

## Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 13 januari 2005 att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att bland annat utvärdera vårt samhälles förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kan tas till vara.

Samma dag förordnades hovrättspresidenten i Svea hovrätt Johan Hirschfeldt som ordförande i kommissionen. Som övriga ledamöter förordnades professorn i statsvetenskap vid Umeå universitet Gunnel Gustafsson, dåvarande ordföranden i Svenska Röda Korset numera nationale psykiatrisamordnaren Anders Milton, ordföranden i Posten AB Marianne Nivert och översten 1. graden Bo Pellnäs.

Den 25 januari förordnades teknologie doktorn Per Molander som huvudsekreterare. Karin Mostad förordnades den 7 februari som biträdande utredningssekreterare och Annika Olofsdotter den 18 februari som informationsansvarig. Som sekreterare förordnades från och med den 1 mars hovrättsassessorn Sanna Viklund och från och med den 14 april hovrättsassessorn Charlotte Kugelberg. Chefssekreteraren Solveig Grunéus har biträtt kansliet i dess arbete. Behjälpliga med slutredigeringen har varit Siv Milton, Monica Berglund, Ann-Britt Backell Wicklund, Camilla Karlsson och Ann-Charlotte McCarthy.

Kommissionen, som antagit namnet 2005 års katastrofkommission, får härmed överlämna betänkandet *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104).

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 1 december 2005

Johan Hirschfeldt

Gunnel Gustafsson  
Marianne Nivert

Anders Milton  
Bo Pellnäs

/Per Molander

Charlotte Kugelberg  
Annika Olofsdotter

Karin Mostad  
Sanna Viklund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Uppdrag, arbetsformer och grundläggande begrepp .....</b>	<b>37</b>
1.1 Vad är en kommission?.....	38
1.2 Avgränsningen av uppdraget .....	40
1.3 Arbetets uppläggning.....	41
1.3.1 Inledande arbete och externa kontakter.....	41
1.3.2 En sekretessfråga .....	42
1.3.3 Hemsidan .....	43
1.3.4 Inhämtande av uppgifter från myndigheter och tjänstemän .....	43
1.3.5 Insamlande av uppgifter från enskilda personer, organisationer och företag .....	45
1.3.6 Utländska kontakter.....	46
1.3.7 Experterna .....	47
1.4 Rapportens struktur.....	47
1.5 Kommissionens uppgift att granska, utvärdera och göra en ansvarsanalys .....	49
1.5.1 Uppdragets nyckelbegrepp .....	50
1.5.2 Utvärderingens problem och metoder .....	52
1.6 Konstitutionen .....	53
1.6.1 Regeringens befogenheter.....	54
1.6.2 Granskning och ansvar från konstitutionell utgångspunkt .....	57
1.7 Ansvarsbegreppen.....	60
1.7.1 Närmare om olika ansvarsbegrepp .....	60
1.7.2 Ett materiellt ansvarsbegrepp för den svenska förvaltningen.....	66

<b>2</b>	<b>Det offentliga åtagandet beträffande svenskar i utlandet.....</b>	<b>73</b>
2.1	Inledande anmärkningar .....	73
2.2	Den enskildes ansvar .....	74
2.3	De privata aktörernas ansvar .....	74
2.3.1	Researrangörernas ansvar .....	74
2.3.2	Försäkringsbolagens ansvar.....	80
2.3.3	Förhållanden i andra länder.....	83
2.4	Det offentligas ansvar .....	83
2.4.1	Konsulärt bistånd.....	83
2.4.2	Konsulärt ekonomiskt bistånd.....	85
2.4.3	Förhållanden i några andra länder.....	89
2.5	Större olyckor i utlandet: överväganden .....	92
2.5.1	Olika former för det offentliga åtagandet .....	92
2.5.2	Försäkringsproblemets karaktär .....	94
2.5.3	Överväganden.....	95
<b>3</b>	<b>Händelseförloppet .....</b>	<b>101</b>
3.1	Händelseförloppet i regionen – de drabbades perspektiv....	101
3.1.1	Katastrofplatser i Thailand .....	103
3.1.2	Evakuering från katastrofområdena.....	107
3.1.3	Sjukhusen och templen.....	108
3.1.4	Den svenska representationen i Phuket .....	112
3.1.5	Bangkok.....	117
3.1.6	Evakueringen vidare till Sverige .....	119
3.1.7	Sri Lanka .....	121
3.1.8	Bilder av Sverige och Thailand .....	123
3.2	Händelseförloppet i Sverige.....	124
3.2.1	De första dygnen.....	124
3.2.2	Hemkomst.....	132
3.2.3	Identifiering och hemtagning.....	134
3.3	Myndigheternas respons .....	134
3.3.1	Berörda myndigheter .....	135
3.3.2	Det första skedet.....	139
3.3.3	Inledande respons och första insatser.....	149
3.3.4	Räddningsverkets insats i Sri Lanka.....	150

3.3.5	Räddningsverkets insats i Thailand .....	151
3.3.6	Sjukvård.....	154
3.3.7	Transporter .....	156
3.3.8	Mottagning och inledande stödinsatser .....	158
3.3.9	Registrering och identifiering av avlidna.....	165
3.4	Händelseförloppet i några andra länder.....	169
3.4.1	De nordiska länderna.....	169
3.4.2	Andra europeiska länder.....	175
<b>4</b>	<b>Utvärdering .....</b>	<b>183</b>
4.1	Ledning.....	184
4.1.1	Analys.....	184
4.1.2	Beslutsfattande och handling.....	189
4.2	Information, kommunikation och massmediekontakter ....	199
4.2.1	I regionen .....	199
4.2.2	I Sverige.....	201
4.3	Sjukvård .....	203
4.3.1	Regelverket.....	203
4.3.2	Insatsbehov och resurser efter tsunamin .....	207
4.3.3	Den svenska insatsen.....	208
4.4	Räddningsverkets insats .....	215
4.5	Logistik och transporter .....	216
4.5.1	Behov och resurser .....	216
4.5.2	Den statliga insatsen.....	218
4.5.3	Sammanfattande bedömning.....	222
4.6	Konsulära frågor exklusive registrering och identifiering ...	223
4.6.1	I regionen .....	223
4.6.2	I Sverige.....	227
4.7	Registrering och identifiering .....	228
4.7.1	Regelverket.....	228
4.7.2	Registrering.....	231
4.7.3	Identifiering .....	235
4.7.4	Användning av PKU-biobanken för identifiering av avlidna .....	237

4.8	Samarbete med andra länder .....	241
4.8.1	I regionen.....	241
4.8.2	I Sverige .....	242
4.8.3	Inom EU.....	244
4.9	Samarbete med icke-offentliga aktörer .....	245
4.10	Finansieringsfrågor .....	250
4.11	Sammanfattning.....	253
<b>5</b>	<b>Sammanfattande diagnos och fördelning av ansvaret....</b>	<b>265</b>
5.1	Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation .....	265
	Ansvar .....	267
5.2	Departementens jourberedskap var otillräcklig .....	269
	Ansvar .....	270
5.3	De nationella sjukvårdsorganen var otillräckligt förberedda för insatser utomlands .....	273
	Ansvar .....	275
5.4	Det konsulära systemet hade inte tillräcklig beredskap för större katastrofer.....	276
	Ansvar .....	278
<b>6</b>	<b>Åtgärder .....</b>	<b>281</b>
6.1	Utgångspunkter.....	281
6.1.1	Medborgarnas förväntningar och statens åtagande .....	281
6.1.2	Svagheter i nuvarande organisation.....	282
6.1.3	Tidigare utredningar som har tagit upp frågor om central krisledning.....	285
6.2	Principer för krishantering .....	294
6.2.1	Nu gällande principer .....	294
6.2.2	Förutsättningar för en framgångsrik krishantering.....	297
6.2.3	Kompletterande principer .....	299

6.3	Central krisledning .....	301
6.3.1	Uppgifter och placering .....	301
6.3.2	Rättslig reglering.....	308
6.3.3	Uppgifter och bemanning.....	320
6.4	Särskilda frågor.....	326
6.4.1	Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor ....	326
6.4.2	Registrering och identifiering .....	330
6.4.3	Räddningstjänst .....	332
6.4.4	Sjukvård.....	332
6.4.5	Logistik och transporter.....	335
6.4.6	Information, kommunikation, massmedia.....	336
6.4.7	Statens samordning med icke-offentliga aktörer.....	338
6.4.8	Samordning med andra länder .....	341
6.4.9	Finansieringsfrågor.....	343
	<b>Efterord .....</b>	<b>349</b>
	<b>Berättelser .....</b>	<b>353</b>
	Del 1	
1	Katastrofplatser i Thailand .....	355
2	Evakuering från katastrofområdena.....	362
3	Situationen på sjukhusen .....	367
4	Drabbades behov av hjälp.....	376
5	Den svenska representationen i Phuket .....	381
6	Templen.....	405
7	Phukets flygplats.....	407
8	Bangkoks flygplats.....	409
9	Ambassaden i Bangkok.....	412
10	Sri Lanka .....	419
11	Mottagande på Arlanda/Landvetter/Skurup.....	422
12	Psykiska effekter och psykologiskt stöd i Sverige .....	423
13	Identifiering.....	427
14	Händelseförloppet i Sverige .....	429
15	Förändrad bild av Sverige? .....	435
16	Tacksamheten över frivilliga insatser.....	438
	Del 2	
	Enskilda personers berättelser.....	440

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv .....	473
<i>Bilaga 2</i>	Myndigheter som lämnat in redogörelser .....	481
<i>Bilaga 3</i>	Genomförda utfrågningar .....	483
<i>Bilaga 4</i>	Organisationer och företag som lämnat in redogörelser .....	487
<i>Bilaga 5</i>	Ansvarsbegreppen i ett vidare perspektiv .....	489
<b>Summary</b> .....		<b>509</b>



# Sammanfattning

Katastrofen i Sydostasien ledde till ett oerhört fysiskt och psykiskt lidande, dödsfall och materiell förstörelse. På plats inleddes hjälparbetet av de drabbade själva, av frivilliga krafter och av lokala myndigheter. Reseföretagen och försäkringsbolagen började sitt arbete utifrån sina lag- och avtalsenliga skyldigheter i förhållande till resenärer och försäkringstagare. Biståndsorgan och frivilligorganisationer kom till hjälp. I kommissionens utvärdering är huvudfrågan hur de svenska statliga myndigheterna skötte sin del av hjälpinsatserna för de drabbade svenskarna i katastrofområdet. Nedan sammanfattas konsekvenserna av bristerna i den svenska statsförvaltningens hantering. Det handlar om sådana konsekvenser som enligt kommissionens bedömning hade kunnat undvikas med bättre förberedelser eller inom ramen för givna förutsättningar. Denna bedömning bygger i vissa fall på jämförelser med andra länder, i andra fall på överväganden och bedömningar som kommissionen gjort.

## Identifierade brister

Den grundläggande bristen i statsförvaltningen var att *Regeringskansliet saknade en organisation för att hantera allvarliga kriser*. Detta fick konsekvenser på en rad olika områden. Utvecklingen präglades under de första dyggen också av *avsaknaden av en jour- och ledningsorganisation på chefsnivå*. Den konsulära juren och pressjuren på Utrikesdepartementet fanns på plats och löste sina uppgifter, men chefer på mellannivå och högre nivå var i alltför stor utsträckning frånvarande. Förmågan att initiera och vidmakthålla goda externa kontakter blir allvarligt lidande när inte cheferna är på plats.

Den mest direkta och uppenbara konsekvensen av bristerna i planering och krishanteringsförmåga var en försening av olika insatser i regionen. Den första insatsen av personal för rekognoscering,

stabsarbete och sjukvård hade kunnat göras två dygn tidigare än den faktiskt skedde. Konsekvenserna av denna försening blev kännbara på en rad områden.

Den *katastrofmedicinska beredskapen* för bedömning av läget på plats och initiala sjukvårdsinsatser var otillräcklig. Resurser för insatser – personal, materiel, transportkapacitet – fanns, men utnyttjades inte med den snabbhet som var möjlig och påkallad av situationen. Huvudkonsekvensen av de fördröjda sjukvårdsinsatserna var det lidande som svenska medborgare utsattes för och som kunnat undvikas även i den extrema bristsituation som rådde i den drabbade regionen. Vissa felgrepp i vården som gjordes hade troligen kunnat undvikas, om svenska sjukvårdsteam med katastrofmedicinskt kunnande hade fått förstärka de thailändska vårdinstitutionerna. Dessa medicinska felgrepp kan komma att leda till bestående men hos drabbade resenärer. I något fall fanns en uppenbar risk för dödsfall, som kunde undvikas endast på grund av att den drabbade själv hade sådant kunnande eller sådana kontakter att nödvändiga åtgärder kunde vidtas. Det framstår som högst sannolikt att många thailändska medborgare fått försämrad vård till följd av överbelastningen på sjukvården och de prioriteringar som gjordes på platsen, och det kan inte uteslutas att thailändska medborgare har avlidit som en konsekvens av detta.

Den *konsulära hanteringen* anpassades alltför långsamt till den extrema situation som rådde efter katastrofen. Personalförstärkningarna var inledningsvis otillräckliga. Från många håll har rapporterats om en brist på empati med de i vissa fall mycket hårt drabbade resenärerna. Rutinerna för registrering av saknade var utvecklade och ledde i vissa fall till grava misstag, trots en kraftig förstärkning av personalen och hårt arbete från dennas sida. *Kommunikationen med allmänheten* fungerade illa. Att resurserna blev otillräckliga i den extrema situation som rådde är förståeligt, men med bättre förberedelser hade skadorna kunnat begränsas.

De offentliga insatserna på *logistik- och transportområdet* var otillräckliga och för svagt samordnade. Detta ledde till att ett antal resenärer, skadade såväl som oskadade, kom hem senare än vad som hade behövt vara fallet.

*Samarbetet med andra länder* – då framför allt bilateralt samarbete – hade kunnat vara mer utvecklat. Även *samarbetet med icke-statliga aktörer* – volontärer, frivilligorganisationer, reseföretag och andra berörda – kunde ha fungerat bättre med bättre förberedelser.

Ytterligare en konsekvens av betydelse var att tilltron till den svenska staten som yttersta garant för trygghet och säkerhet kom att skadas. Att ambitionsnivån inte kan vara densamma i avlägsna länder som i hemlandet och att belastningen på Sverige med många turister i området blev särskilt stor är alla överens om, men man kan ändå konstatera att Sverige i viktiga avseenden hävdade sig dåligt i jämförelse med länder som hade en bättre fungerande krishantering. Denna effekt på tilltron är svår att uppskatta, men den finns och sträcker sig långt utöver den grupp svenskar som var direkt involverade i katastrofen, som drabbade eller anhöriga.

## Orsaker till bristerna

### **Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation**

Den grundläggande bristen i statsförvaltningens organisation var *avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering*. Detta förklarar åtskilliga tillkortakommanden hos Regeringskansliet och dess departement, utrikesförvaltningen och myndigheterna i fråga om den sena uppfattningen av katastrofens natur och omfattning, svårigheterna att samla information, samordna analys och identifiera relevanta åtgärder både inom Regeringskansliet och i spelet mellan departement och myndigheter, liksom problemen med att verkställa åtgärder på ett effektivt sätt.

Några beslut i frågor av betydelse för krisledningen i inledningskedet fattades inte av regeringen, som inte heller sammankallades i inledningskedet. I stället förlitade man sig på att det för krisledningen var tillräckligt med åtgärder inom den normala ordningen för Regeringskansliet och utrikesförvaltningen, kompletterad med tillfälliga statssekreterar- och statsrådsgrupper.

Ledningsförhållandena i umgänget mellan departementen var under denna kris oklara. UD tog rollen som ledande departement, eftersom katastrofen inträffade utomlands och den första informationen om katastrofen nådde Regeringskansliet via UD:s konsulära jourhavande. Detta eliminerade dock inte de oklarheter beträffande auktoritetsförhållanden som råder mellan departementen. Statssekreterargruppen ansåg sig vara samordnande men kan inte ses som någon grupp för egentlig krisledning. Där fattades inte beslut, och protokoll fördes inte heller vid sammanträdena. Dessa för-

hållanden gjorde att många oklarheter i ansvarsförhållandena kvarstod. Problemen med att hantera frågor som berör mer än ett departement illustreras bland annat av den segdragna hanteringen av Räddningsverkets insats i Thailand.

Med den lösa ordning som rådde inom Regeringskansliet och UD var det svårt att identifiera den punkt där en konsulär regim för handläggningen skulle lämnas för att ersättas av en mera kraftfull krishantering. När så väl skedde, skickades informella signaler ut i organisationen om att finansieringsfrågorna i sammanhanget inte skulle vara något problem. Denna fråga borde i ett tidigt skede ha blivit föremål för ett formellt beslut vid ett regeringssammanträde för att regeringens ansvar och viktiga roll tydligare skulle ha markerats.

En tillfällig organisation byggd på en vag princip om ledande departement är helt otillräcklig för att hantera kriser av större omfattning. Erfarenheterna från tsunamin har på ett kraftfullt sätt kullkastat föreställningen att det går att lösa uppgiften utan en formell organisation för krisledning under regeringen.

### **Departementens jourberedskap var otillräcklig**

Larmet om jordskalvet i Indiska Oceanen nådde UD via den konsulära juren, och mycket snart var såväl pressjuren som UD:s vakthavande engagerade i arbetet. Detta första led i jourorganisationen fungerade väl. Vad som fungerade sämre var jourorganisationen i nästa led. De närmast berörda cheferna på mellannivå och högre nivå – gruppchefen för konsulära ärenden, chefen för konsulära enheten och expeditionschefen – befann sig på ledighet och tog mellan ett och drygt två dygn på sig att infinna sig på departementet – en oacceptabel fördröjning. Både gruppchefen och enhetschefen gick i arbete under annandagen men på distans via telefon. Som en följd av detta blev arbetsledningen på departementet svag under mer än ett dygn. Först med fysisk chefsnärvaro kan någon egentlig effektiv uppbyggnad av verksamheten – personellt och strukturellt – i inledningsfasen av en kris som denna säkerställas.

Till detta kommer att det inom UD förefaller ha rått osäkerhet om vem som är högste operativt ansvarige för krisinsatser av det slag som blev nödvändiga – kabinetssekreteraren eller expeditionschefen. De flesta tycks ha betraktat kabinetssekreteraren som den

som självklart borde ha denna roll, men denne uppfattade inte sin roll på detta sätt.

En stor del av problemen förklaras av de bristfälliga rutinerna för delgivning av information inom departementet. Med bättre rutiner för informationsspridning och analys hade organisationen kommit i gång snabbare med krishanteringsarbetet, även med den ofullgångna jourorganisation som rådde på mellannivå. Det hade bland annat kunnat leda till att aktiva kontakter tagits med andra huvudstäder. Tröskeln att direkt larma högre nivåer inom tjänstemannahierarkin måste vara låg när det gäller information av akut natur. Den ordning med det så kallade ministerkansliet som inrättats som en länk mellan statsråd och kabinettssekreterare och mellan departementsledning och sakansvariga delar av departementet rymmer problem. Kansliet riskerar att i stället bli till ett filter.

Inom Försvarsdepartementet fungerande larmfunktionen tack vare initiativ från en enskild tjänsteman. Försvarsdepartementets rutin med en jourhavande tjänsteman i beredskap i bostaden under icke tjänstetid var sedan sommaren 2004 indragen. Den jourhavande tjänstemannen har återinförts efter tsunamin. Någon oklarhet beträffande vem som hade det operativa huvudansvaret inom detta departement förefaller inte ha rätt.

### **De nationella sjukvårdsorganen var otillräckligt förberedda för insatser utomlands**

En tidig och kraftfull svensk sjukvårdsinsats var motiverad. Den höga belastningen på den thailändska sjukvården sträckte sig över många dygn och hade kunnat lindras genom svenska insatser. Därigenom hade det fysiska och psykiska lidandet för såväl svenska som thailändska medborgare kunnat minskas. En tidigare och större insats hade dessutom behövts för att planera och effektivt genomföra evakueringen av skadade.

Socialstyrelsen har vid kriser och katastrofer skyldighet att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Om risk föreligger för att ett större antal svenskar kan förväntas anlända till hemlandet och kräva kvalificerad sjukvård, får det sägas ligga inom ramen för denna uppgift att på platsen informera sig om antal patienter, skadeläge med mera. Den lämpliga vägen att göra detta är via bedömningsteam som skickas till katastrofområdet. Om detta

hade gjorts, hade sådana team med all sannolikhet tagit sig an sjukvårdande uppgifter och dessutom omedelbart begärt förstärkning från hemlandet.

Den nationellt ansvariga instansen, Socialstyrelsen med dess enhet för krisberedskap, reagerade sent och var dessutom underbemannad under den första veckan efter katastrofen, trots att personal fanns tillgänglig. Enheten kunde också ha förstärkts med katastrofmedicinsk expertis från något av de kunskapscentra på området som skapats under medverkan av Socialstyrelsen. Någon brist på personal med katastrofmedicinsk utbildning rådde inte, och många av dem som deltagit i katastrofmedicinsk utbildning var beredda att med kort varsel göra en insats i Thailand. Det har till och med funnits en ordning med personliga kontrakt för insatser även utomlands.

När krisen hanteras av ett departement (i detta fall UD) som inte har expertis på det medicinska området, drar mobiliseringen av resurser ut på tiden. Socialdepartementet hade ett samordnande ansvar för området men tog detta i praktiken först den 29 december, mer än tre dygn efter katastrofen – en oacceptabel fördröjning i den rådande situationen.

### **Det konsulära systemet hade otillräcklig beredskap för större katastrofer**

Katastrofen i Sydostasien var exceptionell till sin karaktär, och det är inte rimligt att kräva en plan anpassad till en så extrem händelse. Samtidigt levde beredskapen på det konsulära området inte heller upp till mer måttliga anspråk. UD kan sägas ha bekräftat denna bedömning i och med den långa rad av förändringar som har aviserats och vidtagits under tiden efter tsunamin.

Det i all hast tillkomna systemet för registrering av data om saknade personer innehöll alltför många felkällor. De metoder som användes innebar risker för grava fel, som också kom att begås med i några fall allvarliga konsekvenser. Mobiliseringen av personal för registrering av personuppgifter borde ha skett snabbare, inte minst på ledningsnivå. Personal från den konsulära enheten blev upptagen med enskilda konsulära ärenden i stället för att leda arbetet med registreringen, som delvis kom att utföras av personal utan erfarenheter av sådana uppgifter. Det hade varit en fördel om en del av personalförstärkningen hade hämtats från polisen, som har denna

erfarenhet. UD tog inte tillräckligt snabbt och på lämpligt sätt till vara det expertstöd och bistånd som kunde ha fåtts av myndigheter som polisen och Skatteverket, delvis på grund av brister i kommunikationen mellan departementet och polisen.

Beredskapen att förstärka personalen på krisdrabbade orter var också otillräcklig. Ambassaden i Bangkok hade före katastrofen vidtagit förberedelser för större olyckor och var sannolikt i det avseendet i och för sig bättre rustad än många andra ambassader. Förstärkningen från UD i Stockholm och från andra ambassader skedde för långsamt för att man under den första veckan skulle kunna få kontroll över situationen i vare sig Phuket eller Bangkok.

Ambassadör Hafström vidtog sina första åtgärder enligt gällande regler och krisplanen. Det kan diskuteras om hans instruktioner var tillräckliga för att säkerställa ledningsfunktionen på ambassaden i hans frånvaro. Problem med ledningsfunktionen uppkom också i Phuket.

Rapporteringen hem till UD blev otillräcklig. Hafström borde den första natten efter ankomsten till Phuket inte ha nöjt sig med att följa ordinarie rutiner utan direkt ha kontaktat kabinetssekreteraren eller utrikesministern för att informera dem om det allvarliga läget, sina tilltänkta åtgärder och det akuta behovet av personalförstärkning.

Många drabbade och anhöriga har för kommissionen beskrivit vad de uppfattat som en brist på empati hos utrikesförvaltningen både i regionen och hemma i Sverige. Det konsulära stödet på plats i regionen präglades av ett fasthållande vid det konsulära regelverket utan hänsyn till den extraordinära situationen. Till bilden hör att den nya, tämligen stramt skrivna lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd från år 2003 antogs av en enig riksdag. Det är enligt kommissionens uppfattning klart att denna lag kom att prägla uppträdan hos många av tjänstemännen inom utrikesförvaltningen under den första tiden efter katastrofen.

## **Fördelning av ansvaret**

### **Regeringskansliets otillräckliga förmåga att hantera kriser**

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Statsministern är chef för både Regeringskansliet och Statsråds-

beredningen. Ansvaret för Regeringskansliets organisation, och därmed för närvaron eller frånvaron av en krisorganisation, liksom för dess struktur, ligger i realiteten på statsministern. Någon delegering från statsministern av detta ansvar för frågan är inte möjlig, eftersom den till sin natur gäller Regeringskansliet i sin helhet.

Några omständigheter som skulle motivera en annan bedömning av var ansvaret ligger finns enligt kommissionens uppfattning inte. Väljer man att fördela ansvaret efter ansvarsprincipen, blir resultatet detsamma; den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden – i detta fall statsministern – har det även under kris och katastrof.

Statsminister Göran Persson hade då tsunamin inträffade innehåft sitt ämbete under mer än åtta år. Frågan om krisledning har aktualiserats i olika sammanhang, främst i samband med beredningen av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande och de propositioner som regeringen presenterade med denna utredning som underlag. Att Regeringskansliet saknade en krishanteringsfunktion vid tiden för tsunamin berodde alltså inte på att frågan inte hade aktualiserats utan på ett medvetet ställningstagande.

Till bilden hör att den övervägande delen av remissinstanserna var positiva till förslaget om en nationell krishanteringsorganisation. Regeringen anförde i den aktuella propositionen bland annat konstitutionella skäl mot förslaget. Dessa argument var beaktansvärda som skäl mot vissa inslag i förslaget men förefaller kommissionen vara svaga som hinder mot införandet av en krisledningsfunktion som, med vissa justeringar, byggts på förslaget. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag; frågor om Regeringskansliets organisation anses traditionellt vara en inre angelägenhet för regeringen, ytterst statsministern. I ärendet hade dock Försvarsutskottet gjort vissa uttalanden i saken till förmån för utredningens förslag.

Det är enligt kommissionens uppfattning statsminister Göran Persson som har det övergripande ansvaret för Regeringskansliets tillkortakommanden i hanteringen av tsunamins konsekvenser.



## Den otillräckliga jourberedskapen

Vad gäller de diskuterade ansvarsförhållandena mellan kabinettssekreteraren och expeditionschefen finns viss ledning i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet och den övriga utrikesförvaltningen. Arbetet samordnas närmast under departementschefen av kabinettssekreteraren. Expeditionschefen svarar under kabinettssekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende.

Ledningen av en större operation till följd av en naturkatastrof är inte med normalt språkbruk en "administrativ" uppgift. Det finns knappast utrymme för någon annan bedömning än att kabinettssekreteraren är att betrakta som den operativt huvudansvarige i situationer som denna. I den rådande situationen under annandagen och den därpå närmast följande tiden kan han inte sägas ha uppfyllt de förväntningar som följer med ett sådant ansvar.

Expeditionschefen ansvarar för beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. Detta ansvar omfattar dels en fullgod ordning med ersättare vid egen och underställda chefers frånvaro från arbetsplatsen, dels instruktioner för jourhavande och annan underställd personal om vad som skall iakttas vid händelser av allvarlig natur. Expeditionschefen kan dock inte anses ensam bära ansvaret vad gäller andra chefers tillgänglighet och andra beredskapsfunktioner. Det ligger ett ledningsansvar också på högre nivå. Departementets ledning har ansvaret för att organisationen har sådan stadga att dess beredskapsförmåga är tillräcklig.

Till detta skall läggas att varje chef på de olika nivåerna i en organisation också har ett personligt ansvar för att vara tillgänglig på arbetsplatsen när arbetsuppgifterna och situationen fordrar det. Enhetschefer leder och fördelar arbetet inom sina enheter. De har huvudmans ansvar för sitt sakområde och skall – enligt de bestämmelser som gäller inom hela Regeringskansliet – hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefstjänstemännen underrättade om frågor som är av större vikt.

I arbetsordningen för Utrikesdepartementet finns dessutom en föreskrift om delgivning av information. Närmare rutiner för detta är såvitt känt för kommissionen inte dokumenterade; de synes bygga på praxis.

Enligt kommissionens bedömning fördelar sig ansvaret för den otillräckliga jourberedskapen på följande sätt:

- Kabinettssekreteraren Hans Dahlgren hade ansvaret att leda Utrikesdepartementets och därmed Regeringskansliets hantering av katastrofinsatsen, och bär därmed en stor del av ansvaret för den sena reaktionen, bland annat genom att inte aktivt med sin organisation ha sökt egen information om katastrofen och tidigt upprättat kontakt med andra huvudstäder. Räddningsverkets första insats hade då kunnat bli både snabbare och mera ändamålsenlig. Han borde vidare ha sökt förklaringar till att så många ringde till UD och förhört sig om vad de berättade. I och med att så inte skedde, fick man på ansvarig nivå inte någon tidig uppfattning om det allvarliga läget.
- Utrikesminister Laila Freivalds är ansvarig för att de föreskrifter som gällde om beredskapsorganisation och chefsuppgifter i det sammanhanget inte var tillräckliga för att säkerställa en god krisberedskap i departementet. Vad gäller bristerna i beredskapsplanläggningen bär vidare expeditionschefen Per Thöresson en väsentlig del av ansvaret.
- Departementschefen har ansvaret för att de delgivningsrutiner som faktiskt tillämpades var otillräckliga. Hon har att säkerställa sitt ministerkanslis funktionsduglighet, eftersom detta kansli är hennes länk till utrikesförvaltningen. Kabinettssekreterare Hans Dahlgren bör kritiseras för att inte ha informerat utrikesministern under det första dygnet. Även chefen för konsulära enheten Jan Nordlander bör som huvudman kritiseras för att inte direkt eller indirekt ha säkerställt att grundläggande information som fanns om det allvarliga läget fördes vidare till kabinettssekreteraren och utrikesministern.
- Såväl Per Thöresson som Jan Nordlander och gruppchefen Christina Palm bör kritiseras för att ha stannat kvar för länge på sina respektive vistelseorter. Åtminstone någon av dem borde omgående ha avbrutit sin ledighet för att bege sig till departementet för att leda verksamheten därifrån. Thöresson skulle ha agerat för att säkerställa detta.
- Kommissionen finner det anmärkningsvärt att Försvarsdepartementets ledning hade lagt ned funktionen som jourhavande tjänsteman och vid tidpunkten för tsunamin alltså förlitade sig på andra delgivningsrutiner eller frivilliga insatser av tjänstemän utom tjänstetid.

## Sjukvårdsorganisationen

Det är berättigat att från ett medborgerligt perspektiv ställa krav på en kraftfull och tydlig sjukvårdsinsats. Det är möjligt att en sådan sjukvårdsinsats hade underlättats om en tydlig reglering av det nationella beredskapsansvaret hade funnits på plats, eventuellt kompletterad med avtal mellan staten och landstingen. Det måste dock beaktas att man här stod inför en situation som en sådan reglering knappast skulle ha siktat in sig på. Beredskapsförfattningens perspektiv var i första hand nationellt. Om å andra sidan en central krisledningsinstans med dess samlade överblick hade funnits inrättad, är det troligt att behovet av handling på sjukvårdsområdet snabbare hade identifierats även i avsaknad av en gällande författning på området.

Även utan en sådan författning och en samlad krisledning fanns det utrymme för ett mycket mer aktivt förhållningssätt från Socialdepartementets sida. För denna passivitet bör statssekreterare Mikael Sjöberg och sjukvårdsminister Ylva Johansson anses ansvariga. Ansvar för den försenade och inledningsvis underdimensionerade insatsen faller vidare på Socialstyrelsen och dess enhet för krisberedskap.

## Det konsulära systemet

Expeditionschefen har som tidigare nämnts ansvaret för beredskapsplanläggningen inom Utrikesdepartementet. Övergripande frågor rörande dimensioneringen av den konsulära verksamheten är dock snarast av politisk natur och faller därmed närmast på kabinetssekreterarens och utrikesministerns ansvar. Kommissionen har under sina utfrågningar fått intrycket att de konsulära frågorna under längre tid givits låg prioritet inom ramen för Utrikesdepartementets verksamhet. Departementsledningen har vidare ansvaret för att vid rekrytering och i utbildning tydliggöra att stöd och medkännande hör till utrikesförvaltningens uppdrag.

## Åtgärder

I kommissionens uppdrag har ingått att peka på behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering. Syftet med denna

del av uppdraget är att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar även utanför vårt land. Kommissionen har valt att koncentrera denna del av uppdraget på landets centrala krisledningsförmåga.

## Utgångspunkter

### Sverige i världen

Regeringsformens formulering att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten är utgångspunkt för en diskussion av vad som är rimliga förväntningar på det offentliga i en krissituation.

Kommissionens slutsatser innebär i huvudsak förtydliganden, och inga väsentliga förändringar, av den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Även om den enskildes och de privata aktörernas primära ansvar ligger fast, anser kommissionen att staten med utgångspunkt i medborgarnas förväntningar har ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet.

Den första rimliga förväntningen gäller den rumsliga avgränsningen av förvaltningens uppdrag. Det offentliga åtagandet beträffande svenskar utomlands måste enligt kommissionens mening ges en delvis ny innebörd till följd av internationaliseringen. Det finns omkring en halv miljon utlandssvenskar i världen – människor som bor och arbetar tillfälligt eller mer varaktigt i andra länder. Varje månad befinner sig i genomsnitt mer än tvåhundra tusen svenskar på resa utomlands. Mot den bakgrunden kan man inte längre knyta den offentliga förvaltningens uppgift snävt till Sveriges territorium. Förmågan att värna svenska medborgare och deras intressen utanför landets gränser måste utvecklas. Detta innebär inte i sig någon förändring av den grundläggande ansvarsfördelningen mellan individ och stat utan är en anpassning till nya förutsättningar.

Den offentliga förvaltningens förmåga att möta en kris skall för det andra inte vara allvarligt nedsatt därför att krisen inträffar under en helg. Om politiska beslutsfattare och högre tjänstemän definierar sitt uppdrag på ett sådant sätt att de är svårtillgängliga vid vissa tidpunkter på året eller dygnet, måste en effektiv jourorganisation finnas på plats för att hantera detta.

## Principer för krishantering

Statsförvaltningens hantering av tsunamins konsekvenser visar på flera svagheter i den svenska förvaltningens uppbyggnad: avsaknaden av en central krishanteringsfunktion, illa fungerande delgivning av information även inom departementen, hämmande gränser mellan olika sektorer och det oklara gränssnittet mellan Regeringskansliet och myndigheterna. En ny organisation måste undanröja dessa svagheter.

I officiella dokument rörande totalförsvars- och krisplaneringen hänvisas ofta till ansvarsprincipen, som innebär att den (myndighet) som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha det även under kris eller krig. Principen låter rimlig men är otydlig och riskerar till och med att försämra en organisations krishantering. Om man starkt hävdar att ansvarsprincipen skall styra krishantering, fördröjs signalerna till omvärlden från den myndighet som inte förmår lösa en kris på egen hand. Organisationen riskerar att hamna i en situation där den hanterar verksamheter som den inte har kompetens för. Ett av krishanteringens centrala problem är att avgöra när man har nått den punkt när en kris är av en sådan omfattning att man måste övergå till andra rutiner än de normala för att framgångsrikt kunna hantera situationen. Det är denna förmåga hos statsförvaltningen som måste utvecklas. Detta kräver att man tonar ner ansvarsprincipen som vägledande för planeringen till förmån för andra, i sammanhanget mer adekvata, principer.

Enligt kommissionens uppfattning krävs två nya principer, en *enkelhetsprincip* och en *försiktighetsprincip*. Enkelhet är ett fundamentalt krav på en organisationsstruktur för krishantering. Med de villkor som råder för arbetet i en organisation under svår stress måste det stå klart för var och en hur det egna arbetet passar in i den övergripande strukturen, vart information skall skickas, vem som har beslutsansvaret och vem som ansvarar för förverkligandet av fattade beslut. I en krisorganisation måste finnas ett tydligt centrum, där information bearbetas och analyseras, där beslut fattas och varifrån direktiv beträffande förverkligandet av fattade beslut utgår. Avsaknaden av ett sådant centrum för krishantering var en fundamental brist efter tsunamin.

Att det finns ett centrum med ansvar för bearbetning och analys av information, för beslutsfattande och direktiv beträffande implementeringen betyder inte att all kompetens och alla resurser skall

finnas samlade på denna punkt. Varje framgångsrik krishantering förutsätter nätverk, både nationella och internationella, men samordningen mellan de olika myndigheter och andra organisationer som ingår i detta nätverk måste vara förberedd.

Att i en osäker situation sätta in större resurser än vad som kanske kan komma att behövas kan ses som en tillämpning av *försiktighetsprincipen*, som gäller som grundregel för riskhanteringen inom en rad områden med anknytning till hälsa och miljö. Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras. På ett vardagligt plan styr denna princip räddnings- och brandförsvarsinsatser i våra kommuner.

## En central krisledning – uppgifter och placering

### Grundläggande krav och uppgifter

De hot och risker som samhället står inför är sammansatta och därmed ofta sektorövergripande. Nya risker byggs successivt in i samhället, och kriser infaller ofta utan eller med mycket kort förvarning. Det kan röra sig om både större nationella kriser, vilka kan definieras som nationella angelägenheter, och internationella kriser som drabbar ett stort antal svenskar.

*Regeringen* har en mångfald uppgifter att lösa i situationer av det här slaget. Den skall bilda sig en korrekt bild av läget som underlag för de beslut som skall fattas. Den behöver identifiera de hot som situationen representerar, antingen man har att göra med naturkatastrofer eller medvetet tillfogade skador. Den måste identifiera vilka åtgärder som skall vidtagas, vilka som kräver formella regeringsbeslut och vilka som eventuellt kan kräva ny lagstiftning som behöver snabbbehandlas av riksdagen. En viktig aspekt är hur finansieringen av nödvändiga åtgärder skall garanteras, så att tvivel eller diskussioner på denna punkt inte onödigtvis fördröjer handläggningen. Viktiga aktörer på regional och lokal nivå, organisationer utanför den offentliga sfären och allmänheten behöver informeras om läget och vilka åtgärder regeringen avser att vidta. Kontakter med andra länders regeringar behöver upprätthållas för att samordna aktioner och undvika konflikter.

Kommissionen föreslår att en *krisenhet* inrättas i Regeringskansliet. Krisenhetens övergripande uppgift är att vara regeringen behjälplig med dessa uppgifter genom att vara dess huvudinstrument

för strategisk ledning av förvaltningen under en kris. Inriktningen är alltså strategisk, men i uppdraget kommer också att ligga operativa uppgifter i krisens inledningskede för att tid inte skall gå förlorad. Till sådana tidiga operativa uppgifter kan höra att sätta i gång räddnings- och akutsjukvårdsinsatser, beställa transportkapacitet, förbereda en informationsinsats och mobilisera bevakningsresurser.

Till uppgifterna i det inledande skedet hör också att få i gång arbetet på berörda departement. En statsrådsgrupp bör bildas med minst fem ledamöter, så att den har möjlighet att fatta regeringsbeslut där så är nödvändigt. Så snart krisen har en utrikesdimension, skall utrikesministern ingå i denna grupp. Under krisen bör berörda departement ha representanter på departementsrådsnivå stationerade i krisenheten.

Efter att ha fattat beslut om inledande åtgärder skall krisenheten också ha en verkställande funktion. Den måste se till att fattade beslut genomförs och att insatserna samordnas. Är det fråga om kriser med internationella aspekter, måste utrikesförvaltningens resurser ingå i krisenhetens stab för att bereda vägen för planerade åtgärder.

På Utrikesdepartementet måste det finnas en tydlig ledningsfunktion för krisfrågor. En särskild tjänst som utrikesråd för krisfrågor bör – som departementet självt planerar – inrättas. I operativt hänseende bör utrikesrådet för krisfrågor vara direkt underställd kabinetssekreteraren för att understryka dennes övergripande ansvar på Utrikesdepartementet. Denne skall i sin tur vara underställd chefen för krisenheten vid en stor kris utomlands som berör många svenskar.

### **Placering av en central krisledning**

En central krisledning måste för att kunna agera effektivt ha möjligheter att ge direktiv till andra myndigheter och departement. För att kunna göra detta krävs politisk auktoritet; kriser i samhället har nästan alltid politiska implikationer. Vissa kriser förutsätter ett samarbete med andra länder. När sådana kontakter skall etableras, sker det naturligen på departementsnivå och då företrädesvis med en där belägen krisenhet. En placering av en nationell krisledningsfunktion i Regeringskansliet faller sig även mot denna bakgrund som naturlig. Statsrådsberedningen har redan nu en samordnande

funktion i Regeringskansliet. Även närheten till statsministern är av stor vikt för att ge krisledningen auktoritet i relationen till berörda fackdepartement. Denna slutsats gäller även vid en eventuell förändring av departementsindelningen och myndighetsstrukturen.

### Bemanning

Krisenheten bör ha en *kärngrupp* på kanske sex eller sju personer, med höga kvalifikationer inom relevanta kunskapsområden och bred allmänbildning. Uppgiften för denna kärna är att genomföra den första analysen av läget och att avgöra vilka åtgärder som är mest angelägna att fatta beträffande transporter, sjukvård, räddningsinsatser och så vidare. Gruppens uppgift är därefter att leda krisenheten och garantera kontinuitet och uthållighet under det akuta skedet.

Krisgruppens ledning måste ha direkt access till statsministern (eller ersättare som statsministern har utsett med fullt mandat), i syfte att få klartecken till de mest prioriterade åtgärderna om krisen bedöms vara av allvarlig natur. I de prioriterade åtgärderna ingår att snarast få till stånd ett regeringssammanträde, där en av huvuduppgifterna blir att fatta beslut om finansiering av de åtgärder som kan krävas i det korta och medelsiktiga perspektivet.

I krisenheten ingår vidare en grupp med ansvar för *informations-sökning* och *analys*. På den vilar uppgiften att inom ramen för en jourorganisation larma krisenhetens ledning, som får göra en bedömning av läget på basis av befintlig information och sådan komplementär information som snabbt kan inhämtas. I lägesbedömningen ingår både en uppskattning av krisens omfattning, dess allvar och hur angeläget det är med snabba åtgärder.

Gruppen bör vidare ha ett *nätverk av experter* som med kort varsel kan mobiliseras för tjänstgöring vid krisenheten från myndigheter, organisationer eller företag med relevant kompetens.

### Rättslig reglering

Kommissionen föreslår inte ändringar av de fundamentala lagliga förutsättningarna, utan övervägandena görs inom ramen för gällande regeringsform. Maktutövningen även i en kris skall vara lag-



bunden, varför särskilda regler för krishantering inte skall bygga på den så kallade konstitutionella nödrätten.

*Lagen om skydd mot olyckor* reglerar räddningstjänsten, det vill säga de räddningsinsatser som staten och kommunerna skall vidta för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö vid olyckor eller överhängande fara för olyckor. Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada, antingen de beror på företeelser i naturen eller på människors handlande, uppsåtliga eller ej. Skyddet gäller för närvarande inom Sveriges gränser. Lagen gäller inte hälso- och sjukvård eller sjuktransporter. Det allmänna skall ingripa endast om den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation.

Det finns enligt lagen en möjlighet att låta en statlig myndighet ta ansvaret för omfattande kommunala räddningsinsatser. Bestämmelsen ger utrymme för regeringen att själv ta över ansvaret och utse räddningsledare.

En räddningsledare har långtgående befogenheter, såsom att beordra tjänsteplikt, ta i anspråk utrustning och annan egendom som fordon, maskiner eller fartyg som kan användas i räddningstjänsten, antingen de finns hos myndigheter eller i den privata sfären.

Eftersom olyckslagen syftar till att skapa ett skydd mot olyckor som drabbar enskilda på svenskt territorium, bör den kompletteras med ett tillägg om att befogenheter att agera *inom Sverige* skall finnas också när en olycka drabbar ett stort antal svenskar utomlands. I sådana utlandsfall skulle räddningsledaren ha samma möjligheter att agera inom Sverige som han eller hon skulle ha om det hade varit en uteslutande nationell räddningsaktion under olyckslagen.

Räddningsledaren kan dock inte ges samma befogenheter för insatserna vid en sådan olycka på plats *i utlandet*. Detta område är komplicerat att reglera, eftersom det bygger på mottagarlandets eventuella godkännande av svensk myndighetsutövning eller faktiskt handlande på det landets territorium. Ambassader och andra utrikesrepresentationer har dock enligt den internationella rätten viss möjlighet att skydda sina medborgares intressen utomlands. Det finns möjligheter att i en krissituation ta in ytterligare personalresurser inom ambassadens organisation. Det finns vidare alltid möjlighet att skicka i väg grupper för bedömning eller andra insatser. Därutöver blir det en diplomatisk förhandlingsfråga med be-

rörd stat i varje enskilt fall. Här får utrikesförvaltningen en central roll.

Så länge insatsen äger rum i Sverige, står alltså tvångsmöjligheter till buds. När insatsen i anledning av olyckan görs utomlands, gäller inte samma ordning utan vidare. Enligt kommissionens mening bör avtalslösningar användas för att uppnå önskade resultat. Den personal som kan behöva anlitas bör ha skrivit på avtal i förväg så att det är helt klart vilka personer som räddningsledaren kan kontakta vid en räddningsinsats utomlands, med de villkor som därmed följer. På motsvarande sätt bör förberedelser kunna göras i fråga om materiella resurser.

Det är på den vanliga myndighetsnivån som de operativa funktionerna – bland annat räddningstjänsten, polisen och sjukvården – finns. Här finns ett samordningsbehov. Regeringskansliet/krisenheten har därför under regeringen en viktig roll i att åstadkomma en samordnad och sammanhållen ledning vid alla stora kriser. Denna uppgift kan fullgöras genom informella kontakter mellan krisenheten och myndighetscheferna eller med stöd av bestämmelser av både allmän och mera direkt implementerande karaktär.

För att möjliggöra en snabb insats vid en stor katastrof bör chefen för krisenheten ha befogenhet att initiera vissa insatser i avvaktan på att regeringen sammankallas.

### Löpande uppgifter

I beredskapsplaneringen bör ingå – förutom planer för den egna enhetens mobilisering – skapandet av en uppsättning *stabsgrupper* som med mycket kort varsel kan sändas till platser inom landet eller utomlands. Vid utrikesinsatser krävs samordning med UD:s planerade insatsgrupper, vars kompetens de kan komplettera i viktiga avseenden. Materiella resurser som transportkapacitet och snabbt gripbara resurser för sjukvårdsinsatser behöver man hålla sig löpande informerad om. *Kontakter med andra länder* är en viktig del av krisenhetens organisatoriska infrastruktur. Krisenheten skall representera Sverige i det internationella nätverk som delvis redan är etablerat mellan krisenheterna i vissa EU-länder. Där sådana kontakter inte finns etablerade, blir utrikesförvaltningen den förmedlande länken. En *callcenter-funktion* är av vital betydelse så snart stora grupper i samhället bli involverade antingen som direkt berörda eller som anhöriga.

Krisenheten bör vara ansvarig för *övningsverksamheten* inom Regeringskansliet. Övningsverksamhet är dock inte tillräcklig för att upprätthålla den kapacitet som kan komma att krävas under allvarliga kriser. Man bör därför överväga att utnyttja krisenheten också i andra sammanhang än de rent krisrelaterade för att i full skala testa organisationen när många myndigheter och icke-offentliga aktörer samarbetar. Exempel på sådana händelser är politiska evenemang på hög nivå, internationella idrottsevenemang och liknande.

Krisenheten kan också fungera som *kravställare* gentemot myndigheter i beredskapshänseende. Ovanstående slutsatser förändras inte även om man skulle välja att förändra departements- eller myndighetsstrukturen inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet på något genomgripande sätt. Behovet av en central krisledning i Regeringskansliet kvarstår, både för att säkerställa funktionen i sig och för att skapa fungerande motpart och kravställare i Regeringskansliet till myndighetsnivån.

## Andra åtgärder

### Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor

När det inträffar en katastrof utomlands, blir denna omgående en angelägenhet för de svenska utlandsmyndigheterna på plats. Samtliga myndighetskontakter bör i normalfallet inledningsvis kanaliseras genom utrikesförvaltningen. Utrikesförvaltningen måste såväl i Sverige som utomlands förstärka sina kontakter med reseföretag och med försäkringsbolag. Interninformation inom utrikesförvaltningen måste förbättras; inte minst måste berörda utlandsmyndigheter få snabbare information om vilka beslut som fattas i Stockholm under en kris- eller katastrofsituation.

De konsulära resurserna behöver förstärkas på Utrikesdepartementet för att möta det kraftigt ökade behov av information och hjälp som uppstår vid en stor kris. Det konsulära arbetet måste ges den vikt och prioritet det förtjänar.

Utrikesdepartementet är beroende av en välfungerande vakt-havandefunktion som larmar organisationen. En chefsjour bör omfatta kabinettssekreteraren och andra chefstjänstemän. Jourkravet bör innebära att vederbörande skall kunna infinna sig på departementet inom en timma. Därutöver bör varje geografisk och vissa

funktionella enheter ha ett eget jourssystem inom sina ansvarsområden.

Utrikesdepartementets eget förslag att inrätta en *beredskapsstyrka* bör genomföras. Dess insatser bör samordnas med Räddningsverkets och andra berörda myndigheters. En viktig åtgärd för departementet vid en större krissituation med ett oklart läge behöver vara att omgående skicka en erfaren tjänsteman för att göra en första bedömning och bistå utlandsmyndigheten på platsen.

Departementet bör fortsätta arbetet med en mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner. Varje utlandsmyndighet bör ha förberett en särskild krisgrupp med deltagande av ett tillräckligt antal personer ur svenskkolonin i landet. Även honorärkonsulaten, som ofta ligger i turisttöta områden och förestås av en person som väl känner de lokala myndigheterna, folket, språket och omgivningarna, bör av respektive ambassad på ett konkret sätt engageras i beredskapsarbetet.

I dag har ambassaderna relativt begränsade möjligheter att själva göra avsteg från de gängse bestämmelserna om konsulärt bistånd. Utrikesdepartementet bör delegera mer konsulära befogenheter till utlandsmyndigheterna, till exempel beträffande tolkningen av det konsulära regelverket. Regelverket bör i denna del kompletteras med regler för extraordinära situationer som kan aktiveras efter ett lokalt beslut av ambassaden.

### Registrering och identifiering

Polisen bör ha det grundläggande ansvaret för registrering av saknade personer, oavsett om de saknas i hemlandet eller utomlands. Allmänhetens kontakter för att lämna uppgifter eller ställa frågor om saknade bör dirigeras till polisen, inte till Regeringskansliet. Beslut om mobilisering av ID-kommissionen bör fattas av Rikspolisstyrelsen. Underlaget för detta beslut kan komma från UD men också från andra underrättelsekällor. När det gäller enskilda dödsfall i utlandet med naturliga orsaker behöver inga större förändringar ske.

Tekniken för identifiering av omkomna utvecklas för närvarande snabbt. DNA-baserade tekniker får en allt viktigare roll, i synnerhet då kvarlevorna till följd av katastrofens karaktär är svårt skadade och då tanddata saknas som fallet normalt är med barn. Mycket står att vinna på ökad snabbhet och bättre anpassade in-

satser direkt efter olyckor för att säkerställa DNA av hög kvalitet. Sverige bör internationellt verka för utvecklingen av dessa tekniker och en anpassning av rutinerna för att omhänderta kvarlevorna efter omkomna. Lagstiftningen beträffande biobanker bör därutöver anpassas, så att akuta lagstiftningsinsatser efter större olyckor i framtiden inte blir nödvändiga.

### **Räddningstjänst**

Räddningsverket arbetar på regeringens uppdrag med att utveckla sin kapacitet för insatser utomlands. Uppdraget går ut på att i ett inledande skede av en kris med kort varsel kunna stödja utlandsmyndigheter och nödställda svenskar. I den tänkta organisationen ingår en insatsstyrka som kan sändas till krisområdet för att rekognoscera och planera insatsen, etablera en samordningsstab, upprätta ett informationscenter samt ge sjukvård och krisstöd. För en snabb lägesanalys, behovsbedömning och återrapportering skall först en bedömningsenhet skickas ut (inom sex timmar efter beslut). Bedömningsenheten är en del av insatsstyrkan och skall påbörja etableringen av en samordningsstab till stöd för utlandsmyndigheten i området. Kommissionens intryck är att detta arbete fortlöper väl och bör fortsätta.

### **Sjukvård**

Katastrofen i Sydostasien visade att svenska sjukvårdsinsatser i en eller annan form kan vara motiverade utanför svenskt territorium. En första uppgift för den nationellt ansvariga krisorganisationen är att planera insatser för några av de typfall som kan uppkomma. I uppgiften ingår också att garantera en beredskap för snabba insatser. Kravet på beredskap gäller dels den egna ledningsstaben, dels insatsgrupper som kan krävas för rekognoscering och initiala sjukvårdsinsatser i drabbade regioner som kan ligga på stort avstånd från Sverige.

Det operativa ansvaret bör knytas till ett utpekat landsting. På denna nivå finns en ständig beredskap för snabba insatser, ett brett spektrum av relevanta kompetenser och vana vid samordning av resurser från mer än ett landsting. De erfarenheter som vinnas inom ramen för Socialstyrelsens nu aktuella uppdrag att utreda förut-

sättningarna för sjukvårdsinsatser utomlands bör kunna utnyttjas oavsett vilken organisationsform man väljer.

### **Logistik och transporter**

Staten kan inte bygga upp en helt egen resurs för alla de krissituationer som kan tänkas uppkomma; det är inom den privata transportsektorn som den absoluta huvuddelen av logistik- och transportresurserna finns. Antingen väljer man en privat lösning på basis av sedvanlig offentlig upphandling, eller också utser man en myndighet att utveckla ett sådant centrum. Den ansvariga instansen får genom avtal engagera den specialistkompetens som krävs för uppgiftens lösning via avtal med flygmäklare och andra aktörer inom transportsektorn.

### **Information, kommunikation, massmedia**

Publicering av information på Internet, bredband och tredje generationens mobiltelefoni är inslag i bilden som helt förändrar förutsättningarna för både spridning av information och kommunikation mellan enskilda och myndigheter. Efter tsunamin uppstod mycket snabbt bloggar och så kallade wikis, där vilken Internetanvändare som helst kunde lägga ut information med exempelvis namn och bilder på saknade. I något fall skedde det som en direkt reaktion på att UD inte ansågs ge adekvat information om saknade och skadade personer. Med moderna mobiltelefoner går det också att sända bilder, vilket ökar genomslagskraften hos den information som förmedlas.

Den nya situationen kräver en omorientering av myndigheternas policy för information och kommunikation. Andra informationskällor än de traditionella måste bevakas, både som källor för den egna informationsförsörjningen och som oberoende centra för informationsspridning som förändrar förutsättningarna för opinionsbildning. Situationen kräver både ny teknik och delvis nya kompetenser.

Ett regeringskansli kan inte vara beroende av massmedia för att bilda sig en uppfattning om en situation. För att uppfylla rimligt ställda krav på *autonomi* krävs dels kompletterande informationsflöden, dels en kapacitet för att aktivt söka information som inte

förmedlas via traditionella massmedia. För detta krävs i sin tur en analyskapacitet, det vill säga en områdesspecifik kompetens för att avgöra vilken kompletterande information som bör sökas och var den bör sökas.

Den nya mediesituationen innebär förändrade förutsättningar också för myndigheternas *val av informationsstrategi*. Det kan bli nödvändigt att följa en öppnare informationsstrategi än vad man traditionellt har gjort.

### **Statens samordning med icke-offentliga aktörer**

Utvärderingen har visat att icke-offentliga aktörer kan tas till vara i större utsträckning i krisberedskapen än vad som hittills har gjorts i Sverige. Samarbetet med privata och andra icke-offentliga aktörer kan vara nödvändigt både för inhämtning av information och för specifika insatser i en akut situation. Ett konkret exempel är att staten träffar avtal med bland andra researrangörer och svenska företag verksamma i utlandet för att få omedelbar tillgång till information om vilka svenskar som befinner sig i ett visst land. Uppgiften att knyta och upprätthålla sådana kontakter och träffa dylika avtal bör ligga på den nationella krisledningen. Reseföretag, försäkringsbolag och larmorganisationer är också viktiga samarbetspartner för att få annan information om det aktuella läget och för att planera insatser som omhändertagande och hemtransport.

Även samarbetet med frivilligorganisationer är viktigt för att alla samhällets resurser skall kunna utnyttjas vid en kris. Också här är det givetvis av stor vikt att kontakter etableras i god tid före en kris för att samordning av insatser i det akuta läget skall fungera.

Vikten av att skapa nätverk med icke-offentliga aktörer är stor också i utlandet. För ett litet land som Sverige är det varken möjligt eller önskvärt att ha en sådan representation utomlands att man alltid kan garantera de resurser som kan tänkas behövas i en kris. Det är därför en viktig uppgift för den svenska representationen på plats att knyta kontakter och etablera ett samarbete med företag, organisationer och enskilda.

Vid en större kris är det många frivilliga – som antingen befinner sig på platsen eller tar sig dit – som spontant engagerar sig i ett hjälparbete. Användandet av volontärer i krishanteringen är i stor utsträckning ett oregerat område. Det får antas att ansvarig myn-

dighet i ett nödläge kan projektanställa personal eller ingå avtal på annat sätt om särskilda tjänster från enskilda.

### Samordning med andra länder

Det är inte realistiskt att EU inom överskådlig tid blir operativt ansvarigt för insatser av här aktuellt slag. I stället framstår informella nätverk mellan nationer som huvudkomplementet till den nationella beredskapen. Sverige måste i det sammanhanget vara en kompetent samarbetspart. En krisenhet av det slag som förordas är en förutsättning för att andra länders krisenheter skall ha en naturlig kontaktpunkt i akuta lägen. Den föreslagna krisenheten måste aktivt skapa goda kontaktnät över hela världen för att informellt utbyta information och eventuellt samordna olika insatser.

Vissa initiativ har tagits till ökat samarbete inom Norden. Bland annat skall samrådet mellan de nordiska huvudstäderna intensifieras och gemensamma hemtransporter från krisområden förberedas. Vidare skall nordiska ambassader och konsulat instrueras att gemensamt planera och framför allt att lokalt öva krisledning och krishantering.

Språket är en gemensam och viktig grund att bygga på. De nordiska utrikesförvaltningarna bör enligt kommissionens mening ha som riktmärke att behandla varandras medborgare som sina egna.

### Finansieringsfrågor

Finansieringsfrågorna knutna till landets krishanteringsförmåga har två sidor. Dels gäller det regleringen av de skador som uppträder efter en större olycka eller i anslutning till en kris av mer utdragen karaktär, dels gäller det finansieringen av den krisledning som skall förbättra förmågan att hantera kriser medan de pågår.

Någon grundläggande förändring av *kostnadsansvaret för de skador som uppkommer* i samband med större olyckor utomlands är inte motiverad. Det bör även fortsättningsvis vara den enskilde som genom privat finansierade försäkringar bär huvudsvaret för sitt eget skydd och säkerhet. Reseföretag och försäkringsbolag blir därmed de aktörer som i första hand får ta ansvar för akuta insatser för omhändertagande, sjukvård, hemtransporter etcetera i samband



med mindre olyckor. Det offentliga roll blir att vid större olyckor och kriser inskrida för att förstärka de totala resurserna i samhället för att hantera situationen. Kostnadsfördelningen mellan det offentliga och den privata sfären i samband med sådana insatser är svår att på förhand ange med någon formel och torde på samma sätt som skett efter tsunamin komma att bli föremål för överläggningar mellan berörda parter.

Oavsett utfallet av sådana överläggningar kan man konstatera att de genomsnittliga årliga kostnaderna för staten blir begränsade. Några särskilda arrangemang för dessa kostnader torde knappast krävas; att man i statsbudgeten respekterar de ursprungliga intentionerna bakom budgeteringsmarginalen och reserverar ett rimligt utrymme under utgiftstaket är helt tillräckligt.

Kostnaderna för att upprätthålla en *krisenhet* av det slag som har skisserats beror av vilken ambitionsnivå som väljs. Ett alternativ baserat på en bemanning med omkring 30 personer kan beräknas motsvara 50 miljoner kronor årligen. Till detta kommer kostnader för externa avtal som är svåra att uppskatta. Finansieringen sker naturligen genom omprioritering inom politikområdet *Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar* inom utgiftsområde 6 på statsbudgeten. Anslaget Krisberedskap inom detta politikområde ligger de kommande budgetåren på en nivå av omkring 1,8 miljarder kronor, och någon svårighet att finansiera den föreslagna krisledningen genom omprioriteringar inom detta anslag föreligger knappast.

## Ett återupprättat förtroende

Många som drabbades av tsunamin har berättat om hur de upplevde en djup besvikelse. Mötet med en svag svensk representation i katastrofens land blev för chockade och utsatta svenska medborgare – ibland i splittrade familjer – en bitter och skakande erfarenhet. Ambassaden var inte den trygga plats man väntat sig, och förvaltningen i Stockholm motsvarande inte heller förväntningarna.

Också många tjänstemän har en stark känsla av att inte ha räckt till. Andra kan ha svårt att ta till sig kritiken. De kan uppfatta den som grundad på efterklokhet, som felaktig eller utan proportioner. Men utveckling förutsätter förmåga till omprövning.

Kommissionen har granskat våra samhällsorgans och ledande beslutsfattares arbete vad gäller förberedelser, vaksamhet och inledan-

de respons. I rapporten tas ansvarsfrågan upp på några punkter när det gäller ledande politiska befattningshavare och tjänstemän. Detta är nödvändigt dels för att återställa och långsiktigt säkra förtroendet mellan medborgare och styrande, dels för att stärka förmågan att hantera kriser.

Kommissionen har lämnat ett bidrag till utvecklingen av beredskapen. Det bästa sättet att visa respekt för de drabbade är att nu skapa en krisberedskap byggd på ansvar och handlingskraft.

# 1 Uppdrag, arbetsformer och grundläggande begrepp

Tsunamin den 26 december 2004 har vållat många människor stort lidande. Efterverkningarna av katastrofen är stora och ännu svåröverskådliga, både för samhället och de enskilda och detta både i katastrofområdet och här i Sverige.

Tsunamikatastrofen i Sydostasien är en tragisk del av Sveriges moderna historia. Händelsen kan sägas vara unik till sin karaktär. Den har utsatt människor för extrema påfrestningar. Många grundläggande mänskliga behov och utvecklingstendenser i dagens värld kommer under blyxtbelysning. Detta kräver en diskussion som är smärtsam och svår men nödvändig.

Det handlar om internationaliseringens konsekvenser, medmänsklighetens innebörd, förväntningarna på de offentliga institutionerna, förmågan att lindra lidandet och att leva vidare med en individuell och kollektiv sorg. Här finns känsliga och kritiska frågor om sådant som likabehandling av människor, medborgarskapets innebörd, ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, myndigheternas sätt att fungera, ledarskapets betydelse i krislägen och den moderna informationsteknologins möjligheter och effekter.

Det är betydelsefullt att granska och utvärdera det svenska samhällets förmåga att möta en katastrof som denna. Hur klarar vårt samhälle svåra påfrestningar, och hur svarar det när det sätts på prov? Vilka är lärdomarna? Katastrofen blir ett kritiskt test på institutionernas hållfasthet. Granskningen bör bidra till en ökad förmåga att hantera också andra typer av påfrestningar på samhället.

Det är mot denna bakgrund som man skall se uppdraget till ”Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien”. Uppdraget beslutades vid regeringssammanträde den 13 januari 2005. Beslutet föregicks

av överläggningar mellan företrädare för riksdagens samtliga partier. Direktiven för arbetet har tagits in som *bilaga 1*.

Till ledamöter av kommissionen har fem personer förordnats. Kommissionen har antagit namnet *2005 års katastrofkommission*. Den har själv valt huvudsekreterare och övriga medarbetare till sekretariatet och till expertfunktionerna. Kommissionen har förfogat över de ekonomiska resurser som har krävts.

I de följande inledande avsnitten i detta kapitel presenterar kommissionen de principer som har gällt för arbetet, hur arbetsuppgiften har avgränsats och hur arbetet i övrigt har lagts upp (avsnitt 1.1–1.3). Därefter presenteras rapportens fortsatta struktur (avsnitt 1.4). Kommissionen redovisar avslutningsvis i detta kapitel (avsnitt 1.5–1.7) sin principiella syn på granskningsuppgiften med de utvärderingsmetoder och ansvarsbegrepp som blir tillämpliga. Dessutom presenteras relevanta delar av konstitutionen.

## 1.1 Vad är en kommission?

I direktiven talas om en ”medborgarkommission”. Innebörden av detta uttryck går inte tillbaka på några formella regler, men uttrycket används ibland om vissa kommittéer. I direktiven pekas på nödvändigheten av ett öppet arbetssätt och ett tydligt medborgarperspektiv. Det betyder bland annat att kommissionen aktivt skall ta del av erfarenheter och synpunkter från enskilda som har berörts av katastrofen.

En kommission som den nu aktuella har att i sak handlägga ett enda ärende – det i direktiven lämnade uppdraget – och skall fatta beslut endast om och i anslutning till det ärendet. Den skall redovisa sitt uppdrag i form av ett eller flera betänkanden.

Kommissionen är som andra offentliga utredningar en statlig förvaltningsmyndighet som sorterar under regeringen. Några särskilda bestämmelser som reglerar hur arbetet skall bedrivas finns inte. Men en kommission skall som andra organ i den offentliga förvaltningen enligt konstitutionen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.<sup>1</sup> Verksamheten måste vidare bedrivas i enlighet med tryckfrihetsförordningen och allmän lag. Det betyder till exempel att offentlighetsprincipen och brottsbalkens bestämmelser om sådant som förtal, brott mot tystnadsplikt med mera gäller. Kommissioner är också

som andra statliga myndigheter underkastade Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn.

Kommittéförordningen<sup>2</sup>, som gäller för kommissionens verksamhet, innehåller vissa övergripande bestämmelser om kommittéer och deras utredningsarbete. Av förordningen framgår att förvaltningslagen<sup>3</sup> inte är tillämplig i en kommittés verksamhet annat än vid handläggningen av administrativa ärenden och av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Det är mot denna bakgrund kommissionens uppgift att själv utifrån sina direktiv bestämma hur utredningsuppdraget skall tolkas och fullgöras.<sup>4</sup>

I direktiven anges att kommissionen skall göra utvärderingen som en oberoende kommitté. Begreppet *oberoende* kräver en kommentar. Vad som allmänt gäller för en kommission har nyss nämnts; häri ligger ramarna för verksamheten. Inom dessa ramar skall verksamheten präglas av självständighet och oavhängighet. Direktiven gäller och skall följas. I övrigt skall kommissionen stå fri från andras bestämmande om eller synpunkter på organisation, arbete och verksamhet i övrigt.

Kommissionens ställning som kommitté under regeringen bör ses som en endast formell inordning i myndighetsorganisationen och som en ordning för vissa praktiska arrangemang i arbetet som lokalfrågor, ekonomisk redovisning etcetera. Oberoendet vid utförandet av sakuppgiften har inte hotats av detta.

Kommissionen har också i sitt arbete vidtagit olika åtgärder för att säkra sitt oberoende. Den har anlitat utomstående experter som har kunskaper och erfarenheter från relevanta områden men som inte har varit ansvariga för myndighetsfunktioner under katastrofen. Där så varit möjligt och lämpligt har dessa experter hämtats från andra länder än Sverige och har vetenskaplig meritering. Experterna har arbetat självständigt i förhållande till kommissionen med att lösa sina uppgifter, och de ansvarar själva för slutsatser och eventuella rekommendationer i sina respektive rapporter. Kommissionen har å sin sida självständigt tagit ställning till experternas analyser och slutsatser. I arbetet har en generell strävan varit att genomföra analysen efter sedvanliga akademiska kriterier och efter saklighetens krav.<sup>5</sup>

## 1.2 Avgränsningen av uppdraget

Utvärderingen skall enligt direktiven omfatta agerande av riksdagen, regeringen, Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och andra centrala myndigheter. Det är alltså endast svenska statliga funktioner som här avses. Dessa är de egentliga *granskningsobjekten*.

Utländska eller mellanstatliga myndigheter faller utanför granskningen. Detsamma gäller svenska kommunala organ samt enskilda, organisationer och företag. Däremot skall en utvärdering göras av hur statliga myndigheter samverkat med den regionala och lokala nivån och med andra aktörer som researrangörer, frivilligorganisationer och trossamfund. Det betyder bland annat att samverkansformer, avtalslösningar mellan olika parter med mera kan tas upp till behandling.

Det följer av direktiven att kommissionens perspektiv är svenskt. Förhållandena för de drabbade länderna och för deras befolkningar faller utanför uppdraget. Kommissionen anlägger alltså inte något FN-perspektiv på frågorna och har inte heller att utvärdera svenska biståndsinsatser riktade till andra länder och deras medborgare.

Uppgiften att *utvärdera* granskningsobjektens handläggning av tsunamins konsekvenser inrymmer en granskande undersökning. Denna förutsätter också en analys av ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och de statliga myndigheterna. Kommissionens förhållningssätt är kritiskt men präglas också av insikt om katastrofens exceptionella karaktär och omfattning.

Vad gäller *utvärderingen* har kommissionen valt att avgränsa denna i tid till huvudsakligen de första veckorna, mer precist fram till den 10 januari 2005. Vissa problem (såsom identifieringen av avlidna) kräver dock en bedömning av förhållanden under en längre tidsperiod.

Undersökningen har avgränsats i *rummet* till Thailand och Sri Lanka, förutom självklart Sverige.

Enligt direktiven skall kommissionen aktivt inbjuda de enskilda som berörts av katastrofen att *berätta om sina erfarenheter*. Hur detta har gjorts beskrivs i avsnitt 1.3.5.

*I sak* betyder dessa avgränsningar att verksamheten inte har kommit att gälla sådant som skötts av Rådet för stöd och samordning med anledning av naturkatastrofen i Asien och att kommissionen inte heller har utvärderat rådets verksamhet.

Kommissionen har vidare den framåtblickande uppgiften att föreslå åtgärder för att förbättra beredskapen mot kriser, i synnerhet sådana kriser som berör många svenskar utomlands. Här finns möjlighet att jämföra med hanteringen av andra svåra påfrestningar. Det är viktigt att anlägga ett förhållandevis generellt perspektiv. Valet av krisspektrum bör vara brett. Åtgärdsdiskussionen får inte inriktas på hur samhället bäst möter just nästa tsunami. Samtidigt sätter utrymmet gränser för hur många typer av kriser som kan behandlas.

Enligt direktiven skall kommissionen inhämta erfarenheter av hur *andra länder* hanterat följderna av naturkatastrofen. Jämförelser bör göras med länder som liknar Sverige i olika avseenden (demokratiska rättsstater, utvecklade industriländer, många medborgare utomlands, relativt hög ambitionsnivå när det gäller statliga åtaganden, likartade funktioner hos de administrativa systemen med mera). Danmark, Finland och Norge är naturliga jämförelseländer. Även om stora länder med federal struktur som Tyskland, med bakgrund som kolonialmakt som Frankrike eller med särskilt hög frekvens av naturkatastrofer som Italien skiljer sig från Sverige, bör de också tas med. Det finns bland annat ledningsfrågor såsom en regerings förmåga att analysera information, fatta beslut, göra politiska bedömningar, utöva strategiskt ledarskap och förhålla sig till media eller generella frågor såsom rutinerna för registrering av saknade och identifiering av avlidna, där också andra länder kan vara goda referenspunkter.

Kommissionen har endast undantagsvis kunnat beakta uppgifter som tillkommit efter utgången av oktober 2005.

## **1.3 Arbetets uppläggning**

### **1.3.1 Inledande arbete och externa kontakter**

Kommissionens arbete inleddes med genomgång av direktiv, precisering av arbetsuppgifterna samt behandling av formerna för materialinsamlingen och av vilka expertuppdrag som skulle formuleras och läggas ut etcetera. I samband med planeringen av arbetet gjordes en genomgång av vissa juridiska och praktiska aspekter på det kommande arbetet. Detta skedde bland annat med utgångspunkt i redovisningar av tillämpade arbetsprinciper som vissa tidigare medborgarkommissioner lämnat.<sup>6</sup>

Kommissionens ordförande och sekretariat har haft kontakt med sekretariatet hos riksdagens konstitutionsutskottet i praktiska frågor i det granskningsarbete som utförts hos utskottet respektive kommissionen. Dessa kontakter för avstämning har inte gällt sakfrågorna eller granskningsresultaten. Allmänna handlingar rörande granskningsarbetet, tillgängliga också för andra myndigheter och för enskilda, har utväxlats mellan utskottet och kommissionen.

Kommissionen har haft kontakter med Rådet för stöd och samordning med anledning av naturkatastrofen i Asien.

Jämsides med kommissionens arbete har det pågått ett löpande utvecklingsarbete på krisberedskapens område i Regeringskansliet och hos andra myndigheter. Vidare har det samtidigt pågått utredningsarbete i Försvarsberedningen. Kommissionen har under arbetets gång mött Försvarsberedningen och tagit del av avsnitt ur beredningens textutkast. Beredningens arbete avses att avslutas den 9 januari 2006.

Kommissionen har valt att koncentrera sina överväganden på att med direkt utgångspunkt i resultaten av utvärderingen lämna vissa principiella och konkreta praktiska förslag främst rörande landets samlade krisledningsfunktion och regelsystemet kring detta.

### 1.3.2 En sekretessfråga

En viktig handlägningsfråga som omedelbart identifierades i kommissionens arbete hade samband med den i direktiven angivna uppgiften att aktivt inbjuda enskilda som berörts av katastrofen att lämna kommissionen sina erfarenheter. Frågan hur kommissionen skulle behandla uppgifter om känsliga personliga förhållanden om sådant som dödsfall, sorg, skador och sjukdom måste besvaras. I kommissionens arbete skulle sådana uppgifter som kom in till exempel i ett brev omedelbart bli tillgängliga för alla enligt offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen. Kommissionen väckte därför den 19 januari 2005 hos Regeringskansliet frågan om ett behov av lagstiftningsåtgärder. Rådet för samordning och stöd med anledning av naturkatastrofen i Asien gjorde för sin del detsamma. Efter beredning av frågan beslöt riksdagen att anta en proposition med förslag om införandet av en ny sekretessbestämmelse i 9 kap. 26 § sekretesslagen<sup>7</sup>. Enligt bestämmelsen kan ett sekretesskydd ges för uppgifter hos kommissionen eller rådet om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.<sup>8</sup>



### 1.3.3 Hemsidan

En hemsida har upprättats ([www.katastrofkommissionen.se](http://www.katastrofkommissionen.se)). Där har lämnats grundläggande information om kommissionens verksamhet och organisation samt kontaktinformation. Verksamma expertgrupper har presenterats och vissa avlämnade expertrapporter har publicerats. På hemsidan har också funnits information om hur man kan kontakta kommissionen för att lämna en berättelse om sina erfarenheter. För detta ändamål har frågeformulär funnits som kunnat fyllas i och skickas in till kommissionen på elektronisk väg.

### 1.3.4 Inhämtande av uppgifter från myndigheter och tjänstemän

Tidigare fanns i 6 § kommittéförordningen<sup>9</sup> en uttrycklig skyldighet för statliga myndigheter att lämna upplysningar och avge yttranden när en kommitté begärde det. Denna skyldighet ansågs omfatta både muntliga och skriftliga uppgifter. Även om bestämmelsen särskilt tog sikte på själva myndigheten ansågs den omfatta också enskilda befattningshavare hos myndigheten. I den nu gällande kommittéförordningen<sup>10</sup> finns ingen motsvarande bestämmelse. Härav kan dock inte den slutsatsen dras att statliga myndigheter under regeringen och dess befattningshavare numera inte är skyldiga att lämna upplysningar på begäran av en kommitté. Enligt 6 § förvaltningslagen<sup>11</sup> skall myndigheter samverka på så sätt att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs vidare att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det torde stå alldeles klart att de statliga myndigheter som en kommitté enligt direktiv av regeringen är satt att granska är skyldiga att medverka genom att lämna upplysningar med mera. Även befattningshavare – åtminstone på viss nivå – hos en sådan myndighet torde vara skyldiga att medverka och med myndighetens medgivande lämna upplysningar om verksamheten och sina handläggningsåtgärder med mera. Med denna begränsade reglering följer att några möjligheter till förhör eller till tvångsmedel inte finns.<sup>12</sup>

Kommissionen har inte mött några invändningar när det gäller att få ta del av handlingar och att få svar på ställda frågor.

På kommissionens begäran har det från riksdagen, Regeringskansliet, vissa centrala myndigheter och utlandsmyndigheter inlämnats ett grundläggande material rörande såväl händelseförloppet under krisen som det regelverk som styrde respektive myndighets handlande. Kommissionen önskade därvid för varje händelse få beskrivningar av vilken eller vilka personer eller enheter som varit involverade samt i korthet vad händelsen inneburit, inklusive eventuella beslut eller åtgärder. Där så var möjligt och lämpligt önskades beskrivningen kompletterad med bilagor (protokoll, e-postmeddelande eller liknande). Kommissionen önskade också att myndigheterna koncentrerade sina redogörelser till viktigare kontakter och beslut, tidpunkter då lägesbedömningen förändrats på ett signifikant sätt eller andra händelser. Myndigheterna uppmanades att lämna egna kommentarer som de bedömde vara av värde för kommissionens arbete. Det kunde gälla information, kontakt med allmänheten, samverkan med andra myndigheter, resurser som upplevts som särskilt knappa etcetera. Det underlag som myndigheterna lämnat består i vissa fall av redogörelser i loggform för händelseförloppet.

Detta material har blivit allmänna handlingar när det kommit in till kommissionen. Endast i mycket begränsad omfattning har sådant material ansetts omfattat av sekretess. Det har gällt vissa detaljerade uppgifter om myndigheternas beredskapsplanläggning eller förhållande till annan stat. En förteckning över myndigheternas rapporter har tagits in som *bilaga 2*.

Ett stort antal offentliga befattningshavare har utfrågats av kommissionen. Det gäller riksdagens talman, statsministern, vissa statsråd, statssekreterare, generaldirektörer samt tjänstemän i departement, centrala myndigheter och utlandsmyndigheter.

Det fördes minnesanteckningar hos kommissionen över samtalen. På grundval av dessa har uppteckningar av samtalen skett. Den utfrågade har beretts tillfälle att lämna synpunkter på en sådan uppteckning. Denna dokumentation har sedan sparats inom kommissionen utan att få karaktären av allmänna handlingar under arbetets gång. I och med arkivläggningen av kommissionens material efter uppdragets slutförande får materialet denna karaktär. En förteckning över de utfrågningar som har ägt rum har tagits in som *bilaga 3*.

### 1.3.5 Insamlande av uppgifter från enskilda personer, organisationer och företag

Katastrofkommissionen har inte fått någon särskild befogenhet att inhämta uppgifter från enskilda – vare sig privatpersoner eller företrädare för organisationer eller företag. Deras medverkan med att lämna uppgifter har alltså varit fullt frivillig både i sak och till form. Kommissionen har använt olika metoder för att få in uppgifter från dessa.

Med stöd av främst annonser i dagspressen och information på sin hemsida har kommissionen bjudit in enskilda personer som drabbats direkt eller som anhöriga samt volontärer som frivilligt gjort hjälpinsatser eller andra som haft iakttagelser att lämna sina berättelser till kommissionen. Detta har kunnat ske skriftligen per brev eller e-post, eller muntligen genom en personlig intervju per telefon eller vid ett besök hos kommissionens sekretariat. Till stöd för informationslämnandet har två formulär lagts ut på hemsidan. Antalet inkomna brev/mail och formulärsvår samt gjorda personliga intervjuer var vid utgången av oktober:

Brev/mail	59
Formulärsvår	151
Intervjuer	146

Inkomna skriftliga berättelser har blivit allmänna handlingar hos kommissionen i samband med inlämnandet. I begränsad utsträckning har det förekommit att uppgifter har lämnats som bedömts vara omfattade av sekretess enligt den nya bestämmelsen i 9 kap. 26 § sekretesslagen. De uppteckningar som kommissionen har gjort av intervjuerna kommer att arkiveras som allmänna handlingar. Endast i några enstaka fall har berättelserna varit anonyma.

De enskildas berättelser speglar egna och andras erfarenheter av skräck, saknad, oro, sorg, fysisk och psykisk smärta, frustration och ilska. Berättelserna är skakande och talar för sig själva. Kommissionen har valt att – efter medgivande av de enskilda uppgiftslämnarna – delvis återge några av dessa berättelser. Detta material har tagits in i en särskild del av betänkandet, kallad *Berättelserna*, där huvuddelen består av berättelser i sammanfattad form. Här måste genast understrykas att de enskilda personernas uppgifter – och inte bara de som återges i berättelserna – har varit synnerligen betydelsefulla i arbetet. De har kunnat ställa de svenska myndig-

heternas verksamhet i belysning av de enskilda människornas behov i en mycket svår situation. Uppgifter ur materialet används i de olika avsnitten av rapporten.

Kommissionen har med utgångspunkt i uppdraget också inbjudit ett antal organisationer och företag att lämna information om sina erfarenheter och synpunkter. Det har kunnat gälla sådant som gjorda insatser samt informations- och samverkansfrågor i anslutning till händelseförloppet under krisen, men också det regelverk som styr handlandet i situationer där samhället utsätts för svåra påfrestningar och organisationsfrågor i anslutning till detta.

Svaren har lämnats i form av skrivelser med redogörelser för hur organisationen eller företaget berörts av händelseförloppet, dess kontakter med de svenska myndigheterna etcetera. Företrädare för kommissionen har träffat en grupp volontärer som bildat organisationen Swedish International Volunteers (SIV). Ett möte har ägt rum med företrädare för Fritidsresor och ett med Försäkringsförbundet, SOS International med flera.

En förteckning över organisationer och företag som lämnat redogörelser finns med som *bilaga 4*.

### 1.3.6 Utländska kontakter

Företrädare för kommissionen och dess sekretariat besökte i april 2005 Thailand. Vidare har besök ägt rum i Rom och Berlin för studier av italiensk och tysk krisledning och av erfarenheterna från tsunamikatastrofen.

Genom redogörelser från ett antal svenska utlandsmyndigheter har kommissionen fått grundläggande information även om hur ett antal länder berördes av katastrofen och om hur deras myndigheter agerade. Kommissionen har också fått redogörelser för hur krishantering och konsulärt bistånd är ordnade i dessa länder.

De danska, norska och finska utredningsmaterialen<sup>13</sup> har givit viktig information om händelseförloppet för respektive lands medborgare och myndigheter, om det samarbete som ägde rum mellan de nordiska länderna och hur detta kan utvecklas. Möjligheten att göra jämförelser med de andra nordiska länderna har också varit betydelsefull i utredningsarbetet.

### 1.3.7 Experterna

På utvalda områden har experter anlåtts för att genomföra studier. En strävan har varit att i detta arbete engagera vetenskapligt verk-samma experter inte endast från Sverige. Expertstudierna har genomförts på basis av direktiv som kommissionen beslutat. Där så har ansetts lämpligt har expertstudierna behandlats i seminarieform innan de slutförts. Experterna har arbetat självständigt och ansvarar själva för sina slutsatser och rekommendationer. Dessa har kompletterats och stärkt underlaget för kommissionen, som dock haft att ta hänsyn även till annat material inför sina egna över-väganden och slutsatser.

## 1.4 Rapportens struktur

I de avslutande avsnitten (1.5–1.7) i detta kapitel anger kommissio-nen till att börja med sin syn på uppgiften att granska, utvärdera och göra en ansvarsanalys. Sedan behandlas det konstitutionella regelverket och de ansvarsbegrepp som kommissionen har använt.

Särskild vikt skall enligt direktiven läggas på händelser som berör många svenska medborgare utomlands. I kapitel 2 görs därför en genomgång av nu gällande regelverk på rese- och försäkrings-områdena beträffande de offentliga och de privata åtagandena, lik-som av den djupare liggande frågan om ansvarsfördelningen mellan offentligt och privat.

Kapitel 3 återger händelseförloppet under de kritiska veckorna, med tonvikt på de första dygnet. Kommissionen har för detta kapitel utnyttjat en mängd källor: berättelser från drabbade, anhöriga och volontärer, myndigheternas redogörelser, utfråg-ningar av enskilda tjänstemän, redogörelser från organisationer och företag samt ett stort antal öppna källor. Strävan har varit att i detta kapitel ge en objektiv beskrivning utan närmare värderingar av de olika parternas agerande.

I det följande kapitel 4 görs en mer detaljerad utvärdering av myndigheternas handläggning utifrån en funktionell indelning – ledningssystem, kommunikation, sjukvårdsinsatser och så vidare. För de olika avsnitten har expertrapporterna beaktats.

Kapitel 5 innehåller den egentliga diagnosen av bristerna i den organisation som hade att hantera tsunamins följder. Beskrivningen i detta kapitel skär delvis tvärs över de funktioner som beskrivits

och utvärderats i det föregående. Det är också i kapitel 5 som kommissionen redovisar hur den uppfattar ansvaret för de olika brister som identifierats – institutionella, strategiska och operativa.

I det följande kapitel 6 presenterar kommissionen sina förslag till åtgärder för att förbättra krishantering inom statsförvaltningen. Diskussionen handlar främst om sådant som Regeringskansliets analysförmåga och handlingskraft, myndigheternas mandat i relation till regeringen och liknande. Specifika insatser kopplade till olika kategorier av olyckor eller kriser tas inte upp. I enlighet med direktiven ges händelser som berör många svenskar i utlandet särskilt utrymme.

Rapporten avslutas med ett *Efterord* och *Berättelserna* baserade på de drabbades och anhörigas perspektiv.

Ett antal expertstudier presenteras i en särskild volym, *Expert-rapporter*, enligt följande:

- Samhällets behov av seismologisk kunskap i samband med flodvågskatastrofen annandag jul 2004 (professor Reynir Bödvarsson, Uppsala univ.).
- Den svenska krishantering efter tsunamikatastrofen – fokus på Regeringskansliet (forskaren Dan Hansén, CRiSMART, Försvarshögskolan).
- Massmedias och myndigheters framställningar av hanteringen av flodvågskatastrofen (forskaren Pär Daléus, CRiSMART, Försvarshögskolan).
- Den svenska sjukvårdens ledning och funktion i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 26 december 2004 (professor Sten Lennquist, Univ. i Linköping, professor Timothy Hodgetts, Univ. of Birmingham).
- Rapport om Statens räddningsverks insatser vid flodvågskatastrofen i Asien (professor Les Moseley, Univ. of Coventry).
- Logistikrelaterade frågor efter tsunami-katastrofen (överste Ronnie Åbrandt, Försvarsmakten, professor Kenth Lumsden, Chalmers Tekniska Högskola).
- Identifieringsarbetet i Thailand efter tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004 (docent Marie Allen, professor Ulf Gyllensten och professor Ulf Pettersson, Uppsala univ.).
- Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer: En diskussion om kända fallor, mönsterlösningar och kritiska para-

metrar i utformningen (ass. professor Arjen Boin, Leidens univ.).

- Rapport från Utrikesgruppen angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund (f.d. ambassadören Sven Hirdman, ordförande, samt generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren, Stockholms univ. och f.d. ambassadören Staffan Sohlman).
- EU och flodvågskatastrofen (forskaren Per Larsson, FOI).

Hovrättsrådet Petra Lundh har som expert bidragit med underlag till kapitel 2. Det har genomförts en volontärstudie av professor Hans Rosling, Karolinska Institutet, och medarbetare. Den har beaktats i kapitel 4. Vidare har forskningsledare Kerstin Castenfors och förste forskaren Ann Ödlund, båda vid FOI, genomfört en litteraturstudie med anknytning till organisationers uppträdande i kris. Den har beaktats i kapitel 6. Dessa båda studier förfogar författarna över. Materialet finns även i kommissionens arkiv.

## **1.5 Kommissionens uppgift att granska, utvärdera och göra en ansvarsanalys**

I direktiven för kommissionen redovisas under rubriken Bakgrund närmare de ansvarsprinciper och den uppgiftsfördelning som gäller för samhällets krishantering. En uppgift för kommissionen anges sedan vara att utvärdera hur riksdag, regering och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, har agerat med anledning av naturkatastrofen. Granskningen skall enligt direktiven särskilt avse agerandet när jordskalvet och tsunamin blev kända, hur arbetet därefter organiserades och genomfördes och hur situationen i övrigt hanterades. Utvärderingen skall vidare avse de berörda aktörernas organisation, styrning, samverkan och informationsutbyte. Det skall bedömas om roller och ansvarsfördelning mellan olika aktörer varit tydliga.

### 1.5.1 Uppdragets nyckelbegrepp

Följande begrepp är centrala i kommissionens arbete med uppdraget:

- *Utvärdering*: Utvärdering kräver en jämförelsenorm, som i många fall kan hämtas från utlandet (best practice). I vissa situationer finns dock naturliga handlingsalternativ att jämföra med utan att man behöver gå utomlands.
- *Analys av brister*: En analys som bygger på en jämförelse mellan faktiskt handlande och den norm som lagts fast. Hänsyn måste tas till de förutsättningar som gäller för enskilda individers handlande i olika situationer.
- *Ansvarsfördelning*: En analys av ansvarsfördelningen är en förutsättning för en korrekt diagnos av bristerna. Grovt sett kan man urskilja tre typer av brister:
  - *Institutionella*, som beror på tidigare beslut eller underlåtenheter rörande administrativa strukturer, kompetens, resurstilldelning med mera. Här är ramen och förutsättningarna givna före den inträffade katastrofen.
  - *Strategiska*, som beror på felaktiga bedömningar och beslut av chefer på olika nivåer även då hänsyn tagits till gällande institutionella förutsättningar. Här är fel och brister i situationsuppfattning och i förmågan till politisk och annan bedömning i avgörande frågor centrala. I den akuta fasen får brister på den strategiska nivån stor betydelse för den operativa nivån. Det är därför viktigt att föra en ansvarsdiskussion rörande denna typ av brister, som kan få stora konsekvenser i händelseförloppet.
  - *Operativa*, som är misstag begångna av enskilda tjänstemän på olika nivåer då hänsyn tagits till institutionella förutsättningar och strategiska beslut på högre nivåer i berörda organisationer.

Indelningen av bristerna i dessa tre kategorier är grundläggande för analysen av ansvarsfrågorna. Ansvarsfrågorna fordrar en närmare inledande diskussion. Före redovisningen av fakta och överväganden ägnas de därför ett särskilt avsnitt (1.8). Till detta avsnitt an knyter en promemoria författad av kommissionens huvudsekreterare, *Ansvarsbegreppen i ett vidare perspektiv*, se bilaga 5.



Det gäller alltså här två saker. Det gäller för det första att granska och utvärdera förhållandena i ett tidigare stadium. Vilka förberedelser har varit genomförda i fråga om organisation, styrning, samverkan och informationsutbyte för att möta allvarliga krissituationer? Vilka brister har därvid funnits? Det gäller för det andra att granska och utvärdera de berörda statsorganens agerande under händelseförloppet. Bland annat är då frågan vilken betydelse organisationen och ansvarsfördelningen fick för skeendet.

Något mera konkret kan uppgiften sägas vara att kommissionen skall granska de berörda statsorganens och deras befattningshavares vidtagna åtgärder, underlättna insatser och sättet att utföra åtgärderna. Granskningen gäller även tidsfaktorn; gjordes det som gjordes i rätt tid eller för sent? Också rumsfaktorn måste beaktas. Var någonstans gjordes eller gjordes inte något – i Sverige, i Thailand, i internationellt luftrum och så vidare, och var det på rätt plats?

Kommissionens uppdrag har som framgått två huvudkomponenter, en granskande (bakåtblickande) och en förslagsinriktad (framåtblickande). Dessa hänger intimt samman via ansvarsbegreppet. För att granska och utvärdera olika befattningshavares eller myndigheters agerande är det nödvändigt att noggrant beskriva hur ansvaret för olika uppgifter har varit fördelat. Men det är också så att även ett väl genomtänkt förslag till organisation riskerar att bli liggande, om inte ansvaret för tidigare missgrepp beskrivs i konkreta ordalag. Det kan dessutom vara så att en väsentlig komponent i utvecklingen av en organisatorisk lösning är en tydligare definition av de olika befattningshavarnas ansvar.

Det råder alltså ingen motsättning mellan bakåtblickande och framåtblickande analyser. Tvärtom stöder de varandra, eftersom en noggrann analys av ansvarsfördelningen är en förutsättning för en framgångsrik läroprocess i de berörda institutionerna.

Kommissionen menar därför att en granskning förutsätter en konkret behandling av frågor om ansvaret och dess fördelning. Kommissionen väljer att arbeta med ett ansvarsbegrepp som inrymmer att kritik av varierande styrka skall kunna riktas mot dem som visat sig inte motsvara de krav som framgår av gällande bestämmelser eller som annars rimligen bör kunna ställas. Om en sådan analys inte görs, försvåras möjligheterna att lära av misstagen och medborgarnas förtroende för myndigheterna urholkas.

Att göra en analys av ansvarsfrågorna är en sak. Däremot är det inte, det skall betonas, en uppgift för kommissionen att utkräva ansvar.

I avsnitt 1.6 presenteras det konstitutionella regelverket i de delar som är betydelsefullt för den granskning med en ansvarsdiskussion som vi skall genomföra. Därefter behandlas i avsnitt 1.7 ansvarsbegreppen av betydelse för den svenska förvaltningen, först formellt och sedan materiellt.

### 1.5.2 Utvärderingens problem och metoder

En utvärdering skall liksom annat utredningsarbete uppfylla generella krav på saklighet, objektivitet och redovisning av källor. Dessa krav är som sådana relativt oproblematiske men kan vara svåra att uppfylla i en situation när förhållanden med anknytning till en inträffad katastrof skall bedömas. Tsunamin och dess konsekvenser har väckt starka känslor inte bara hos de närmast berörda utan också i samhället i stort. Detta ställer höga krav på noggrannhet i värderingen av redogörelser som lämnats av berörda parter.

En *utvärdering* innebär att ett faktiskt händelseförlopp jämförs med ett eller flera tänkta alternativa händelseförlopp (så kallade *kontrafaktiska skeenden*). Syftet är att utröna vilket av de till buds stående alternativen som bäst motsvarar kraven på de samhällsfunktioner som utvärderas. Grundproblemet i de flesta utvärderingar är att man inte har möjlighet att jämföra de olika alternativen under i övrigt lika förutsättningar. Man kan så att säga inte spela upp historien igen med den alternativa handlingsvägen realiserad utan är hänvisad till olika approximativa lösningar. Ibland kan problemet vara lätt att hantera. Om det fanns ett alternativ till buds som var uppenbart överlägset men av ett eller annat skäl inte utnyttjades, kan detta vara grund för kritik. Men oftast tvingas man att skapa referenspunkter på annat sätt. En vanlig metod är att jämföra med andra geografiska eller administrativa enheter – kommuner, länder eller liknande. Detta kan ge värdefull information, men man måste komma ihåg att skillnader i utfallet kan bero på andra faktorer än dem som står i fokus för själva jämförelsen.

Enligt kommissionens uppfattning är jämförelser med andra länder ett värdefullt underlag i bedömningen av den svenska statsförvaltningens hantering av tsunamins konsekvenser och i utvecklingen av nya administrativa lösningar. Med ledning av sådana jämförelser är det möjligt att definiera en *best practice*, en sorts minsta gemensamma nämnare för de länder som framgångsrikt hanterar kriser av detta slag. Det finns skillnader i förutsättningar mellan

olika länder som kan påverka utfallet, till exempel vad gäller historia, resurser, förvaltningspolitiska traditioner och gränsdragning mellan offentligt och privat. Sådana skillnader måste beaktas; man kan inte utan föregående analys lyfta över ett lands administrativa lösningar till ett annat.

Allmänhetens upplevelser är ett annat viktigt underlag i utvärderingen. Den offentliga sektorns uppgift är att förse medborgarna med tjänster som utformats och dimensionerats i en politisk process. Traditionellt har utvärderingar av den offentliga sektorn ofta präglats av ett producent- och myndighetsperspektiv, även om situationen har förändrats till det bättre under senare år genom att man anlagt ett brukar- och medborgarperspektiv. Återföringar av medborgarnas uppfattningar om hur den offentliga sektorns företrädare löst sina uppgifter har varit ett centralt inslag i kommissionens arbete. Det gäller här att sakligt söka värdera ett material som helt naturligt kommit att präglas av de enskildas ohyggliga upplevelser och starka känslor.

En viktig reservation när det gäller utvärdering av myndigheternas handlande i en specifik och akut situation är att beslut och åtgärder kommer till under osäkerhet, medan en utvärdering görs i en situation med mycket av facit i hand. Det kan därför vara lätt att underskatta problemen för myndigheternas aktörer i den faktiska situationen. Den amerikanska 11 september-kommissionen har väl uttryckt detta problem med följande uttalande: ”Vi skriver med efterklokhetens för- och nackdelar. Vi är medvetna om faran i att vara orättvis mot män och kvinnor som gjort val i situationer av osäkerhet och under förhållanden som de ofta hade begränsat inflytande över.”<sup>14</sup> Men just i en sådan situation kan jämförelser med andra länder vara nyttiga, eftersom alla förvaltningar har haft att hantera samma grundläggande osäkerhet beträffande händelseutvecklingen.

## 1.6 Konstitutionen

I detta avsnitt lämnas information om vissa konstitutionella förhållanden som följer av regleringen i regeringsformen. Kommissionen redovisar det som en principiell bakgrund till den granskning som görs i rapporten.

### 1.6.1 Regeringens befogenheter

#### Vissa principiella bestämmelser i regeringsformen

All offentlig makt utgår från folket och den offentliga makten utövas under lagarna.<sup>15</sup> Detta gäller såväl under normala förhållanden, vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid krig eller krigsfara. Denna princip om maktutövningens lagbundenhet gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan också regering och riksdag.

Regeringen styr riket,<sup>16</sup> vilket innebär att den har både initiativtagande och verkställande uppgifter. Vad som ingår i den styrande makten framgår av olika kapitel i regeringsformen.<sup>17</sup> Någon heltäckande bild av regeringens uppgifter ger dock inte regeringsformen. På de flesta områden, och i synnerhet beträffande normgivningsmakten och finansmakten, är regeringsformens bestämmelser konstruerade på så sätt att regeringens handlingsutrymme är underordnat riksdagen. I fråga om den sida av den styrande makten som vetter åt förvaltningsmyndigheternas uppgifter är gränsen mera flytande.<sup>18</sup>

För rättskipningen finns det domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.<sup>19</sup> Domstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpar rätten oberoende av regering och riksdag. Har de enligt en författning till uppgift att sköta en viss uppgift, kan denna inte ändras eller tas ifrån dem utan att författningen ändras eller upphävs. Bestämmelsen får konstitutionell betydelse, eftersom den markerar gränserna för de politiska organens kompetensområden.

#### Förhållandet mellan regeringen och de statliga myndigheterna

De statliga myndigheterna, med undantag för riksdagens myndigheter, lyder under regeringen.<sup>20</sup> Bestämmelsen är ett uttryck för att dessa myndigheter i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar eller andra skrivelser som regeringen avsänder. Både i direktiven och i uttalanden kan anges målsättningen för den policy som regeringen vill främja. Regeringens befogenhet att utfärda anvisningar, ge direktiv eller göra uttalanden beträffande statlig myndighets verksamhet är begränsad i två hänseenden.

För det första gäller att regeringen är bunden av vad som är reglerat i grundlag eller vanlig lag. Samma bundenhet gäller för regeringen i fråga om vad riksdagen beslutat genom budgetreglering. För det andra får regeringen inte bestämma hur en myndighet skall besluta i ett särskilt fall eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.<sup>21</sup> Utanför denna bestämmelse faller sådant faktiskt handlande, som utgör en central uppgift för många förvaltningsmyndigheter. Gränsen mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning är inte självklar. Typiskt för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i någon form av beroendeförhållande.<sup>22</sup>

Det har hävdats att på de områden där förvaltningsmyndigheter har att handlägga ärenden som kan komma att prövas av förvaltningsdomstol eller liknande nämnder fungerar de tämligen oberoende av regeringen, medan myndigheterna i ärenden med svagare prägel av rättstillämpning via informella kontakter med företrädare för departementen är beredda att lyssna på regeringens synpunkter, även om myndigheten utåt sett själv får svara för sitt beslut. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om så kallade informella kontakter mellan företrädare för regeringen med Regeringskansliet och myndigheterna. Utskottet har då framhållit att stor återhållsamhet måste iaktas. Det som nu behandlats brukar beskrivas som avgränsningar mot ett otillåtet ministerstyre.

Regeringskansliet är en förvaltningsmyndighet under statsministerns ledning som har inrättats omedelbart under regeringen (se närmare om detta i avsnitt 3.3.1).

## Regeringen och dess beslutsfattande

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern tillsätter övriga statsråd.<sup>23</sup> Statsministern får entlediga annat statsråd.<sup>24</sup> Regeringens beslutsfattande är kollektivt och utövas vid regeringssammanträden. För beslutförhet krävs att minst fem statsråd deltar i sammanträdet.<sup>25</sup> Undantag görs för vissa ärenden som rör Försvarsmakten. Vilka dessa ärenden är framgår av särskild lag. Det är inte reglerat i regeringsformen och inte kommenterat i förarbetena vem som bestämmer om vilka ärenden som skall tas upp vid regeringssammanträde. Det har sagts att det får anses tillkomma statsministern som ordförande att i sista hand

bestämna detta. Statsministern är också oförhindrad att utse sig själv till föredragande i ett ärende.<sup>26</sup>

### Förhållandet till andra stater

Myndigheterna har en uttrycklig skyldighet att underrätta utrikesministern när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos myndigheten.<sup>27</sup> Bestämmelsen syftar till att garantera en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna.

### Regeringsformen i krissituationer

Lagbundenheten kan i krissituationer utgöra ett hinder för effektiviteten. Några särskilda regler för regeringens befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred finns inte i regeringsformen. I vissa krissituationer kan det bli nödvändigt att statsmakterna ingriper särskilt snabbt för att lösa oväntade problem. I regeringsformen anvisas vissa möjligheter, framför allt i den formen att konstitutionella befogenheter överläts från riksdag till regering. När väl en situation uppfattas som så extrem att behovet av att avvika från den vanliga konstitutionella ordningen uppstår, har tre olika tillvägagångssätt diskuterats, motsvarande olika konstitutionella lösningar.

Ett alternativ är att göra det möjligt att ändra grundlagen genom ett enda beslut fattat med kvalificerad majoritet. En annan möjlighet är att regeringen handlar utan uttryckligt grundlagsstöd och med tillämpning av så kallad konstitutionell nödrätt övertar större eller mindre delar av riksdagens kompetens. Det tredje och sista alternativet, som brukar betecknas som konstitutionell krisberedskap, går ut på att försöka förutse de komplikationer som en krigs- eller krissituation kan föranleda och redan i förväg förse konstitutionen med nödvändiga undantagsbestämmelser. Till detta resonemang kan också föras vad som har kallats författningsberedskap, det vill säga en strävan att redan i fredstid anpassa övrig normgivning till kris- och krigsförhållanden.

## Konstitutionell nödrätt

Konstitutionell nödrätt förklaras som grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att handla rättsenligt.

Regeringsformen vilar på förutsättningen att konstitutionella befogenheter inte kan överlåtas. Det handlingsutrymme som behörig ställföreträdare för riksdag och regering har kan inte överlåtas annat än med stöd av bestämmelserna om krig och krigsfara. Övriga bestämmelser i regeringsformen är tänkta att kunna användas i alla andra situationer. Några mellanlägen eller mer tånjbara konstitutionella generalklausuler finns inte. I Sverige har riksdagen i huvudsak tagit avstånd från den konstitutionella nödrätten. Det kan dock finnas ett begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt vid sidan av författningen. Hur långt denna sträcker sig är dock oklart. Frågan om den konstitutionella nödrätten har uppmärksamats av konstitutionsutskottet i flera ärenden, och dess innebörd får sin belysning genom utskottets granskningspraxis, där förhållanden i anslutning till inträffade händelser bedöms i efterhand.

### 1.6.2 Granskning och ansvar från konstitutionell utgångspunkt

Oavsett omständigheterna kan alla regeringens åtgärder i en eventuell kris- eller krigssituation bli föremål för granskning i efterhand enligt bestämmelser i regeringsformen. Riksdagen granskar regering och förvaltning.<sup>28</sup> Regeringen är ansvarig inför riksdagen.<sup>29</sup> Eftersom riksdagen är folkets främsta företrädare,<sup>30</sup> utgår all kontrollmakt från riksdagen. Den kontroll som här avses är konstitutionsutskottets granskning, missförtroendeförklaringsinstitutet och frågeinstitutet.

### Konstitutionsutskottet, misstroendeförklaring och frågeinstitutet

Konstitutionsutskottets granskning gäller statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.<sup>31</sup> Utskottet har för detta ändamål rätt att få ut protokoll och handlingar över beslut i regeringsärenden. Både statsrådets handlande och underlåtenheter

omfattas av granskningen. Förutsättningen är att statsrådet i den aktuella situationen haft lagliga eller i praxis godtagna möjligheter att handla i sin egenskap av regeringsledamot eller på grundval av ett regeringsbemyndigande. Detta får särskild betydelse när det gäller statsrådets ansvar för verksamheten inom den statliga förvaltningen utanför Regeringskansliet.

Riksdagen kan vidare avge en förklaring att ett statsråd inte har riksdagens förtroende.<sup>32</sup> Yrkandet tas upp om minst 35 ledamöter ställt sig bakom det. För beslut om misstroendeförklaring krävs absolut majoritet, det vill säga 175 röster för. Möjligheten till misstroendeförklaring har inte spelat någon stor roll i det parlamentariska livet hittills - endast ett par yrkanden har gått till omröstning - men redan möjligheten till misstroendeförklaring spelar större roll.

En riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.<sup>33</sup> Frågan är i vilken utsträckning interpellations- och frågeinstitutet har den kontrollfunktion som var tänkt, detta bland annat med tanke på den stora mängd interpellationer och frågor som framställs. Vid sidan om dessa institut har riksdagen sedan mitten av 1980-talet ordnat särskilda debatter för att behandla aktuella ämnen. Vid dessa debatter är det inte samma begränsningar i fråga om talare. Vidare brukar närvaron i kammaren vara högre.

Konstitutionsutskottets granskning är enligt förarbetena till regeringsformen avsedd att ha en juridisk och administrativ, men däremot inte politisk, inriktning. Granskningen skall bara i mindre utsträckning vara inriktad på individuellt rättsligt ansvar utan framför allt på administrativa frågor och på tillämpningen av offentlig-rättsliga regler, till exempel förbudet mot ministerstyre. Granskningen av regeringsärendenas handläggning innebär att regeringen och statsråden har ansvar för handläggningen av ett regeringsärende från det att det kommer in till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts. Tyngdpunkten i konstitutionsutskottets granskning med dess inslag av utfrågningar har dock i praxis alltmer förskjutits åt en politisk granskning. Detta har den fördelen att riksdagsledamöterna engagerar sig i granskningen.

Misstroendeförklaringsinstitutet är däremot direkt avsett att vara ett politiskt institut. Initiativet till en misstroendeförklaring kan vara ett resultat av konstitutionsutskottets granskning men behöver inte vara det. Med tanke på att ett yrkande om misstroende-



förklaring inte får utskottsbehandlas bör man skilja på konstitutionsutskottets granskning och misstroendeförklaring.

### Statsrådets juridiska och politiska ansvar

I regeringsformen finns en bestämmelse om åtal mot statsråd för brott i tjänsten.<sup>34</sup> Bestämmelsen utgör inget direkt kontrollmedel ur riksdagens synvinkel, men kan ses som ett påpekande att statsråden inte har straffrättslig immunitet för brott i tjänsten.

Som angetts tidigare avgörs alla ärenden som är regeringsärenden rättsligt sett av regeringen kollektivt. Någon möjlighet att göra undantag för beslut i nödsituationer finns inte. Regeringsformen saknar regler om omröstning inom regeringen. För att undgå ansvar för ett visst beslut måste ett närvarande statsråd reservera sig till protokollet. Även om beslutsfattandet formellt sett är kollektivt, anses ansvaret för regeringens beslut ligga på statsråden individuellt.

Inom det område, som omfattas av utövningen av statsrådstjänsten, är det bara brott som oavsett karaktär och straffvärde *samtidigt* innefattar – eller utgör – ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten som är straffbara. Till ledning för bedömningen av vad som kan vara att anse som grova åsidosättanden av tjänsteplikten anförde Grundlagberedningen att systemet var tänkt som en spärr mot att ”förbiseenden, obetydliga felbedömningar eller andra smärre förseelser” föranleder åtal. Angående det kollektiva beslutsfattandet i regeringen sades i propositionen att konstitutionsutskottet vid sitt ställningstagande till frågan om åtal får beakta den större eller mindre befattning som olika regeringsledamöter har tagit med ärendet. Beslutar utskottet om åtal är det Riksdagens ombudsmäns (JO) uppgift att väcka och utföra åtalet. Ett åtal skall prövas av Högsta domstolen. Det är alltså förbehållet ett politiskt organ att besluta om åtal, medan åklagarfunktionen och den dömande funktionen fullgörs av rättsliga organ.

Det straffrättsliga ansvaret för ett statsråd i själva utövandet av statsrådstjänsten är alltså avgränsat till grova åsidosättanden av tjänsteplikten. Statsråden lyder utanför detta område under de ordinarie straffrättsliga reglerna. Något åtal mot statsråd enligt reglerna i regeringsformen har aldrig förekommit.

Ansvaret för grundlagsstridiga åtgärder i tjänsteutövningen som inte samtidigt utgör brott blir alltså för statsråden ett *politiskt*

*ansvar*. En prickning i anslutning till konstitutionsutskottets granskning ersätter det disciplinära ansvar som statliga tjänstemän är underkastade. Ytterst kan en misstroendeförklaring riktas mot statsrådet.

Statsrådets politiska ansvar blir framför allt en fråga om vilka politiska konsekvenser ett handlande får. Är kritiken från riksdagen tillräckligt hård, oavsett om den är föranledd av konstitutionsutskottets granskning eller inte, kan ett enskilt statsråd eller hela regeringen tvingas avgå. Regeringsformen ger dock inga anvisningar om när en sådan avgång bör ske. Ytterst riskerar de förtroendevalda att inte få förnyat förtroende av väljarna. Sambandet mellan enskilda statsråds handlande och konsekvenser av det slaget är emellertid komplicerat, eftersom det är avhängigt av den allmänna politiska debatten, medierapporteringen och interna processer inom de politiska partierna.

I följande avsnitt förs diskussionen vidare om ansvarsfrågorna på andra nivåer än den konstitutionella. Kommissionen försöker slutligen precisera ett materiellt ansvarsbegrepp för den svenska förvaltningen.

## **1.7 Ansvarsbegreppen**

### **1.7.1 Närmare om olika ansvarsbegrepp**

Ansvarighet och ansvar är, liksom flera former för ansvarsutkrävande, i olika avseenden reglerade i den svenska rättsordningen. Några relevanta inslag i förvaltningsrätten presenteras därför nedan. Men en ansvarsdiskussion bör inte föras endast mot bakgrund av gällande rätt. Avsnittet avslutas därför med en diskussion av medborgarkommissioners roll.

### **Myndighetens uppgifter – gränsdragningar**

En myndighets uppgifter anges i myndighetsinstruktionen och i andra föreskrifter samt i regleringsbrev eller andra särskilda regeringsbeslut. Det förekommer också att myndighetsuppgifter av särskilt viktig natur för medborgarna anges i lag. Ett exempel är polislagen,<sup>35</sup> ett annat är lagen om skydd mot olyckor.<sup>36</sup> Det förekommer också att generella krav anges för myndigheternas verk-

samhet i lagar och förordningar. Förvaltningslagen<sup>37</sup> och verksamhetsförordningen<sup>38</sup> är exempel på det.

På detta sätt konstitueras ramen – eller ett ansvarsområde – för myndigheten rörande dess verksamhet.<sup>39</sup> Vad som är påbjudet eller tillåtet för myndigheten att göra är därmed angivet. Det som ligger utanför myndighetens angivna uppgifter skall den inte syssla med (jämför specialitetsprincipen<sup>40</sup>).

Ibland är dock ramen oprecis. Därmed skapas en viss otydlighet kring myndighetens kompetensutrymme. Ett exempel på detta är bestämmelsen om polisens uppgifter i 2 § 4 polislagen: ”Till polisens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.” Med uttrycket avses i första hand situationer där det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälpen och polisen har praktisk möjlighet att göra det. I akuta situationer måste dock polisen givetvis ibland ingripa även när biståndet i princip ankommer på annat organ. Medverkan i åtgärder vid katastrofer och dylikt omfattas också av denna så kallade hjälpande verksamhet som polisen har.<sup>41</sup>

Det förekommer också att myndigheternas uppgift ”att räcka varandra handen” reglerats närmare. Så är fallet när det gäller Försvarsmaktens stöd till andra myndigheters verksamhet.<sup>42</sup>

Allmänt kan sägas att om uppgiften inte uttryckligen är förbjuden, om den på ett rimligt och naturligt sätt kan sägas anknyta till myndighetens ordinarie arbetsuppgifter och om den inte gjorts till föremål för några finansiella restriktioner genom avgränsande regler i instruktion eller regleringsbrev, kan myndigheten genomföra åtgärden utan att riskera påföljder. I nödsituationer kan det också vara lämpligt att myndigheten vidtar åtgärden.

I den mån en uppgift faller utanför myndighetens kompetens- eller ansvarsområde har den ingen befogenhet, rätt eller skyldighet att agera. I princip får den då inte agera utanför sitt mandat ens i ett akut krisläge, men regler om ansvarsfrihet kan ändå inträda i vissa situationer där det är fråga om nöd eller nödvärn enligt straffrättens allmänna grunder för ansvarsfrihet (se 24 kapitlet brottsbalken). Det ligger i sakens natur att en sådan begränsad möjlighet till efterhandsprövning inte kan läggas till grund i planeringen av det ordnade handlandet inom ramen för vår myndighetsorganisationen.

### Verksamhetsansvar<sup>43</sup>

Verksamhetsområdet för en myndighet preciseras på det sätt som angivits i föregående avsnitt. Ansvarets fördelning inom myndigheten anges i bestämmelser i verksförordningen och i myndighetsinstruktionen. Utgångspunkten är att myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.<sup>44</sup> Genom beslut i arbetsordningen eller genom särskilt beslut får chefen delegera till annan tjänsteman att fatta beslut som inte behöver avgöras av chefen.<sup>45</sup> I de olika myndighetsinstruktionerna finns särskilda delegationsbestämmelser eller hänvisas till verksförordningens allmänna regel om delegation i 21 §. Om beslutanderätten delegeras, följer beslutsansvaret med till den tjänsteman som fått delegationen. För den delegerande chefen kvarstår dock ett ansvar för att delegationen skett till en kompetent tjänsteman som är lämplig för uppgiften.<sup>46</sup>

Regeringen följer upp och kontrollerar verksamheten genom instrument som resultatbedömning, årsredovisning samt mål- och resultatdialogen. I uppföljningen ingår bland annat Riksrevisionens granskning av myndighetens årsberättelse och regeringens redovisningar i budgetpropositionen. Något ställningstagande till frågan om ansvarsfrihet förekommer dock inte i fråga om de statliga myndigheterna. Inte heller finns några särskilda bestämmelser om ansvarsutkrävande.

### Några rättsliga begrepp för myndighetsuppgifterna

För den fortsatta diskussionen bör några ofta använda viktiga rättsliga begrepp kort presenteras. Begreppsbildningen<sup>47</sup> är av stor betydelse i förvaltningsrätten, straffrätten och skadeståndsrätten. Den utvecklas närmare inom standardlitteraturen på området.

- a) *Myndighetsutövning*: Begreppet syftar på verksamhet i ärenden som mynnar ut i bindande beslut för enskilda fysiska eller juridiska personer.
- b) *Vid myndighetsutövning*: Det är ett vidare begrepp som täcker även sådant handlande som "har samband med" myndighetsutövning.
- c) *Faktiskt handlande*: Här avses andra verksamheter än ren ärendehandläggning, såsom verksamhet av typen köra buss,

dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp etcetera.

### Rättsliga ansvarsformer

Det finns flera olika rättsliga ansvarsformer som gäller beslut, handläggning eller annat handlande eller andra underlåtenheter som kan förekomma hos myndigheterna.<sup>48</sup>

#### *a) Det skadeståndsrättsliga ansvaret*

Det allmänna (det offentliga eller därmed myndigheten) kan åläggas ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning och för felaktiga upplysningar och råd. Den enskilde tjänstemannen har dock ett mycket begränsat personligt skadeståndsansvar för sitt handlande i tjänsten. Detsamma gäller ledamöter av myndighetsstyrelser.

#### *b) Det straffrättsliga ansvaret*

Vid sidan av sådant som tagande av muta, dataintrång, tystnadspliktsbrott men också frånsett allmänna brott i brottsbalken eller brott inom specialstraffrätten som en tjänsteman kan begå genom handlingar inom eller utanför tjänsten, är det tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) som är den centrala ansvarsformen för felaktigt handlande i den offentliga tjänsten. Tjänstefelsansvar träffar en tjänsteman som, uppsåtligen eller av oaktsamhet, vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. För statsråd gäller särskilda bestämmelser i regeringsformen om straffrättsligt ansvar för statsråd.<sup>49</sup>

#### *c) Det disciplinära (arbetsrättsliga) ansvaret*

Medan kommunala tjänstemäns arbetsrättsliga ansvar följer vanliga regler i lagen<sup>50</sup> om anställningsskydd, finns det en särskild reglering för statligt anställda tjänstemän i lagen<sup>51</sup> om offentlig anställning. För tjänsteförseelse (uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av skyldigheter i anställningen) kan följa disciplinpåföljd. Beslut i sådana frågor fattas i myndigheternas personalansvarsnämnder eller av Statens ansvarsnämnd. Arbetsdomstolen är sista prövningsinstans. För disciplinära frågor avseende hälso- och sjukvårdens personal finns Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Här är Regeringsrätten sista instans.

## Tillsynen

Vid sidan av ordinarie tillsynsformer som utövas av olika myndigheter i olika syften i form av granskning, inspektion etcetera finns också två särskilda organ för rättslig tillsyn. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har som speciella åklagare befogenhet att initiera straffrättsligt tjänstefelsansvar. De har också rätt att söka utkräva disciplinärt ansvar för statligt anställda tjänstemän. De har därutöver som rättsliga tillsynsorgan möjlighet att utöva en offentlig kritikrätt gentemot myndigheter och tjänstemän. JO:s verksamhet utövas i praktiken sedan länge huvudsakligen just med utnyttjande av denna möjlighet. JO och JK kan ”pricka” myndigheterna och deras företrädare och har därmed tillgång till ett kvasidisciplinärt instrument mot tjänstemännen.

## Det politiska ansvarsutkrävandet

Regeringens och statsrådets politiska ansvar utkrävs enligt det konstitutionella systemet främst genom allmänna val och genom riksdagens ställningstaganden i anledning av misstroendeförklaringsinstitutet och konstitutionsutskottets granskning.<sup>52</sup>

## Andra former för behandling av ansvarsfrågor

### *Media*

Medias granskning av den offentliga maktutövningen är också en viktig form av ansvarsdiskussion som sker i vårt samhälle. Denna granskning har en särställning i vår konstitution genom grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten.

Kritikrätten begränsas här av grundlagsregleringen och straffrättens bestämmelser om förtal. Vidare finns för radio- och TV-området en statlig granskningsnämnd, medan pressetiken övervakas av en icke-statlig opinionsnämnd.

### *Medborgarkommissioner*

En annan form för ansvarsdiskussion är slutligen den som kan förekomma inom ramen för det offentliga kommittéväsendet,

nämligen i verksamhet i form av en medborgarkommission eller liknande.

Det förekommer att medborgarkommissioner tillsätts med granskande uppgifter.<sup>53</sup> Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme beskrev i sitt betänkande sin roll som att det var "som medborgare, representerande olika erfarenheter och med kompetens från skilda områden, som vi har att göra bedömningar och anlägga värderingar".<sup>54</sup>

Osmo Vallo-utredningen skulle enligt regeringens direktiv "i ett uttalat medborgarperspektiv" göra en granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall. I sitt betänkande preciserar utredningen själv sin uppgift. Utredningen anför att en strikt rättslig analys inte räcker för att förstå kritiken mot brottsutredningen (i Osmo Vallo-ärendet) och bedöma bärkraften i denna. Utredningen åberopar att granskningen skall göras i ett medborgarperspektiv och att uppgiften "således inte enbart (är) att bedöma om förfarandet överensstämmer med gällande författningar och rättspraxis, utan vi skall också göra en värdering utifrån medborgarnas berättigade förväntningar på rättssystemet." Utredningen anför att dess bedömningar handlar mer om legitimitet än om legalitet. Granskningen gäller enligt utredningen om myndigheter och tjänstemän kan sägas ha gjort vad som rimligen kan krävas av dem med utgångspunkt från omständigheterna i varje enskild situation.<sup>55</sup> Även andra kommittéer har anlagt liknande perspektiv på sina uppgifter.<sup>56</sup>

Kommissionen anser att Osmo Vallo-utredningens syn på granskningsuppgiften är välformulerad och menar att den bör kunna läggas till grund även i detta arbete. Om det nu endast gällt att rättsligt bedöma om allt skötts eller inte skötts efter gällande föreskrifter, hade det inte behövts en medborgarkommission.

En medborgarkommissions verksamhet utmynnar i en offentliggjord granskning. I en sådan granskning ligger en ansvarsdiskussion inbyggd. Med de uppgifter en medborgarkommission givits följer att en sådan ansvarsdiskussion inte strikt skall begränsas av rent rättsliga perspektiv. I en sådan diskussion bör enligt kommissionens mening också ingå att – utifrån ett mera allmänt perspektiv där medborgarnas förväntningar är grundnormen – sakligt värdera hur politiker och högre tjänstemän i sin verksamhet för det allmänna svarat upp mot de krav som situationen ställt dem inför. Det är detta som här kallas för en ansvarsdiskussion.

Det ligger vidare i sakens natur att en granskande kommissions verksamhet i sin tur ytterst kan leda till konsekvenser där ovan behandlade ansvarsformer aktualiseras.

I kommissionens granskning ligger alltså en ansvarsdiskussion inbyggd. Däremot inrymmer granskningen som sådan inte något ansvarsutkrävande.

För kommissionens granskning fordras en ytterligare precisering av ansvarsbegreppet. Den följer här.

### **1.7.2 Ett materiellt ansvarsbegrepp för den svenska förvaltningen**

För kommissionens ansvarsdiskussion måste ansvarsbegreppet diskuteras i ett vidare perspektiv. I centrum står då problemet ansvar och ansvarighet i komplexa organisationer och kraven på den ansvarsmodell som bör väljas för en institutionell miljö.

Ordet ansvar används både i vardagsspråket och i mer formella sammanhang på olika sätt. Vi talar om att någon ansvarar för en viss syssla, att någon är ansvarig för det inträffade, att ledningen måste ställas till ansvar etcetera. För en konkret analys av ansvarsförhållandena inom en komplex organisation som den offentliga förvaltningen är det väsentligt att dessa olika betydelser hålls isär och att man specificerar vilken eller vilka som är aktuella. De vanligaste betydelserna är ansvar som uppgift, bakåtblickande ansvar (ansvarighet) och framåtblickande ansvar (ansvar som norm).

Även efter en sådan precisering finns det olika möjligheter att definiera ansvarsförhållandena. Denna otydlighet beror på att vi i dagens samhälle ganska sällan har att göra med den enkla, klassiska situation i vilken två individer har en ömsesidig ansvarsrelation. I stället verkar vi i eller samverkar med grupper av individer, som kan vara löst sammansatta eller mer eller mindre fast organiserade. Även om ansvarsbegreppet i grunden kan sägas vara detsamma som i den klassiska situationen, blir analysen av ansvarsförhållandena i en given situation väsentligt mer komplicerad. Huvudproblemet med att upprätthålla en fungerande ansvarsfunktion i vårt samhälle är att den klassiska ansvarsfunktionen är knuten till individer, medan handlandet i ett modernt samhälle i mycket stor utsträckning är kollektivt (tillfälliga grupper, organisationer, juridiska personer av mer eller mindre komplext slag).



I en promemoria författad av kommissionens huvudsekreterare behandlas detta närmare, se *bilaga 5*. Han anger där som en slutsats att en analysmodell som bygger på ett klassiskt, individuellt ansvarsbegrepp, anpassat till den organisatoriska miljö där analysen tillämpas, framstår som en lämplig utgångspunkt. Kommissionen har anslutit sig till denna utgångspunkt för hur ett materiellt ansvarsbegrepp för den svenska förvaltningen skall kunna preciseras, vilket sker nedan.

Viktig i diskussionen om ansvarsbegreppet är den engelska termen *accountability*, som saknar en direkt motsvarighet i modern svenska men som här översätts med ordet ansvarighet. När begreppet ansvar används nedan är det att anse som grundande för ansvarighet. Utgångspunkten blir alltså att chefen har ansvaret för en verksamhet men att ansvar kan delegeras nedåt i organisationen genom skrivna instruktioner, anvisningar etcetera. Ledningen har ansvar för sina delegeringsbeslut och uppföljningen av dem samt för utbildning och vidmakthållande av kunskapsnivån inom organisationen. Särskilda faktorer kan påverka bedömningen i det enskilda fallet, men som grundregel skall gälla att den högre nivån har ansvaret då osäkerhet råder.

Vid ansvarsdiskussionen får hänsyn tas till de skillnader i förutsättningar som råder mellan verksamheten i politiska institutioner och i administrativt uppbyggda organisationer. Om en politiker eller tjänsteman begår ett fel eller misstag som hade kunnat undvikas, kan detta ha många olika förklaringar. Med det ansvarsbegrepp som här kommer att tillämpas som grund bör kritik av varierande styrka kunna riktas mot befattningshavare på olika nivåer oavsett vilken kategori den ansvarige tillhör.

### **Utgångspunkten är att chefen har ansvaret för verksamheten**

En hierarkisk modell är utgångspunkten för analysen. Men totalt personligt ansvar för statsrådet, generaldirektören etcetera har inte förutsättningar att vinna allmän acceptans. Bilden måste modereras med de delegeringar som klarlägger arbetsfördelningen och som är en förutsättning för att myndigheten skall kunna fungera i praktiken.

Ansvar kan delegeras nedåt i organisationen genom skrivna instruktioner, råd och anvisningar.

För att utveckla den hierarkiska modellens förenklade analys krävs ett studium av de dokument som beskriver hur ansvarsfördelningen är tänkt att se ut efter delegering i ett eller flera steg. Detta gäller dels övergripande dokument som myndighetsinstruktioner och andra författningar, dels dokument av lägre dignitet som befattningsbeskrivningar etcetera, som ändras oftare. Endast dokumenterad delegering kan beaktas vid ansvarsbedömningen.

### **Ledningen har ansvar för utbildning och uppföljning av att skrivna instruktioner följs**

Det räcker inte med att ledningen har genomfört en delegering av ansvar i princip. För att delegeringen skall uppfattas som seriös måste dokumenten föras ut i organisationen genom utbildningsinsatser. Nyanställda måste bibringas en fullständig bild. Regler och anvisningar som tillämpas mer sällan måste övas, eftersom de inte på samma sätt som vardagsregelverket vidmakthålls med automatik. Det ankommer också på ledningen att genom återkommande uppföljningar verifiera att organisationen har uppfattat vilka ansvarsförhållanden som gäller.

### **Särskilda faktorer kan påverka bedömningen av ansvarsbilden i det enskilda fallet**

Precis som i rättsliga sammanhang kan det finnas försvårande eller förmildrande omständigheter som ger anledning att avvika från en genomsnittlig bedömning av hur tjänstemännen i en organisation har skött sina uppdrag. Sådana överväganden har att göra med *relevansen* hos ett visst handlande och med de inblandades *förmåga*. Att handlandet är *relevant* innebär att det måste finnas en anknytning mellan det ansvarsområde som är definierat för en viss organisatorisk enhet eller en viss person och det som har inträffat och föranlett ansvarsdiskussionen. Det måste, mer precist uttryckt, finnas någon form av kausalitet mellan vad som gjorts eller inte gjorts och det inträffade. Här kan dock råda olika meningar om vilka krav på kausalitet som skall ställas.

*Förmågan* att handla kan ha begränsats av olika faktorer. Ett grundvillkor är naturligtvis att det fanns mer än ett handlingsalternativ i den givna situationen. Den handlande måste därutöver

ha haft grundläggande *kunskaper* om det aktuella området. Här kan bedömningen påverkas av sakfrågans komplexitet. Dessutom måste den handlande ha haft förmåga att skaffa sig *information* om det aktuella läget. Om otillräcklig information skall anses vara en för mildrande omständighet beror dock i stor utsträckning på var i organisationen den handlande befinner sig. Det kan vara relevant för tjänstemän på lägre nivåer, men i ledningens uppdrag ingår att hålla sig informerad, och brister i detta avseende kan som regel inte ursäktas begångna fel.

En faktor av betydelse för förmågan är också hur lång tid en tjänsteman har innehaft sin befattning. En nytillträdd chef kan inte göras ansvarig för alla de strukturella fel som en organisation lider av. Vad som är rimliga anpassningstider för olika nivåer kan diskuteras, men som riktmärke bör kunna gälla några veckor till en månad för lägre befattningshavare, en till ett par månader för mellannivåer och några månader upp till ett år för chefer på den högsta nivån i organisationen i fråga om organisationsfrågor av mer genomgripande natur.

### **Vid osäkerhet om ansvarsfördelningen gäller att den högre nivån har ansvaret**

Alla kontrakt är ofullständiga, så även dokument som beskriver delegering av ansvar till mellannivåer och lägre nivåer i en större organisation. För att inte ansvaret för vissa frågor skall förbli oreglerat krävs en regel som beskriver vilken nivå som kan anses bära ansvaret, om det inte klart framgår var ansvaret faller. Det är denna funktion som ovanstående regel om den högre nivåns ansvar är tänkt att fylla.

## Fotnoter

<sup>1</sup> 1 kap. 9 regeringsformen (1974:152).

<sup>2</sup> SFS 1998:1474.

<sup>3</sup> SFS 1986:223.

<sup>4</sup> Närmare om kommissioner och andra undersökande utredningar, se *Förhandlingar vid det 34:e nordiska juristmötet 1996*, s. 385 ff., Johan Hirschfeldts artikel i *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Uppsala 1999, s. 143 ff. och Anders Knutssons artikel i *Festskrift till Hans Stark*, Stockholm 2001, s. 143 ff.

<sup>5</sup> Här kan nämnas att Socialstyrelsen i en skrivelse 2005-08-24 riktat kritik mot rapporten från den katastrofmedicinska expertgruppen (dnr 2005/194 hos kommissionen) för bristande opartiskhet etc. Kommissionen anser att kritiken är grundlös och har tillbakavisat den (skrivelse 2005-09-01, dnr 2005/194 hos kommissionen).

<sup>6</sup> Se bl.a. Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) *Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme*, s. 27-38, samt promemorian 2005-03-16 *Katastrofkommissionens arbete – vissa juridiska och praktiska aspekter*, tillgänglig i kommissionens arkiv.

<sup>7</sup> SFS 1980:100.

<sup>8</sup> Se prop. 2004/05:83, bet. 2004/05:KU21, rskr. 2004/05:157, SFS 2005:37.

<sup>9</sup> SFS 1976:119.

<sup>10</sup> SFS 1998:1474.

<sup>11</sup> SFS 1986:223.

<sup>12</sup> Se vidare om uppgiftsinsamlande från myndigheter och tjänstemän i SOU 1999:88 s. 39 f, den i not ovan nämnda promemorian samt Anders Knutssons artikel, nämnd i not ovan.

<sup>13</sup> *Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, Udenrigsministeriet, Köpenhamn; *Undersökningsrapport A 2/2004Y, Naturkatastrofen i Asien 26.12.2004*, Helsingfors; *26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*, Oslo.

<sup>14</sup> "We write with the benefit and handicap of hindsight. We are mindful of the danger of being unjust to men and women who made choices in conditions of uncertainty and in circumstances over which they often had little control." (9-11 Commission, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Executive summary p. 8*).

<sup>15</sup> 1 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>16</sup> 1 kap. 6 §.

<sup>17</sup> T.ex. lägga fram förslag till riksdagen, 4 kap. 3 § och 9 kap. 6 §, normgivningsmakten, 8 kap., finansmakten, 9 kap., utrikespolitiken, 10 kap. och leda den statliga förvaltningen, 11 kap. regeringsformen.

<sup>18</sup> Erik Holmberg-Nils Stjernquist, *Grundlagarna*, Lund 1980, s. 51.

<sup>19</sup> 1 kap. 8 § regeringsformen.

<sup>20</sup> 11 kap. 6 §.

<sup>21</sup> 11 kap. 7 §.

<sup>22</sup> Se också avsnitt 1.7.1.

<sup>23</sup> 6 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>24</sup> 6 kap. 6 §.

<sup>25</sup> 7 kap. 4 §.

<sup>26</sup> Torsten Bjerkén, ”Beslut vid regeringssammanträde”. *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1988 s. 20.

<sup>27</sup> 10 kap. 8 § regeringsformen.

<sup>28</sup> 1 kap. 4 §.

<sup>29</sup> 1 kap. 6 §.

<sup>30</sup> 1 kap. 4 §.

<sup>31</sup> 12 kap. 1 §.

<sup>32</sup> 12 kap. 4 §.

<sup>33</sup> 12 kap. 4 §.

<sup>34</sup> 12 kap. 3 §.

<sup>35</sup> SFS 1984:387.

<sup>36</sup> SFS 2003:778.

<sup>37</sup> SFS 1986:223.

<sup>38</sup> SFS 1995:1322.

<sup>39</sup> Se närmare i betänkandet (SOU 2004:23) *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, avsnitt 5.

<sup>40</sup> Jfr Sundberg-Weitman B., *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*, Stockholm 1981, s. 248 ff.

<sup>41</sup> Se om bestämmelsen i Berggren, N-O. och Munck J., *Polislagen – en kommentar*, Stockholm 2005, s. 37 f.

<sup>42</sup> Se förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd i civil verksamhet och betänkandet (SOU 2001:98) *Stöd från Försvarsmakten*.

<sup>43</sup> För en utförligare översikt se SOU 2004:23 s. 85 ff.

<sup>44</sup> 6 § verksamhetsförordningen (1995:1322).

<sup>45</sup> 21 §.

<sup>46</sup> Om delegering, se bl.a. Wennergren B., *Offentlig förvaltning i arbete*, Uppsala 2000, s. 155 ff.

<sup>47</sup> Se Hellners T. och Malmqvist B., *Förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm 2003. Se också översikten i SOU 2001:98 *Stöd från Försvarsmakten*, s. 121 ff.

<sup>48</sup> För en utförligare översikt, se SOU 2004:23 s. 91 ff.

<sup>49</sup> Se avsnitt 1.6.2.

<sup>50</sup> SFS 1982:80.

<sup>51</sup> SFS 1994:260.

<sup>52</sup> Se avsnitt 1.6.2.

<sup>53</sup> Se avsnitt 1.1 och not 2. Som exempel från senare år på medborgarkommissioner kan nämnas Medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport, se SOU 1988:15, Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder, se SOU 1998:132 och 1999:48 samt Osmo Vallo-utredningen, SOU 2002:37.

<sup>54</sup> Se Granskningskommissionens betänkande SOU 1999:88 s. 24.

<sup>55</sup> SOU 2002:37 s. 36 f. och 121.

<sup>56</sup> Förutom i föregående noter berörda kommittéerna kan här nämnas två utredningar som haft att granska förhållanden längre tillbaka i tiden, nämligen 1997 års steriliseringsutredning, (SOU 2000:20), och Raoul Wallenberg-kommissionen (SOU 2003:18).

## 2 Det offentliga åtagandet beträffande svenskar i utlandet

### 2.1 Inledande anmärkningar

Internationaliseringen har inneburit att allt fler svenskar befinner sig utomlands som turister, anställda eller bosatta. Tendensen är att turismen till nya och avlägsna resmål ökar. Detta för i sin tur med sig ett ökat antal som är svenskar som är bosatta på dessa turistmål. En tendens är också att allt fler turister reser i egen regi.

På senare år har det förts en allmän diskussion om vilka uppgifter det offentliga skall ta på sig och hur gränsytan mellan privat och offentligt bör definieras. Diskussioner av det offentliga åtagandets innebörd och avgränsningar som är relevanta för denna kommission har på senare år förts av bland andra Sårbarhets- och säkerhetsutredningen<sup>1</sup> och av Kommittén om konsulärt bistånd.<sup>2</sup>

En mycket allmän ram för diskussionen om det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” Internationellt ger Wienkonventionen varje stat rätt att skydda sina egna medborgare på utländskt territorium: ”Diplomatisk beskicknings uppgifter omfattar bland annat: a) att företräda den sändande staten hos den mottagande staten; b) att i den mottagande staten inom den internationella rättens ram tillvarata den sändande statens och dess medborgares intressen.”<sup>3</sup> Dessa mycket allmänt hållna ramar räcker dock inte som ledning för diskussionen av ett enskilt politikområde. En sådan diskussion måste baseras på de konkreta förutsättningarna inom respektive område. Som ett underlag för den diskussionen görs en genomgång av dagens lagstiftning i avsnitten 2.3 och 2.4. I avsnitt 2.5 presenteras kommissionens överväganden i fråga om det offentliga åtagandet.

## 2.2 Den enskildes ansvar

En allmän utgångspunkt i fråga om den enskildes ansvar som är av intresse här kan hämtas från räddningstjänstlagstiftningen. Till grund för den svenska synen på räddningstjänstens uppgifter i förhållande till medborgarna ligger att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. I första hand ankommer det på den enskilde att själv vidta och bekosta åtgärder för att begränsa skador som kan uppkomma vid en olycka. När den enskilde inte klarar av denna uppgift, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för antingen det privata eller det offentliga att ingripa. Det allmänna skall hålla en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olycksituation. Ett ingripande av det allmänna skall ske när det framstår som rimligt att det allmänna skall ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada här i landet. Detta kommer bland annat till uttryck i en proportionalitetsregel i inledningen till lagen om skydd mot olyckor, där det sägs att staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.<sup>4</sup>

## 2.3 De privata aktörernas ansvar

### 2.3.1 Researrangörernas ansvar

Bestämmelser som reglerar researrangörers ansvar för sina resenärer finns i resegarantilagen<sup>5</sup>, lagen om paketresor<sup>6</sup> och i allmänna villkor för paketresor.

#### Resegarantilagen

Enligt resegarantilagen skall den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt paketreselagen ställa säkerhet hos Kammarkollegiet innan han marknadsför en paketresa eller en transport som sker tillsammans med en paketresa (se nästa rubrik där begreppen paketresa, arrangör och återförsäljare definieras).<sup>7</sup> Uttrycket ”transport som sker tillsammans med en paketresa” tar sikte på så kallade flygstolar. Också den som marknadsför sådana



flygstolar måste alltså dessförinnan ha ställt säkerhet hos Kammarkollegiet. Skyldigheten att ställa säkerhet gäller även den som annat än tillfälligtvis säljer eller marknadsför dels resor som består av separata transport- och inkvarteringstjänster som sammantagna uppvisar väsentlig likhet med en paketresa, dels resor som består av transporter och utbildningsvistelser med inkvartering i form av boende i en värdfamilj, även om inkvarteringen är kostnadsfri. Ett exempel på ”väsentlig likhet” i den förra kategorin är då en näringsidkare säljer en transporttjänst (såsom en flygresa) och en inkvarteringstjänst (såsom en hotellövernattning) till en konsument. Tjänsterna bör dock sammantagna framstå som en naturlig enhet. Den senare kategorin avser främst utbytesverksamhet för skolungdom. För andra resor än paketresor enligt paketreselagen skall bestämmelserna i resegarantilagen tillämpas endast om resan är avsedd att förvärfvas huvudsakligen för enskilt ändamål.<sup>8</sup>

Beträffande frågan om hur stor säkerhet som måste ställas gäller att Kammarkollegiet bestämmer detta belopp med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.<sup>9</sup> För varje garantipliktigt företag beräknar och beslutar Kammarkollegiet individuellt om säkerhetens storlek. För att Kammarkollegiet skall kunna fastställa storleken på garantin måste företaget lämna vissa uppgifter om verksamheten.

Det belopp som lämnats som säkerhet får tas i anspråk för att betala tillbaka pengar som betalats för en resa som omfattas av resegaranti och som blir inställd eller av annan anledning inte blir av.<sup>10</sup> Om det finns synnerliga skäl, skall detta gälla även om resenären har avbeställt en sådan resa kort innan den skulle ha påbörjats. Ett exempel på sådana synnerliga skäl är enligt förarbetena att avbeställningen skett efter det att arrangören försatts i konkurs eller ställt in sina betalningar.<sup>11</sup> Säkerheten får vidare tas i anspråk för det fall en resa påbörjats men inte slutförts för resenärers uppehälle under resan, deras återresa och skälig ersättning till dem för värdet av de förmåner de gått miste om genom att resan har avkortats. Ersättning får betalas ut till den som tillhandahåller uppehälle eller återresa åt en resenär.

En framställning om att säkerhet skall få tas i anspråk skall göras inom tre månader efter det att en resa inställts, förklarats inte komma till stånd eller avbrutits.<sup>12</sup> En sådan framställning görs normalt av enskilda resenärer. Endast då fråga är om mer akuta situationer, till exempel då ett reseföretag går i konkurs och det får till följd att resenärer utomlands står utan flygtransport hem eller

mister sitt hotellboende, kan resegarantin betalas ut till annan än den enskilde och då till den som tillhandahåller hemtransport eller uppehälle. Resegarantinämnden prövar ärenden om ianspråktagande av säkerhet<sup>13</sup> och Kammarkollegiet verkställer de utbetalningar som nämnden har beslutat.<sup>14</sup>

Den researrangör som säljer eller marknadsför en resa som omfattas av resegarantilagen utan att ställa säkerhet kan dömas till böter eller fängelse i ett år.<sup>15</sup>

### Paketreselagen

Genom paketreselagen har EU:s direktiv om paketresor införlivats i svensk rätt. Direktivet ingår såväl i EES-avtalet som i det särskilda luftfartsavtal som träffats mellan Sverige, Norge och EU.<sup>16</sup> Direktivets ändamål är att samordna EU-ländernas lagstiftning om paketresor på en hög konsumentskyddsnivå. Paketreselagen är tvingande till resenärens förmån om han eller hon förvärvar paketresan för huvudsakligen enskilt bruk av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. I övrigt är den dispositiv, det vill säga den får avtalas bort. Lagen innehåller bland annat regler med krav på information till resenären, såväl vid marknadsföringen av paketresor som vid avtalets tecknande och inför resan. Den innehåller vidare regler som begränsar arrangörens rätt att ändra priset för resan. I lagen preciseras också resenärens rättigheter vid ändringar i villkoren och fel i de avtalade tjänsterna.

Lagen gäller för paketresor som arrangörer, själva eller genom återförsäljare, säljer eller marknadsför.<sup>17</sup>

Begreppet paketresa definieras i lagen som ett arrangemang som har utformats innan avtal träffas och som består av transport och inkvartering eller någon av dessa tjänster i kombination med någon turisttjänst som utgör en inte oväsentlig del av arrangemanget och som inte är direkt knuten till transport eller inkvartering. Ytterligare förutsättningar är att arrangemanget varar mer än 24 timmar eller inbegriper en övernattnings samt att det säljs eller marknadsförs för ett gemensamt pris eller för skilda priser som är knutna till varandra.<sup>18</sup>

Arrangör är den som annat än tillfälligtvis organiserar paketresor och säljer eller marknadsför dem direkt eller genom en återförsäljare.<sup>19</sup> Det skall vara fråga om en "kundrelation" mellan arrangören och resenären. Föräldrar och lärare som anordnar en

skolresa är till exempel inte att anse som arrangörer i lagens mening. När det gäller frågan om hur ofta paketresor skall anordnas för att lagen skall vara tillämplig, framgår av förarbetena att den som anordnar resor återkommande – även om det bara sker en eller ett par gånger per år – och som dessutom marknadsför och säljer resorna bör betraktas som arrangör i lagens mening.<sup>20</sup>

Med återförsäljare menas enligt lagen den som säljer eller marknadsför paketresor som organiseras av någon annan som arrangör.

Arrangören ansvarar gentemot resenären för vad denne har rätt att fordra till följd av avtalet.<sup>21</sup> Ansvaret gäller även för sådana prestationer som skall fullgöras av någon annan än arrangören. Av förarbetena framgår att fel inte bara föreligger när arrangören bryter mot en uttrycklig bestämmelse i reseavtalet. Arrangörens förpliktelser omfattar också ansvar för att tjänsterna innehåller den kvalitet som resenären har rätt att förvänta sig.<sup>22</sup> En resenär får frånträda avtalet om arrangören före avresan förklarar att han inte kommer att kunna fullgöra vad han åtagit sig och avtalsbrottet är av väsentlig betydelse för resenären.<sup>23</sup> Om arrangören avser att bryta avtalet, eller om han vill ändra avtalsvillkoren, skall han underrätta resenären snarast och därvid lämna besked om dennes rätt att frånträda avtalet. Resenären skall därefter inom skälig tid meddela arrangören eller återförsäljaren att han vill frånträda avtalet. Gör han inte det, förlorar han rätten att frånträda avtalet. Frånträder resenären avtalet enligt ovan har han rätt till en annan paketresa som är av likvärdig eller högre kvalitet, om arrangören eller återförsäljaren kan erbjuda detta. Om resenären godtar en sämre ersättningsresa, har han rätt till ersättning för prisskillnaden. Avstår resenären från sin rätt till ersättningsresa, eller kan en sådan resa inte erbjudas, skall han snarast få tillbaka vad han betalat för resan.<sup>24</sup>

När det gäller ändringar som inträffar efter avresan gäller följande. Om de avtalade tjänsterna till en väsentlig del inte kan tillhandahållas, skall researrangören ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad för resenären.<sup>25</sup> Kan ersättningsarrangemang inte ordnas eller avvisar resenären på godtagbara grunder sådana arrangemang, skall arrangören, om det är skäligt, utan extra kostnad för resenären tillhandahålla likvärdig transport tillbaka till platsen för avresan eller till någon annan ort som resenären godkänner. Resenären kan i denna situation, enligt samma bestämmelse, också vara berättigad till prisavdrag och skadestånd.<sup>26</sup>

Vid en bedömning av vad som är skäligt avseende rätten till fri hemresa bör hänsyn kunna tas till bland annat hur viktiga de uteblivna tjänsterna var för resan som helhet, hur mycket som återstår av resan och hur kostsam transporten blir för arrangören. Kan resan sägas ha blivit förstörd för resenären, bör han nästan alltid ha rätt till fri hemtransport.<sup>27</sup>

Vid andra fel än som nu nämnts har resenären om han kan visa att felet inte beror på honom rätt till prisavdrag och i vissa fall skadestånd.<sup>28</sup>

### Allmänna villkor för paketresor

Konsumentverket har med vissa branschförbund i resebranschen – Svenska Bussbranschens Riksförbund, Rese- och Turismindustrin i Sverige (RTS), Föreningen Svenska Bilresearrangörer och Nätverket Svensk Turism – träffat en överenskommelse om allmänna villkor för paketresor. Avtalet har väsentligen samma tillämpningsområde som paketreselagen. Det innehåller bestämmelser om arrangörens ansvar gentemot resenären för vad denne har rätt att fordra av reseavtalet. Det innehåller också bestämmelser om betalningen av priset för resan, resenärens rätt att avbeställa resan och att överlåta reseavtalet. Vidare finns bestämmelser om arrangörens ändringar före avresan och inställande av resan, arrangörens ändringar efter avresan, fel och brister, reklamation och avhjälpande, resenärens ansvar under resan samt tvistlösning. Bestämmelserna i avtalet följer bestämmelserna i lagen om paketresor men är i flera avseenden mer detaljerade.

Resenären får enligt punkten 5.2 frånträda ett reseavtal, om arrangören förklarar att han inte kommer att fullgöra vad han åtagit sig och avtalsbrottet är av väsentlig betydelse för resenären. Om arrangören avser att bryta avtalet, eller om han vill ändra avtalsvillkoren, skall han underrätta resenären snarast och därvid lämna besked om resenärens rätt att frånträda avtalet. Frånträder resenären avtalet, har han enligt punkten 5.3 rätt till en annan paketresa som är likvärdig eller av högre kvalitet om arrangören eller återförsäljaren kan erbjuda detta. Om resenären godtar en sämre ersättningsresa, har han rätt till ersättning för prisskillnaden. Om resenären avstår från sin rätt till ersättningsresa, eller om en sådan resa inte kan erbjudas, skall han snarast få tillbaka vad han betalat enligt avtalet.

I avtalet finns en bestämmelse som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Punkten 5.6 reglerar arrangörens och resenärens rätt att frånträda reseavtalet vid ingripande händelser med mera. Där sägs att såväl arrangören som resenären har rätt att frånträda ett reseavtal även efter det att detta blivit bindande, under förutsättning att det på eller i närheten av resmålet eller utefter den planerade färdvägen inträffar katastrof, krigshandling, generalstrejk eller annan ingripande händelse som väsentligen påverkar resans genomförande eller förhållandena på resmålet vid den tidpunkt då resan skall genomföras. I bestämmelsen sägs vidare att för att utreda om händelsen är av sådan allvarlig karaktär som ovan angivits skall sakkunniga svenska eller internationella myndigheter rådfrågas.

I praktiken är det Utrikesdepartementet som står för sakkunskapen när det gäller uttalanden angående krigshandling och generalstrejk. Vid jordskalv torde det vara Institutionen för geovetenskaper vid Uppsala universitet, vid kärnkraftsolyckor Statens kärnkraftsinspektion eller Statens strålskyddsinstitut i Stockholm och vid epidemier Smittskyddsinstitutet i Solna som får anses vara sakkunniga myndigheter i Sverige.

Bestämmelserna i avtalet innebär att en resenär kan kräva pengarna tillbaka för en resa om UD eller annan sakkunnig myndighet avråder från resor till det aktuella resmålet. Innan UD går ut med en formell avrådan från resor till ett visst område bereds frågan inom departementet i samråd med den berörda utlandsmyndigheten. Om UD avråder från resor, informeras researrangörerna skriftligen, och sådan information läggs också ut på UD:s hemsida.

Enligt punkten 6.1 i avtalet skall arrangören ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad för resenären om efter avresan en väsentlig del av de avtalade tjänsterna inte kan tillhandahållas. Kan ersättningsarrangemang inte anordnas eller avvisar resenären på godtagbara grunder sådana arrangemang, skall arrangören, om det är skäligt, utan extra kostnad för resenären tillhandahålla likvärdig transport tillbaka till platsen för avresan eller till annan ort som resenären godkänner. En resenär har vidare i vissa fall rätt till prisavdrag och skadestånd.

## Efter tsunamin

Efter tsunamin riktade reseföretagen anspråk mot staten avseende kostnader för bland annat extra flygbesättningar, evakueringshotell, medicin och egen personal. Reseföretagen hävdade att de efter katastrofen hade sagt upp reseavtalen med resenärerna och att de hade gjort återbetalningar till dem – något som de ansåg sig ha rätt att göra enligt paketreselagen – varefter de inte längre hade några ekonomiska förpliktelser mot resenärerna. Detta skulle enligt reseföretagen innebära att staten borde stå för hemtransporterna och därmed bli ersättningskyldig gentemot reseföretagen.

Regeringen uppdrog med anledning av dessa ersättningsanspråk till Kammarkollegiet att genomföra en analys av huruvida det kunde finnas skäl för staten att svara för vissa evakueringskostnader med mera. Kammarkollegiets slutsatser blev att staten inte har något författningsreglerat ansvar för att bekosta hemresor för svenskar som vistas i ett katastrofområde. Någon möjlighet för reseföretagen att häva reseavtalet fanns inte. Paketreselagens bestämmelser är tvingande. Ett reseföretag kan inte genom att häva reseavtalet kringgå lagens bestämmelser. Kammarkollegiet summerade sin bedömning med att det primärt har ålegat reseföretagen att se till att resenärerna utan extra kostnad för dem transporterades hem. Kammarkollegiet fann det dock skäligt att staten skulle ersätta en del av de merkostnader som drabbat reseföretagen i samband med att de evakuerat och tagit hem svenska resenärer.<sup>29</sup> Regeringen fattade beslut i enlighet med Kammarkollegiets förslag den 12 maj 2005.<sup>30</sup>

### 2.3.2 Försäkringsbolagens ansvar

Reseförsäkringar är i Sverige inte obligatoriska, utan det är upp till varje resenär att bestämma om han eller hon vill ha en sådan försäkring. Har resenären en hemförsäkring, ingår normalt en reseförsäkring i denna. Därutöver kan resenärer försäkra sig genom en särskild reseförsäkring eller en reseförsäkring som kompletterar hemförsäkringen. Ett visst reseförsäkringsskydd ingår också i många bankanknutna betalkort.

Villkoren för de reseförsäkringar som finns på marknaden varierar mellan olika försäkringsbolag.

Resenärer som planerar att ägna sig åt särskild riskfylld verksamhet som bergsklättring har möjlighet att teckna en särskild försäkring, eftersom olycksfall och skador i sådan verksamhet normalt inte omfattas av reseförsäkringar.

De flesta försäkringsbolag har en klausul om *force majeure*, som normalt sett innebär att försäkringen inte gäller vid krig eller krigsliknande politiska oroligheter eller på grund av lagbud, myndighets åtgärd eller stridsåtgärd i arbetslivet. Försäkringsförbundet<sup>31</sup> meddelade genom ett pressmeddelande den 28 december 2004 följande: ”Det reseskydd som ingår i de svenska försäkringsbolagens hemförsäkringar omfattar skador till följd av naturkatastrofer såsom den nu inträffade i Sydostasien. Detta är just den typ av katastrofskydd som försäkringen är ägnad att omfatta.”

### Reseförsäkringar som ingår i hemförsäkringen

De flesta hemförsäkringar har ett reseskydd som gäller i 45 dagar. Skall resenären vara borta längre tid, måste han eller hon tilläggsförsäkra sig. Vårdkostnader vid akut skada eller olycka, akut tandvård, hemtransport av skadad eller avliden, eller anhörigs resa till svårt sjuk eller avliden, ingår i alla hemförsäkringars reseskydd.

Försäkringsbolagen erbjuder ofta sina hemförsäkringsskunder en reseförsäkring som kompletterar skyddet i hemförsäkringen. Många av dem innehåller ett självriskskydd som kan ersätta självriskerna vid skada eller olycksfall.

### Särskilda reseförsäkringar

I de särskilda reseförsäkringarna ingår alltid vård i samband med olycka. I nästan alla ingår även vård vid akut sjukdom. Hemtransport av skadad eller avliden ingår alltid. Anhörigs resa till en svårt skadad/sjuk eller avliden person ingår också i nästan alla särskilda reseförsäkringar.

### Larmcentraler

För att snabbt kunna ge hjälp och service åt försäkringstagare som skadas eller blir sjuka utomlands har försäkringsbolagen skapat

internationella samarbetsorgan, så kallade larmcentraler, som dygnet runt kan ta emot anmälningar och kontakta det försäkringsbolag som den skadade eller sjuke är försäkrad i. Larmcentralerna bistår på skilda sätt årligen en stor mängd svenska resenärer. Därtill svarar försäkringsbolagen med hjälp av larmcentralerna varje år för hemtransport av omkring 800 svenskar som avlider utomlands.

Det finns flera larmcentraler i Europa. Några av de största på marknaden är SOS-International a/s, Euro-alarm a/s och Nordic Assistance.

*SOS-International* (SOS) i Köpenhamn ägs tillsammans av de flesta stora försäkringsbolagen i Sverige, Norge, Danmark och Finland.

SOS kan hjälpa nödställda försäkringstagare 24 timmar om dygnet året om i hela världen. Genom SOS arrangeras sjuktransporter hem, anhörigs resa till skadad eller sjuk person utomlands, hjälp med kontanter till personer som blivit av med ägodelar i samband med katastrofer, andra olyckor eller genom brott, hemtransport av avliden med mera.

SOS har tillgång till läkare med olika specialiteter och med kunskaper i många språk. De kan agera först när en försäkringstagare reser utanför sitt hemlands gränser, och deras ansvar upphör först när de till exempel lämnar en sjuk person till vård i hemlandet. Det är alltid läkare med specialistkompetens som tar ställning till frågor om hemtransporter av sjuka och skadade. Bland de anställda i SOS finns också personer med andra yrkesmässiga bakgrunder så som lärare, reseledare, krispsykologer etcetera. SOS ger även aktuella reseråd om vilka länder som man av säkerhetsskäl bör undvika att resa till.

*Euro-alarm* är försäkringsbolaget Europeiskas larmcentral. Även den finns i Köpenhamn. Den är till för resenärer med försäkring i Europeiska i något av de nordiska länderna. Euro-alarm bedriver verksamhet och arbetar på liknande sätt som SOS.

*Nordic Assistance* är ett relativt nytt försäkringsföretag som har dygnet runt-öppna larmcentraler i såväl Stockholm som Köpenhamn. Även Nordic Assistance har verksamhet liknande den SOS har.



### 2.3.3 Förhållanden i andra länder<sup>32</sup>

I *Danmark* finns en offentligt finansierad resesjukförsäkring som täcker kostnader som uppstår för den som insjuknar utomlands och för hemtransport av sjuka. Försäkringen innehåller begränsningar som har att göra med vart resan går, hur länge den skall vara och om den som reser är turist, anställd eller studerar. Genom försäkringen får man ersättning för allmän läkarvård och av läkare ordinerad medicin, kostnader för sjukhusvistelse som ordinerats av läkare och behandling inklusive operationer. Även hemtransport ingår om den är ordinerad av läkare.

I *Norge* och *Finland* har de flesta reseförsäkring. I Norge kan Folketrygden täcka utgifter för sjukhusvistelse vid akut sjukdom eller om man råker ut för en olycka utomlands. Däremot täcks inte sjuktransport hem.

I *Italien* är reseförsäkringar inte lika vanliga som i Sverige. Priserna för hemförsäkringar är höga. Bara ett fåtal italienare har sådana försäkringar. Många banker och försäkringsbolag erbjuder – gratis eller till mycket förmånliga priser – speciella reseförsäkringar i samband med öppnande av konto eller tecknande av bilförsäkring.

## 2.4 Det offentligas ansvar

### 2.4.1 Konsulärt bistånd

Den legala grunden för det konsulära biståndet till svenskar utomlands finns i flera olika lagar och författningar samt i internationella konventioner. Den internationella rätten ger staterna viss rätt att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen utomlands ("jus protectionis"). Denna rättighet återspeglas i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser<sup>33</sup> och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser<sup>34</sup>. Där fastslås att de konsulära uppgifterna kan innebära bland annat utfärdande av pass, hjälp och bistånd. Förvaltningslagen ålägger alla myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna, att aktivt ge sådan service till allmänheten att det underlättar för den enskilde att ha med myndigheten att göra. Detta kan innebära upplysningar och råd i ärenden som rör myndighetens ansvarsområde. Utlandsmyndigheterna har också genom förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen en allmän skyldighet att ta till vara Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning.

## Förvaltningslagen

Enligt förvaltningslagen<sup>35</sup> skall svenska myndigheter ge allmänheten service på sådant sätt att det blir lättare för de enskilda att ha med myndigheterna att göra. Myndigheterna skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den omfattning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.<sup>36</sup> Myndigheterna skall vidare ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar lämnas på samma sätt.<sup>37</sup> Bestämmelserna gäller för utlandsmyndigheterna vid kontakter med både svenska och utländska medborgare. Förvaltningslagen ger dock inte grund för mera direkta hjälpåtgärder såsom transporter etcetera.

## Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen

I förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen<sup>38</sup> (IFUR) finns bestämmelser om utlandsmyndigheternas skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet. Utrikesrepresentationen utgörs dels av utlandsmyndigheterna, dels av bland annat honorärkonsulaten.<sup>39</sup> Med utlandsmyndigheter avses bland annat ambassader och konsulat.<sup>40</sup> Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta till vara Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.<sup>41</sup> Utlandsmyndigheterna skall därutöver i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.<sup>42</sup> Vad som menas med skälig omfattning får avgöras från fall till fall.<sup>43</sup> Med svenska medborgare likställs svenska juridiska personer, dvs. företag och organisationer med flera. Flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige har också rätt att få hjälp.

I IFUR finns också särskilda bestämmelser om vad utlandsmyndigheterna skall göra i krissituationer. Om en naturkatastrof eller någon svår olycka inträffat inom verksamhetsområdet, skall beskickningen eller konsulatet genast undersöka om någon svensk

medborgare avlidit eller skadats eller om någon svensk egendom skadats. Den skall också underrätta UD.<sup>44</sup> Utlandsmyndigheterna är skyldiga att vidta åtgärder inte bara på grund av bestämmelser i författningar eller enligt instruktioner eller på framställning av enskilda. De är också skyldiga att på eget initiativ gripa in.<sup>45</sup>

### **Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap**

Varje utlandsmyndighet har ansvar för att hålla beredskap för egen del och för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer och därmed jämförliga omständigheter i stationeringslandet eller dess närhet.<sup>46</sup>

Föreskrifterna behandlar också beredskapsplaneringen och utlandsmyndighetens åtgärder i krissituationer. Utlandsmyndighetens beredskapsansvar omfattar bland annat upprättande av och löpande översyn av en beredskapsplan.<sup>47</sup> I beredskapsplanen skall bland annat ingå arbetsfördelning för utsänd personal avseende beredskapsfrågor vid grundberedskap.<sup>48</sup>

Utlandsmyndighetens chef är ansvarig för beredskapsplaneringen. Chefens direktiv och beslut i beredskapsfrågor är bindande för myndighetens personal.<sup>49</sup>

#### **2.4.2 Konsulärt ekonomiskt bistånd**

Det konsulära ekonomiska biståndet ingår som en del i det vidare begreppet konsulärt bistånd som behandlats ovan. Inom ramen för konsulärt bistånd återfinns även sådant faktiskt handlande av personalen vid ambassaden som kommer den enskilde till del i form av råd och vägledning samt olika tjänster såsom förmedling av pengar från Sverige.<sup>50</sup> Det ekonomiska biståndet är ett lån från staten som betalas ut endast om inga andra möjligheter finns i en nödsituation. I första hand skall utlandsmyndigheterna bistå nödställda genom hjälp till självhjälp. Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd antogs av en enig riksdag 2003.

### Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m.

I lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd<sup>51</sup> finns bland annat bestämmelser om allmänt ekonomiskt bistånd som kan avse tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenskar i akuta nödsituationer utomlands. Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd trädde i kraft den 1 september 2003. Den ersatte då lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet<sup>52</sup> med mera. 1973 års lag var den första lagen i Sverige om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Som framgår av förarbetena till den nya lagen hade 1973 års lag inte dessförinnan moderniserats eller anpassats till nya förhållanden på ett mera genomgripande sätt.<sup>53</sup> I direktiven till kommittén pekade regeringen på att den ökade internationaliseringen och migrationen hade lett till att antalet svenskar som tillfälligt eller längre perioder befann sig utomlands hade ökat avsevärt jämfört med förhållandena vid den gamla lagens tillkomst.<sup>54</sup> Vidare konstaterades att resandet till vad som tidigare hade uppfattats som udda resmål hade ökat och att detta innebar att kraven och förväntningarna på bistånd och andra former av service från svenska utlandsmyndigheter hade ökat. Sammantaget ansåg man att en översyn av lagen var motiverad.

I betänkandet till den nya lagen diskuterades frågan om på vilket sätt en reglering skulle ske.<sup>55</sup> Det sades bland annat att en detaljreglerad lagstiftning skulle ge rättssäkerhet och förutsägbarhet men ringa utrymme för flexibilitet och hänsyn till omständigheterna i varje enskilt ärende. Ett system utan lagregler skulle ge utrymme för individuella lösningar men skulle kunna riskera att bli godtyckligt och påverkat av tillfälliga stämningar och opinioner. Kommittén stannade för att möjligheten att uppfylla lagens syfte bäst gynnades av ett utrymme för flexibilitet vid tillämpningen, eftersom den snabba förändringen av rörligheten över gränserna och risken för nya oförutsedda biståndskonsulära problem gör det nödvändigt att kunna anpassa lagens tillämpning efter nya omständigheter.

Den nya lagen innebar inga genomgripande förändringar i förhållande till den gamla, och den har liksom den gamla karaktären av en ramlag som inte detaljreglerar rätten till konsulärt bistånd.

Svenska beskickningar och karriärkonsulat lämnar, enligt vad som föreskrivs i lagen, ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands.<sup>56</sup> Huvudregeln är dock att utlandsmyndigheten först inhämtar yttrande från Utrikesdepartementet.

När det gäller frågan om vem som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd är en första förutsättning enligt huvudregeln att den enskilde måste vara svensk medborgare som är bosatt i Sverige eller flykting/statslös person som är bosatt i Sverige.<sup>57</sup>

Enligt 4 § andra stycket skall ekonomiskt bistånd även lämnas till andra i Sverige bosatta utlänningar än statslösa/flyktingar, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan till exempel vara att personen har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare. Hänsyn bör även tas till hur lång tid personen varit bosatt i Sverige. Bistånd bör i dessa fall kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med den svenska medborgare till vilken han eller hon har nära anknytning och nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen och det skulle vara oskäligt att inte ge bistånd.<sup>58</sup>

I den grundläggande bestämmelsen sägs att en enskild person som råkat i nöd eller i en annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas. Bistånd skall i så fall lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Bistånd kan enligt särskilda föreskrifter även lämnas för en avliden person.<sup>59</sup>

För att rätt till ekonomiskt bistånd enligt bestämmelsen skall föreligga måste sökanden således ha råkat i nöd eller annan svårighet. Det måste röra sig om en allvarlig belägenhet som kan bero på sjukdom, olycksfall, brott eller annan liknande omständighet av akut natur. I grundförutsättningen råkat i nöd eller annan svårighet kan i princip sägas ligga ett krav på att det inträffade skall vara både oförutsett och inte självförvållat. Ett föreliggande behov av ekonomisk hjälp skall ha sin direkta orsak i nödsituationen.<sup>60</sup>

Bistånd bör enligt förarbetena undantagsvis kunna ges för resa till Sverige (repatriering) i synnerligen ömmande fall för en utflyttad, om inte vård går att få på annat sätt i vistelselandet, sjukdomen är livshotande och ingen annan hjälp går att få mot sjukdomen. En sådan situation bör i princip inte kunna uppkomma vid bosättning i ett land inom EU/EES-området eller Schweiz, eftersom principen om likabehandling gäller där. I dessa länder bör utlandsmyndigheterna i stället om så krävs bistå svenska medborgare att hävda sin rätt till sjukvård på samma villkor som landets egna medborgare.<sup>61</sup>

Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd förutsätter vidare att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, varmed i första hand

avses den hjälpsökandes egna resurser, ofta i förening med utlandsmyndighetens råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar.

Rätten till ekonomiskt bistånd är begränsad till skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Av det konsulära ekonomiska biståndets natur följer att det i princip alltid är fråga om tillfällig, kortvarig hjälp. Bistånd kan till exempel lämnas för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att ta sig hem till Sverige på billigaste sätt. Däremot kan inte bistånd lämnas för att sökanden skall kunna fortsätta vistelsen utomlands.<sup>62</sup>

Ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd skall göras skriftligen på särskild blankett, om inte särskilda skäl föranleder något annat.<sup>63</sup> Huvudregeln är att beskickningen eller konsulatet skall inhämta yttrande från Regeringskansliet innan beslut meddelas i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd.<sup>64</sup> En beskickning får utan att inhämta yttrande besluta om bistånd till en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person, om biståndet avser nödvändiga kostnader för billigast möjliga hemresa till Sverige, nödsituationen är fullt klarlagd, sådant förhållande som anges i 2 § inte föreligger (i 2 § föreskrivs att bistånd inte får lämnas i Danmark, Finland, Island eller Norge, eller i ett land till vilket den biståndssökande har stark anknytning) och den sökande inte har skuld för tidigare beviljat ekonomiskt bistånd eller har missbrukat sådant bistånd.<sup>65</sup>

En beskickning eller ett konsulat får också i brådskande fall utan att inhämta yttrande från Regeringskansliet lämna garanti för betalning av sjukvårdskostnader för en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person, om vårdbehovet är akut och garantin är en förutsättning för att vård skall ges.<sup>66</sup>

Den som har fått sådant bistånd av en utlandsmyndighet som det här är fråga om skall betala tillbaka biståndet till staten. Om biståndet lämnats till någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig.<sup>67</sup> I förarbetena till lagen sägs att för att huvudregeln att konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas mot återbetalning skall tydliggöras innehåller lagens första paragrafs andra stycke en upplysning i form av en hänvisning till paragraferna om återbetalning.<sup>68</sup> Det sägs vidare att bakgrunden till hjälpbehovet i den akuta situationen typiskt sett inte så mycket är den hjälpbehövandes svaga ekonomiska ställning som det förhållandet att behovet uppstått utomlands. Det finns därför "all anledning att ha som bestämd utgångspunkt att biståndet skall betalas tillbaka".

Samtidigt innebär det förhållandet att allmänt ekonomiskt bistånd inte skall lämnas förrän det klarlagts att den hjälpbehövande saknar möjlighet att själv få fram erforderliga medel att personer med svag ekonomi kommer att vara överrepresenterade i gruppen biståndsmottagare.<sup>69</sup> Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.<sup>70</sup> Frågor om återbetalning av ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.<sup>71</sup> I förarbetena sägs att ”när det gäller vilket organ som skall besluta i dessa ärenden finns det knappast något alternativ till ordningen att prövningen görs av Regeringskansliet”.<sup>72</sup>

Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd enligt aktuell bestämmelse skall även betala en avgift för biståndet.<sup>73</sup> Den avgift som skall betalas är 10 procent av biståndsbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor, dock lägst 200 kr och högst 4 000 kr.<sup>74</sup>

### 2.4.3 Förhållanden i några andra länder<sup>75</sup>

I *Danmark* finns det i Lov om Udenrigstjenesten<sup>76</sup> en bestämmelse som säger att Utrikesdepartementet ger bistånd till danska medborgare utomlands. Någon specifik lag som reglerar den konsulära biståndsverksamheten finns inte. I praktiken ges hjälp i nödsituationer då danskar har varit med om en olycka eller förlorat pass och pengar och behöver hjälp att få sjukvård eller hemresa. Hjälpens art är helt avhängig av den konkreta situationen. Utrikesministeriet kontaktar anhöriga eller andra referenser för att få en garanti för utbetalning av det önskade beloppet. Först när en säkerhet för beloppet har lämnats betalas biståndet ut. En person som befinner sig i akut nöd kan få en utbetalning av ett mindre belopp.<sup>77</sup>

I *Norge* regleras utrikesförvaltningens uppgifter i en lag från år 2002, Lov om utenrikstjenesten.<sup>78</sup> Närmare bestämmelser om utrikesförvaltningens uppgifter finns i en instruktion för utrikesförvaltningen från år 2002.<sup>79</sup> Om en beskickning får kännedom om att en person som är bosatt i Norge har drabbats av allvarlig sjukdom eller olycka under en tillfällig vistelse i utlandet, skall beskickningen snarast vidta nödvändiga åtgärder för att hjälpa vederbörande samt underrätta Utrikesdepartementet.<sup>80</sup>

Ett nödlån kan lämnas till norska medborgare, som är bosatta i Norge, som är utan medel till underhåll eller hemresa när det är

nödvändigt och inte kan uppnås på annat sätt.<sup>81</sup> Norska medborgare som inte är bosatta i Norge och utlänningar som är bosatta i Norge kan undantagsvis få nödvändigt bistånd när stöd inte kan uppnås på annat sätt och när Utrikesdepartementets samtycke är inhämtat i förväg.<sup>82</sup> Hemskickande av nödlidande får inte företas utan Utrikesdepartementets samtycke, om ett visst belopp förväntas överstigas.<sup>83</sup> Kvarstannande under en längre period får bara ske om Utrikesdepartementets samtycke föreligger.<sup>84</sup> För att nödlån skall ges, skall en blankett fyllas i som fastläggs av Utrikesdepartementet.<sup>85</sup>

Regelverket förutsätter att beskickningarna skall ge råd, hjälp och bistånd. Av förarbetena till lov om utenrikstjenesten<sup>86</sup> framgår att syftet med lagen inte har varit att ge den enskilde medborgaren någon rätt till att kräva att beskickningar skall gå in i en bestämd enskild sak. Det som står i instruktionen anses dessutom vanligtvis inte ge stöd för ett rättsligt krav från den enskilde medborgarens sida.<sup>87</sup>

I *Finland* gäller sedan den 1 december 1999 en ny lag om konsulära tjänster. "Tjänster" är ett nytt begrepp i lagen och innefattar bistånd och rådgivning. Praxis samlas i en omfattande rättshandbok som kompletterar lagen. Tidigare kunde bara finska medborgare få konsulärt bistånd. Den nya lagen gäller även utlänningar som är permanent bosatta i Finland.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan bara lämnas till personer som tillfälligt vistas utomlands, inte till den som är bosatt utomlands. Bistånd kan utgå om den hjälpsökande är att betrakta som nödställd. I lagen finns en definition av begreppet nödställd. En person är nödställd när utlandsmyndigheten konstaterat att nödläget beror på sjukdom, olyckshändelse, brott eller någon därmed jämförbar omständighet. Den som begär hjälp skall i första hand få råd och vägledning. Först om detta inte hjälper, kan utlandsmyndigheten bistå på annat sätt.

Utlandsmyndigheten kan på ansökan förmedla pengar mot insättning på förhand på utrikesministeriets konto. Utlandsmyndigheten kan också under vissa förhållanden bevilja ekonomiskt bistånd för att avhjälpa omedelbar nöd eller bistånd för hemresa mot en förbindelse att återbetala beloppet. En utlandsmyndighet kan vägra att lämna ekonomiskt bistånd, om sökanden avsiktligt lämnat oriktiga upplysningar, tidigare lämnat oriktiga upplysningar som påverkat innehållet i ett beslut om ekonomiskt bistånd, använt tidigare beviljat bistånd för annat ändamål än vad det beviljades för



eller inte betalat tillbaka tidigare beviljat bistånd. Också den som själv försatt sig i den situation han eller hon befinner sig i kan få bistånd, så länge hjälpen inte missbrukas.

Utlandsmyndigheterna fattar själva beslut i biståndsärenden. Eftersom förutsättningarna för när ekonomiskt bistånd kan lämnas är så strängt reglerade i lagen, finns det inte så stort utrymme för prövningar i enskilda ärenden. Utrikesministeriet sköter kontakterna med anhöriga, arbetsgivare, sociala myndigheter m.fl. i Finland. Beslutet, som skall innehålla en motivering, kan överklagas till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utrikesministeriet kan följa praxis, eftersom alla beslut rapporteras dit.

*Frankrike* har inte någon lag om konsulärt bistånd. Den konsulära rätten består av förordningar, bestämmelser och cirkulär som innehåller olika bestämmelser som tillämpas i konsulära ärenden. Bistånd lämnas till dem som är franska medborgare, oavsett om de är bosatta i Frankrike eller inte.

I *Italien* består regelverket av en förordning och interna tillämpningsregler i senare utfärdade cirkulär. Man skiljer på två olika former av bistånd: direkt bistånd, som lämnas till italienska medborgare oavsett om de är bosatta i landet eller inte, och indirekt bistånd som lämnas i form av bidrag till organisationer och föreningar som ägnar sig åt hjälpverksamhet åt italienare som är bosatta i utlandet.

Den som tillfälligt vistas utomlands och som befinner sig i en tillfällig och brådskande nödsituation kan få ett lån, om det inte går att omedelbart få pengar överförda från anhöriga. För utbetalning av ett visst lägre belopp erfordras inte något bemyndigande från utrikesministeriet, men för högre belopp måste utlandsmyndigheterna i varje enskilt fall inhämta bemyndigande och lämna en detaljerad redogörelse för omständigheterna. Det finns ingen övre gräns för det bistånd som kan beviljas, eftersom bemyndigande lämnas på grundval av den bedömning som görs i det enskilda fallet.

*Tyskland* har en lag från 1974 om konsulära uppgifter. Lagen innehåller allmänna bestämmelser om handläggningen av konsulära ärenden och om gränserna för ansvaret. Någon uttömmande reglering av de konsulära uppgifterna finns inte i lagen eller i någon annan författning. De konsulära tjänstemännen använder en handbok om konsulär praxis. Dessutom finns en publikation "Konsularrecht", som innehåller en kommentar till lagen. Lagen är bara tillämplig på tyska medborgare som tillfälligt besöker utlandet.

Bistånd till dem som inte är tyska medborgare kan, om det är skäligt, lämnas om vederbörande lever tillsammans med en tysk medborgare.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan i undantagsfall lämnas, om inga andra möjligheter finns att lösa problemet. Det kan till exempel gälla bistånd för hemresa. Bistånd kan inte lämnas till tyskar som är bosatta utomlands. Den tyska inställningen är att den som flyttat utomlands har gjort det frivilligt som en del i en livsplan och måste ta ansvar för sitt beslut.

## 2.5 Större olyckor i utlandet: överväganden

### 2.5.1 Olika former för det offentliga åtagandet

Avgränsningen mellan privat och offentligt på ett visst område är inte en fråga om antingen/eller. Det offentliga engagemanget återspeglar olika ambitionsnivåer på olika områden och tar många olika former. Det underlättar diskussionen om man särskiljer tre aspekter på åtagandet: huvudmannaskap, produktion av tjänster och finansiering. Med *huvudmannaskap* avses ansvar för att verksamhet överhuvudtaget kommer till stånd; det kan vara staten eller kommunen, den enskilde, företag, organisationer eller sammanslutningar av icke-statliga aktörer som har detta ansvar. Den andra aspekten på verksamheten är vem som ansvarar för själva *produktionen* av de tjänster som krävs i verksamheten – det offentliga eller det privata. Slutligen kan *finansieringen* ske ur offentliga källor, normalt via skatter eller avgifter, eller privat, det vill säga knutet till den som utnyttjar tjänsten i fråga.

Dessa tre dimensioner av det offentliga åtagandet är oberoende av varandra; man kan välja privat eller offentligt huvudmannaskap oberoende av hur man organiserar produktionen eller finansieringen. Totalt finns därför åtta olika kombinationer, varierande från en privat verksamhet utan något offentligt engagemang till en verksamhet helt i statlig regi, finansierad med skattemedel eller obligatoriska avgifter. På det räddnings- och försäkringsrelaterade området kan de åtta teoretiskt möjliga alternativen illustreras med följande exempel:

*Rent privat lösning:* En rent privat lösning på försäkringsområdet finns till exempel när det gäller hemförsäkringar. Den enskilda människan väljer själv om hon skall försäkra sig och hur om-

fattande försäkringen skall vara. Försäkringsgivare är privata försäkringsbolag, och finansieringen sker med premier erlagda av försäkringstagaren. I praktiken har de allra flesta hushåll hemförsäkring trots att det inte är obligatoriskt, och banker eller andra långivare kan ställa det som krav för att ge lån. Staten finns i bakgrunden genom lagstiftning som reglerar försäkringsmarknaden, övervakning, konsumentstöd och så vidare men är själv inte engagerad som aktör.

*Privat huvudmannaskap och produktion, offentlig finansiering:* Detta är en ganska ovanlig kombination, eftersom man måste säkerställa att de offentliga medlen används i överensstämmelse med riksdagens intentioner och detta kan vara svårt att garantera om man själv inte är engagerad i verksamheten vare sig som huvudman eller producent. Krav ställs därför ofta på finansiering också från andra källor. Det statliga stödet till frivilligorganisationer som är engagerade i räddning och omhändertagande kan ses som ett exempel på att man ibland finner detta vara en lämplig lösning.

*Offentligt producerade tjänster, privat huvudmannaskap och finansiering:* Denna lösning kan beskrivas som offentligt företagande och finns representerad när den offentliga vården säljer överskottskapacitet till privata vårdkonsumenter. Enskilt sparande hos en myndighet som Riksgäldskontoret är ett annat exempel.

*Privat huvudmannaskap, offentlig produktion och finansiering:* Detta är i likhet med alternativ 2 ovan en ganska ovanlig kombination. Arbetslöshetsförsäkringen är ett – inte helt renodlat – exempel på detta genom sin huvudsakligen statliga finansiering, sitt privata huvudmannaskap genom fackförbunden och genom den delegerade myndighetsutövning som innebär att de anställda vid fackförbunden är tjänstemän när de handlägger ärenden som rör försäkringen.

*Offentligt huvudmannaskap, privat produktion och finansiering:* Den obligatoriska trafikförsäkringen är ett viktigt exempel på denna typ av konstruktion. Den illustrerar samtidigt att ett offentligt (i detta fall statligt) huvudmannaskap kan ta sig olika former; det är inte nödvändigt att staten skapar en egen organisation för att uppnå det önskade syftet, utan det kan vara tillräckligt att som i detta fall lagstifta om ett obligatorium.

*Offentligt huvudmannaskap och finansiering, privat produktion:* Detta är en mycket vanlig lösning i den offentliga sektorn i allmänhet, överallt där man inte ser några fördelar med att det offentliga själv håller sig med produktionskapacitet. Den kapaciteten köps då i stället upp i en offentlig upphandling. Transporttjänster av olika slag eller räddningstjänst är relevanta exempel i detta sammanhang.

*Offentligt huvudmannaskap och offentlig produktionskapacitet, privat finansiering:* Den offentliga produktionen kan i detta fall antingen ske på en monopolmarknad (så som fallet är exempelvis med vissa lantmäteri-tjänster) eller på en marknad där en offentlig producent uppträder i konkurrens med privata. Pensionssparandet inom PPM-systemet kommer nära denna idealtyp, åtminstone om man uppfattar (de i och för sig obligatoriska) avgifterna som en privat finansiering.

*Helt offentlig lösning:* Detta är den helt dominerande lösningen inom socialförsäkringsområdet. Kommunal och statlig räddningstjänst är andra exempel.

Vid sidan av dessa renodlade former finns hybrider. Man kan exempelvis låta privata aktörer omhänderta de skadefall som håller sig inom vissa gränser och låta staten inskrida endast då skadorna är så stora att marknadens resurser inte räcker. Så är ansvaret definierat i atomansvarighetslagen.<sup>88</sup>

## 2.5.2 Försäkringsproblemets karaktär

En försäkring definieras av ett antal parametrar: vem som omfattas av försäkringen, vilka aktiviteter den täcker, var den gäller och så vidare. *Vem som omfattas* av det offentliga åtagandet beträffande konsulärt ekonomiskt bistånd anges i lagens 3 §: svenska medborgare, flyktingar och statslösa bosatta i Sverige. *Vilka aktiviteter* som omfattas av en försäkring spelar i vissa fall en roll. Både statliga och privata försäkringar gör som nämnts undantag för vissa särskilt riskabla aktiviteter såsom alpinism, dykning och liknande. Försäkringar för hyrbilar gäller ibland inte på vissa vägar. När det gäller sjukvård inom landet gör den svenska lagstiftningen inga sådana inskränkningar; avgifterna i vården är desamma om ett benbrott har uppkommit genom påkörning eller vid utförsåkning på skidor. *Var* skadan har uppkommit spelar i vissa försäkrings-

sammanhang en roll; reseförsäkringar kan vara generella eller bara gälla i vissa länder.

### 2.5.3 Överväganden

Någon förändring av det grundläggande ansvaret är enligt kommissionens mening inte motiverad; ansvaret för att se till att det finns ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadeutfall bör också fortsättningsvis ligga på den enskilde. Det finns alltså ingen anledning att på något genomgripande sätt omdefiniera det offentliga åtagandet vad gäller olyckor utomlands. Däremot kan det finnas anledning att ge det ett något annat innehåll som en följd av de förändringar i internationaliserande riktning som samhället genomgått och genomgår.

En viktig erfarenhet från katastrofen i Sydostasien är att den geografiskt definierade, skarpa gräns för det offentliga åtagandet som styrde regeringens och myndigheternas handlande åtminstone under tsunamikatastrofens inledningsskede inte förefaller accepteras av den svenska allmänheten. Med den grad av internationalisering av vår tillvaro som nu gäller är den tidigare definitionen av åtagandet förlegad. Oavsett vilka möjligheter och skyldigheter som gällande regelverk vid tiden för tsunamin innebar – en fråga som kommissionen återkommer till senare i detta betänkande – bör ett åtagande utanför landets gränser återspeglas på ett tydligare sätt i regelverk och planering.

Enligt kommissionens mening finns det inte heller någon anledning att ändra syn på finansieringsansvaret; detta bör också fortsättningsvis i allt väsentligt vara privat. Det innebär att reseföretagen, när de gör insatser i anslutning till sitt åtagande som researrangör, inte kan räkna med att få sina kostnader täckta av staten, även om situationen är extraordinär. Däremot kan naturligtvis kostnadsfördelningen bli föremål för förhandling, så som skedde efter tsunamin, och staten kan välja att ta en större andel av kostnaderna än vad lagstiftningen kräver. Denna typ av jämningsförfarande torde i själva verket vara det naturliga i de situationer som här är aktuella.

Med användning av begreppen ovan blir huvudlösningen då även i framtiden i enlighet med alternativ 1, det vill säga privat lösning i privat regi och med privat finansiering, ytterst från resenärerna. Motivet är att resan, antingen den sker privat eller i tjänsten, är vald

och att den extra risk som kan uppkomma bör finansieras av den som gör detta val (privatpersonen respektive arbetsgivaren). Samtidigt finns det situationer som den marknad som tillfredsställer resenärernas normala behov inte kan förväntas klara av; situationen efter tsunamin är ett exempel. Staten kan då anses ha till uppgift att komplettera med de resurser som det råder akut brist på, i första hand räddningsinsatser och sjukvårdsresurser av olika slag. Det skulle alltså innebära en komplettering med en lösning i enlighet med något av alternativen offentligt huvudmannaskap, privat finansiering och offentlig eller privat produktion. Därutöver kan det naturligtvis som i dag bli aktuellt med kompletteringar av typen stöd från frivilligorganisationer.

Oförsäkrade utgjorde ett problem i hanteringen av tsunamins konsekvenser, eftersom försäkringsbolagen av naturliga skäl inte ville ta på sig något kostnadsansvar för denna grupp. Någon annan lösning än att det offentliga får ta det kortsiktiga finansiella ansvaret för nödvändiga åtgärder finns knappast. Däremot är det rimligt att kostnaderna krävs in i efterhand, på samma sätt som sker i trafikförsäkringsfallet för de förare som kör utan gällande försäkring. Försäkringsbenägenheten skyddas genom ett sådant konsekvent handlande.

För *reseföretagen* finns det på samma sätt föga anledning att ändra något beträffande skyldigheten att ta hand om sina resenärer på destinationsorten. Det kan finnas anledning att överväga en noggrannare upplysning om riskerna med resandet vid försäljning av resor, på samma sätt som man upplyser om vad som ingår i reseprogrammet när det gäller boende, utflykter etcetera.

Information om vilka svenska medborgare som befinner sig i ett land när en större olycka eller politisk kris inträffar är av central betydelse. Efter tsunamin blev upprättandet av trovärdiga listor över saknade ett av huvudproblemen. Här finns förebilder att studera utomlands. Krishanteringsenheten på det italienska utrikesministeriet (Unità di Crisi) har avtal med de italienska reseföretagen om att med mycket kort varsel (någon timme) få information om vilka medborgare som vid den aktuella tidpunkten befinner sig i det land där en kris bryter ut. Från arbetsgivarna kan man få motsvarande uppgifter om vilka medarbetare som mer stadigvarande befinner sig i det aktuella landet. Sådan information blir naturligtvis aldrig helt fullständig, men den kan fås att omfatta både charter- och flygstolsresenärer och yrkesverksamma. Man

skulle därmed kunna skapa ett väsentligt bättre utgångsläge än man har om listor över saknade skall byggas upp från början.

En fördel med ett arrangemang av denna typ – vid sidan av egenvärdet hos informationen om resenärerna – är att myndigheterna och reseföretagen får en konkret anledning att regelbundet stämma av gemensamma frågor. I många tidigare sammanhang, bland annat i den tidigare citerade utredningen om konsulärt bistånd, har man understrukit vikten av ett ökat samarbete mellan parterna. Detta tycks dock inte komma till stånd i önskvärd utsträckning, så länge man inte har konkreta samplaneringsfrågor att behandla. Hur man bäst utvecklar och vidmakthåller ett gemensamt informationsunderlag beträffande resenärerna skulle kunna bli en sådan fråga.

En regelbunden samplanering med reseföretagen på turistorterna är naturligtvis också önskvärd och har börjat utvecklas på vissa viktigare resmål.

På *försäkringsbolagen* vilar ett grundansvar för akutsjukvård och för hemtransport i akuta situationer, även om man stärker det offentligas möjligheter att ingripa i exceptionella situationer. Frågan om obligatorisk reseförsäkring har tidigare diskuterats av bland annat utredningen om konsulärt bistånd.<sup>89</sup> Det största problemet med ett obligatorium är att många numera reser utomlands i egen regi att det är svårt att verifiera om kravet är uppfyllt. Hypotetiskt skulle man kunna tänka sig att man kontrollerar försäkringen på samma sätt som man kontrollerar passhandlingar vid incheckning, men eftersom förutsättningarna skiljer sig beroende på slutlig destination, kan det vara svårt att genomföra en sådan kontroll i praktiken. Däremot är det både möjligt och önskvärt att de som köper paketresor uttryckligt och som ett led i försäljarens arbete automatiskt tillfrågas om de har en gällande försäkring och erbjuds en sådan om så inte är fallet. Detta sker redan nu i stor utsträckning.

De överväganden som här presenterats innebär i huvudsak förtydliganden. Det är alltså inte fråga om några väsentliga förändringar i den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Även om den enskildes och de privata aktörernas ansvar ligger fast, anser kommissionen att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet. Det ansvaret upphör inte vid landets gränser.

## Fotnoter

<sup>1</sup> SOU 2001:41, *Säkerhet i ny tid*.

<sup>2</sup> SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*.

<sup>3</sup> Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ) 1967:1), art. 3.

<sup>4</sup> 1 kap. 2 § 3 st lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, not 5 i kommentaren till denna lag i *Karnov 2004/05* samt prop. 2002/03:119, s. 101.

<sup>5</sup> SFS 1972:204.

<sup>6</sup> SFS 1992:1672.

<sup>7</sup> 1 § resegarantilagen.

<sup>8</sup> 1 a §.

<sup>9</sup> 4 §.

<sup>10</sup> 6 §.

<sup>11</sup> Prop. 2001/02:138 s. 19 och 25.

<sup>12</sup> 8 §.

<sup>13</sup> 9 §.

<sup>14</sup> 12 §.

<sup>15</sup> 14 §.

<sup>16</sup> 90/314/EEC.

<sup>17</sup> 1 § paketreselagen.

<sup>18</sup> 2 §.

<sup>19</sup> 3 §.

<sup>20</sup> Prop. 1992/93:95, s. 67.

<sup>21</sup> 9 §.

<sup>22</sup> Prop. 1992/93:95, s. 92.

<sup>23</sup> 12 §.

<sup>24</sup> 13 §.

<sup>25</sup> 15 §.

<sup>26</sup> Jfr den finska rapporten, *Naturkatastrofen i Asien 26.12.2004*, s. 124, där det framgår att researrangörernas ansvar vid en naturkatastrof, enligt den finska paketreselagen, sträcker sig till skäligt bistånd med att ordna in-kvartering och återresor, men inte till att ersätta kostnaderna för de nämnda arrangemangen.

<sup>27</sup> Prop. 1992/93:95, s. 90.

<sup>28</sup> 16 § paketreselagen.

<sup>29</sup> Se Kammarkollegiets yttrande till regeringen 2005-04-13 jämte bilagor, Kammarkollegiets dnr 99-5322-05.

<sup>30</sup> Regeringsbeslut UD2005/23895/RS och UD2005/27522/RS.

<sup>31</sup> Försäkringsförbundet är en svensk sammanslutning med cirka 35 försäkringskoncerner eller försäkringsgrupper som medlemmar. Dessa svarar tillsammans för mer än 90 procent av den svenska försäkringsmarknaden.

<sup>32</sup> Denna redogörelse bygger på delar av SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*.

<sup>33</sup> SÖ 1967:1.

<sup>34</sup> SÖ 1974:10.

<sup>35</sup> SFS 1986:223.



<sup>36</sup> 1 § förvaltningslagen.

<sup>37</sup> 2 §.

<sup>38</sup> SFS 1992:247.

<sup>39</sup> 1 § IFUR.

<sup>40</sup> 2 §.

<sup>41</sup> 12 § 1 st.

<sup>42</sup> 12 § 3 st.

<sup>43</sup> SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*, s. 56.

<sup>44</sup> 20 § IFUR.

<sup>45</sup> SOU 2001:70, s. 57.

<sup>46</sup> 2 § 1 st. Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap.

<sup>47</sup> 7 §.

<sup>48</sup> 10 §.

<sup>49</sup> 5 §.

<sup>50</sup> Prop. 2002/03:69, s. 48.

<sup>51</sup> SFS 2003:491.

<sup>52</sup> SFS 1973:137.

<sup>53</sup> Prop. 2002/03:69, s. 14.

<sup>54</sup> Dir. 2000:42 s. 2.

<sup>55</sup> SOU 2001:70 s. 26 f.

<sup>56</sup> 1 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

<sup>57</sup> 3 §.

<sup>58</sup> Prop. 2002/03:69, s. 51.

<sup>59</sup> 6 §.

<sup>60</sup> Prop. 2002/03:69, s. 51 f.

<sup>61</sup> Prop. 2002/03:69, s. 50.

<sup>62</sup> Prop. 2002/03:69, s. 52.

<sup>63</sup> 4 § Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m., UF 2003:10.

<sup>64</sup> 5 §.

<sup>65</sup> 6 §.

<sup>66</sup> 7 §.

<sup>67</sup> 9 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

<sup>68</sup> Prop. 2002/03:69, s. 48.

<sup>69</sup> Prop. 2002/03:69, s. 45 f.

<sup>70</sup> 13 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

<sup>71</sup> 15 §.

<sup>72</sup> Prop. 2002/03:69, s. 45 f.

<sup>73</sup> 14 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

<sup>74</sup> 1 § förordning (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd.

<sup>75</sup> Där inget annat anges bygger redogörelsen på delar av SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*.

<sup>76</sup> § 1, st. 3 Lov om utenrikstjenesten.

<sup>77</sup> Den danska utvärderingsgruppens rapport, s. 133.

<sup>78</sup> Lov nr 13 for 2002.

<sup>79</sup> Instruks for utenrikstjenesten från den 13 december 2002.

<sup>80</sup> 14 §, Instruks för utenrikstjenesten.

<sup>81</sup> 15 §, punkten 1.

<sup>82</sup> 15 §, p. 2.

<sup>83</sup> 15 §, p. 3.

<sup>84</sup> 15 §, p. 4.

<sup>85</sup> 15 §, p. 6.

<sup>86</sup> Ot.prp.nr. 107 (2000-2001).

<sup>87</sup> 26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asien, Oslo.

<sup>88</sup> SFS 1968:45, 17 §.

<sup>89</sup> SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*, s. 326.

## 3 Händelseförloppet

Föreliggande kapitel beskriver händelseförloppet ur de drabbades, anhörigas respektive myndigheternas perspektiv. Underlaget för skildringen från regionen (avsnitt 3.1) är till stor del baserat på de berättelser som återges mer utförligt i kapitlet *Berättelserna*; där ges också källhänvisningar. Avsnitt 3.2 beskriver händelseförloppet från svensk horisont. Även här är materialet hämtat från berättelser från drabbade och anhöriga, men också från massmedierapporteringen och andra öppna källor. Efter en kort presentation av några av de myndigheter som var involverade i handläggningen beskrivs i det följande avsnittet hur händelseförloppet utvecklades utifrån myndigheternas perspektiv och avsnittet är baserat på redovisningar från dessa (avsnitt 3.3). Som avslutning återges kort händelseutvecklingen i några andra länder av intresse för den svenska diskussionen.

### 3.1 Händelseförloppet i regionen – de drabbades perspektiv

Det jordskalv som utlöste tsunamin inträffade klockan 07.59 lokal tid den 26 december 2004 (01.59 svensk tid), strax norr om ön Simeulue omkring 160 kilometer utanför Sumatras västkust. Skalven inträffade i den västligaste ändan av ett bälte från Stilla havet in i Indiska Oceanen ("Ring of Fire"), som står för mer än 80 procent av de stora jordskalven i världen. Styrkan på skalvet, som ägde rum på cirka 30 kilometers djup under havsytan, underskattades först men har sedan uppskattats till minst 9,0. Skalvet uppfattades direkt i Bangladesh, Indien, Malaysia, Myanmar, Thailand och Maldiverna. Konsekvenserna förvärrades av skalvets utbredning. Två kontinentalplattor – den indiska och den burmesiska – försköts längs en 1 200 kilometer lång sprickzon som går under

Indiska Oceanen i huvudsakligen nord-sydlig riktning. Flera efterskalv inträffade, dock utan att ge upphov till någon tsunami.

Det avgörande för den efterföljande tsunamin var inte den horisontala förskjutningen av plattorna utan den vertikala. Flera kubikkilometer vatten lyftes, vilket ledde till en vågutbredning företrädesvis i östlig och västlig riktning från sprickzonen. Bangladesh, som ligger i sprickzonens förlängning norrut, påverkades bara marginellt. I djuphavet är våghöjden liten – under en meter – samtidigt som vågorna rör sig med hög hastighet. När vågorna närmar sig kusterna och grundare vatten, ökar våghöjden, samtidigt som utbredningshastigheten sjunker. Utbredningshastigheten i djuphavet är typiskt 200 meter per sekund, medan den kan vara måttliga 10 meter per sekund nära land. Våghöjden kan då å andra sidan stiga till 10 meter eller mer, beroende på bottenprofilen och kustens form.

Tsunamivågorna nådde kusterna runt Indiska Oceanen vid olika tidpunkter beroende på både avstånd och vågutbredningshastighet. Norra delen av Sumatra nåddes redan efter cirka en kvart, Sri Lankas och Indiens kuster efter en och en halv timma, medan Thailand drabbades först efter drygt två timmar, vid något olika tidpunkter beroende på var på kusten man befann sig. Maldiverna nåddes av vågorna efter cirka tre och en halv timma, Afrikas östra kust efter drygt sju timmar.

Rörelseenergin i vågorna är stor, och effekterna på människor och byggnader i kustområdet kan bli förödande. Även kuster som ligger på fransidan av öar och halvöar kan påverkas; detta gällde exempelvis Sri Lankas västkust och staten Kerala på den indiska halvöns sydvästra spets på annandagen 2004.

Antalet dödsoffer för katastrofen kan inte fastställas exakt men torde vara av storleksordningen 250 000.<sup>1</sup> Hårdast drabbades Indonesien, vars norra provins Aceh låg nära epicentrum. Det stora antalet svenska och andra utländska besökare i framför allt Thailand och Sri Lanka har dock lett till att fokus i kommissionens utredning naturligen kommit att hamna på dessa länder. Antalet saknade svenskar är 543 och antalet identifierade (november 2005) 525. Omkring 1 500 svenskar skadades i katastrofen.

### 3.1.1 Katastrofplatser i Thailand<sup>2</sup>

När tsunamin slog in över Thailands kuster strax efter klockan 10 lokal tid, nådde den först ön Phuket, som med staden Patong och stränder som Karon Beach och Kata Beach är ett etablerat turistmål sedan många år. Strax därefter nådde vågen Phi Phi-öarna, som ligger öster om Phuket och hör till Krabi-provinsen. Öarna är branta och bergiga och hänger samman genom ett låglänt mittparti, där de flesta hotellen ligger.

Khao Lak, som ligger norr om Phuket, nåddes av vågen ungefär femton minuter senare. Khao Lak hör till de senast utbyggda turistområdena i Phang Nga-provinsen. Hotell- och bungalowområden ligger längs stranden på en sträcka av omkring två mil. Många av hotellbyggnaderna har endast två eller tre plan och är byggda i betong, medan bungalowerna delvis var byggda i trä. Huvudvägen löper parallellt med stranden, mellan en och två kilometer från strandlinjen. Kring denna ligger restauranger och affärer.

Vilka effekter vågen fick varierade mycket från plats till plats, beroende på kuststräckans utseende, lokala bottenförhållanden, strandens topografi och bebyggelse. På Karon Beach i Phuket kunde en cementerad mur dämpa kraften i vågen, som dessutom inte blev lika kraftfull som på andra håll. Kamala, en by norr om Patong, drabbades hårt, medan stranden direkt norr om denna by, Surin Beach, klarade sig från materiella skador. Khao Lak drabbades hårdast. Fritidsresors Blue Village Resort i den norra delen av turistområdet förstördes nästan helt.

#### Förvarning

Vid tiotiden på morgonen hade många redan gått ner till stränderna. En del satt kvar vid frukostbordet på restaurangerna, många nära vattenbrynet. Man förstod i allmänhet inte vad det betydde att vattnet drog sig tillbaka. På vissa ställen blottades flera hundra meter av havsbotten, och många sprang ut för att titta på fiskar som sprattlade i sanden. Några ville titta närmare på korallreven som låg bara. Man diskuterade om fenomenet kunde bero på att det var tid för fullmåne.

Men det fanns också de som insåg faran och försökte varna. En kvinna på Surin Beach hade sett ett program om tsunamier på

Discovery Channel och fick ett trettiotal turister och thailändska kvinnor med barn att dra sig högre upp från stranden. En man som semestrade i Khao Lak försökte också varna människor på stranden, men här lyssnade knappast någon. Andra kände instinktivt att det inte var bra att vattnet uppförde sig så ovanligt och tog sig med familjen bort från stranden.

### Vågorna

Det som brukar kallas flodvågen var egentligen en rad vågor som sköljde in över kusterna. Många reagerade på det dånande ljud som föregick vågorna. Själva vågorna uppfattades som en vägg av vatten och sörja. Många som hamnade i vågen har liknat det vid att bli körd runt i en tvättmaskin. De fastnade bland bråte, bilar, spisar och möbler. I Khao Lak fördes många med olika flythjälpmiddel mer än en kilometer av vågen. Andra hamnade i palmer och träd-kronor, där de ibland fick samsas med ormar, råttor och hundar som försökt undkomma vattenmassorna. Många av dem som överlevde räddade sig genom att springa upp på de övre våningarna i hotellen. De överlevande såg omkomna människor flyta förbi eller ligga kvar på marken, när vattnet drog sig tillbaka.

Dykargrupper som befann sig till havs undkom i stor utsträckning vågen, eftersom våghöjden här var måttlig. De tyckte att vattnet uppförde sig märkligt, och inte heller erfarna dykledare hade sett något liknande.

### Efter vågorna

När vattnet dragit sig tillbaka och de överlevande kunde få fast mark under fötterna, försökte många i möjligaste mån ta sig från stranden för egen kraft. Ett stort antal omkomna låg på marken, andra hade fastnat i träd eller byggnader. Vissa sökte först efter familjemedlemmar och vänner, men i Khao Lak förstod många att det inte var möjligt att i detta läge få tag på dem. Familjer hade splittrats; några hade dragits med av vågen hundratals meter, andra hade stundtals fastnat i bråte under vattnet. Många tog sig upp på huvudvägen och fortsatte själva till fots upp i bergen eller fick skjuts av thailändare, som körde i skytteltrafik med minibussar och andra fordon för att undsätta drabbade turister.

Eftersom många inte förstod vad som var upphovet till vågorna, fruktade man nya vågor. Det kan inte uteslutas att några medvetet spred rykten om nya vågor; plundring av de översvämmade och delvis förstörda hotellen började nästan omedelbart efter det att vattnet hade dragit sig tillbaka, och för dem som ägnade sig åt detta var det naturligtvis en fördel om andra höll sig undan i fruktan för nya vågor. Rykten om nya vågor florerade under hela det första dygnet.

Skräcken för att hamna i ytterligare en våg var för många helt dominerande, även i den thailändska befolkningen. Många vågade sig inte iväg. Bergen kändes avlägsna, och nya vågor upplevdes som ett hot, eftersom marken på många ställen var låglänt. Vissa satt därför ofta i timmar på de övre våningarna till hotell, på tak eller i träd de hamnat i, tills hotellpersonal, militär eller frivilliga kom till undsättning med bilar. En del hade svårt att ta sig från platsen, då djungeln låg tät runt delar av hotellet och vägen längs stranden var täckt av bråte som gjorde den oframkomlig.

Dykutflyktsbåtarna utanför Khao Lak fick order av marinen att hålla sig till havs under stora delar av dagen. Några personer som lämnat sina familjer vid hotellen i Khao Lak hjälptes i land i skymningen av militär.

### Akuta vårdinsatser

Ett omfattande hjälparbete tog vid när vågorna dragit sig tillbaka. Oskadda och lätt skadade hjälpte de personer de kunde. Några tog sig ner från taken eller våningarna och sökte igenom lägenheter efter sjukvårdsmateriel. Svårt skadade lades på provisoriska bårar gjorda av dörrar. Chockade togs om hand. Man stoppade bilar och fick transport till sjukhus av de skadade.

Chocken och adrenalinutsöndringen gjorde att många till en början inte kände att de var svårt skadade och därför klarade att både förflytta sig själva och hjälpa andra. De tog sig högt upp i bergen, ibland med brutna ben och svåra skärsår.

Det finns rapporter om att rädslan för nya vågor gjorde att många stannade kvar på hustak och i träd och att elementära räddnings- och sjukvårdsinsatser därigenom kom att fördröjas.

## Kontakt med Sverige från katastrofplatser

Så fort man hade satt sig i någorlunda säkerhet försökte många kontakta anhöriga i Sverige eller Utrikesdepartementet för att berätta om katastrofen och det läge de befann sig i. Anhöriga ombads många gånger i sin tur att kontakta UD. Det första samtalet från allmänheten till UD kom mellan 05.30 och 05.40 svensk tid. Den som ringde hade tagit emot ett samtal från en anhörig i Thailand som berättat om vågor som tagit med sig allt i sin väg – träd, bilar och hotell – och att det låg döda människor överallt. En annan person i Sverige som tagit emot en rapport om omkomna svenskar var personligt bekant med UD:s pressansvariga Nina Ersman och ringde henne för att vidarebefordra dessa uppgifter. Sedan ringde personer direkt från Thailand och beskrev liknande upplevelser och frågade vad de skulle göra i den situation som rådde. De räddes att avvakta de thailändska myndigheternas räddningsinsats.

En annan person som ringde började lämna detaljerade uppgifter om personer som var välbehållna, med namn, personnummer etcetera; han avbröts och hänvisades till ambassaden i Bangkok. En kvinna som hade mobilnumret till kyrkoherde Lennart Hamark i Bangkok ringde honom från ett hotelltak på Phi Phi-öarna vid lunchtid. Hon berättade om situationen, att det fanns många svårt skadade och avlidna. Hon hade under dagen fler kontakter med Hamark, som vidarebefordrade informationen till ambassadör Jonas Hafström.

Omkring klockan 17.20 (11.20 svensk tid) ringde en person till konsulära vakthavande med ytterligare en rapport från Thailand om en avliden svensk medborgare, en flicka född 1990. De anhöriga ombads kontakta SOS International, varefter informationen vidarebefordrades till ambassaden i Bangkok och till den konsulära avdelningen.

Även under kvällen och natten (eftermiddagen och kvällen i Sverige) ringde man från katastrofområdena i djungeln på bergsbranterna. Människor samlades ofta i grupper efter nationalitet, och personer med mobiltelefoner tog upp namn och andra personuppgifter och ringde in dessa till UD i Stockholm. Från Khao Lak ringde en kvinna och berättade om att hon befann sig tillsammans med ett sjuttioalv andra svenskar och att det bland dessa fanns svårt skadade, många som saknade familjemedlemmar och att flera avlidit. Det svar hon fick – ännu ett halvt dygn efter katastrofen –



var att man på UD inte hade några uppgifter om skadade eller omkomna svenskar. Vid flera senare tillfällen fick samma person löfte om en svensk insats, både från UD i Stockholm och från ambassaden i Bangkok.

### 3.1.2 Evakuering från katastrofområdena

Samlingsplatser uppstod spontant där drabbade möttes i bergen. De hade ibland träffats tidigare under katastrofen och hjälpt varandra eller fann varandra via ett gemensamt språk. Drabbade fördes också till mer organiserade uppsamlingsplatser. Det kunde vara mycket spartanska sådana, som enkla småhus eller byggnader under konstruktion, som fungerade som samlings- och sjukstugor. Också tempel blev för många en första anhalt; dit kom lokalbefolkningen med mat och dryck. De enkla husen var fulla av skadade, en del nakna, blåslagna och med skärsår. De trängdes på golvet, som i vissa fall var kletigt av avföring och blod. Man försökte stoppa varandras blödningar med det som fanns. Thailändsk personal prioriterade bland de skadade och transporterade de mest akuta fallen vidare till sjukhus. Även frivilliga läkare hjälpte till med omhändertagande och prioritering av dem som behövde snar sjukhusvård. Barn i chocktillstånd skickades i väg utan sina föräldrar, då plats inte fanns för dessa.

Orchid Hotel, som var ett av Fritidsresors större hotell på Phuket, blev uppsamlingsplats på Karon Beach.

På Phi Phi-öarna drog sig många upp i bergen direkt. Skadade hjälptes dit på bårar gjorda av avhängda dörrar. Från bergen klättrade oskadade ner för att söka efter förnödenheter och sjukvårdsmateriel och för att leta efter anhöriga. Andra, däribland många skadade, stannade på hotellens högre våningar eller tak. Det luktade emellanåt av gas som läckte ut, och man var rädd för explosioner. Vid fyratiden på eftermiddagen började också många av dem som uppehållit sig på hotellen att dra sig upp mot bergen inför mörkrets inbrott. Längs vägen låg omkomna. Hjälpssamheten på berget var oftast stor. Thailändare kom med mat. Men inte alla hjälptes åt; vissa försåg i första hand sig själva, och stämningen var inte bara god.

Den thailändska militären började redan under söndagseftermiddagen att med helikopter och båtar undsätta drabbade från öarna. Till Phi Phi-öarna kom helikoptrar under eftermiddagen och

kvällen, men en större insats kunde göras först när ljuset kom tillbaka. Skadade prioriterades med helikopter, medan andra fick vänta på båttransporter som blev överfulla. Volontärer hjälpte till med att transportera ner skadade från hotell och berg och prioriterade också mellan de skadade.

Några lade också märke till att andra nationer tidigt evakuerade sina skadade. Italienska, franska och amerikanska turister evakuerades redan på kvällen på katastrofdagen från olika delar av Phuket. På måndagsmorgonen evakuerades italienska och tyska resenärer från Khao Lak.

Även lokala bussar användes för evakuering av drabbade. Chaufförer tog betalt för vanliga lokala resenärer men lät i många fall drabbade turister åka gratis och fortsatte sedan ända till flygplatsen. Otaliga är uppgifterna om svenskar som fått hjälp av thailändare med skjuts till sjukhus, flygplatser, uppsamlingsställen och tempel, liksom med mat och vatten, husrum, kläder och skor. Några få uppger att det kunde vara problem att få hjälp om man stod utan pengar. En svårt skadad kvinna satt vid en busshållplats i flera timmar och blev nekad att åka med, då hon inte hade pengar.

### 3.1.3 Sjukhusen och templen

Till Takua Pa-sjukhuset kom flera tusen turister från Khao Lak-området, bland annat närmare 500 svenskar, men många fördes också till mindre provinssjukhus, små sjukstugor eller vårdcentraler. Skadade togs också direkt till Suratthani på östra sidan av fastlandet. Drabbade på Phuket kom framför allt till de stora privata sjukhusen, som Bangkok Phuket Hospital, Phuket International Hospital eller det statliga Wachira Hospital. Några hamnade även på Mission Hospital och Talang Hospital, dit annars i första hand thailändare togs. Turister från Krabi-regionen, Phi Phi-öarna och Koh Lanta fördes till Krabi sjukhus.

Sjukhusen liknade krigsskådeplatser. Golven var blodiga, människor trängdes överallt i entrén, i nödutgångar och på vårdavdelningar. Många låg direkt på cementgolvet, ibland med ett lakan mellan sig och det hårda underlaget. Anhöriga och skadade satt ute vid sjukhusets uppfart eller i låg i trappor och på golv. Chockade människor i sorg irrade omkring och letade efter saknade anhöriga. Hygienen och omvårdnaden försämrades snabbt. Skadade blev hopsydda, många gånger utan bedövning och utan ordentlig ren-

göring av såren, i fulla operationssalar, i entrén till sjukhuset eller på gräsmattan utanför. Det hände att samma nålar användes till att sy sår på flera personer. Toaletterna kunde på vissa sjukhus vara håll i golvet, där en hink vatten skulle användas för spolning. Det var inte alltid dessa fungerade.

Skadade som kom sent blev ibland forslade mellan olika sjukhus, som blivit överfulla eller inte hade någon kapacitet kvar för operationer.

Sjukhusen fungerade också som samlingsplatser, och även oskadda svenskar kom till exempel till *Takua Pa-sjukhuset*. En del av dem tog på sig att gå runt och prata med skadade svenskar och sköta om deras sår. Barn som saknade sina föräldrar togs om hand av vuxna svenskar. Några var läkare och fick tillgång till medicin eller sjukvårdsmateriel. En man skrev listor över alla svenskar som fanns på sjukhuset och ringde flera gånger under måndagen till ambassaden för att meddela namnen. Ambassadpersonalen var noggrann då den tog emot informationen och kontrollerade mot redan inlämnade listor.

Det finns rapporter om att man vid kontakter med ambassaden i Bangkok under natten till måndagen fick uppgiften att en svensk insatsstyrka var på väg och att svenskarna snart skulle hämtas. Denna uppgift spreds snabbt. Men uppgiften om en svensk evakuering tappade snart i trovärdighet. Då ingen hjälp kom, försökte flera svenskar ta sig från sjukhuset på egen hand. En av de svenska läkarna uppmanade också svenskar att samla sig i grupper och försöka ta sig från sjukhuset, eftersom hans bedömning var att de inte kunde förvänta sig mer hjälp härifrån.

Ambassadör Jonas Hafström anlände till sjukhuset på måndags-eftermiddagen. Flera svenskar blev besvikna över hur han bemötte dem, men flera hade också förståelse för att han i denna situation kan ha varit chockad av situationen och att han kom till platsen utan någon till hjälp.

*Phang Nga-sjukhuset* har kapacitet för drygt 200 sängpatienter, men under katastrofdagarna kom tusentals skadade och chockade människor dit, utöver de patienter som redan fanns på sjukhuset. En man beskriver situationen som att det låg människor överallt, blodiga, leriga, skrikande av både smärta och panik. Många ropade efter smärtbedövning så fort sjukvårdspersonalen visade sig. Personalen, varav många talade enbart thai försvann tidvis. Under natten förvärrades situationen. Läkare och sjuksköterskor kom tillbaka först vid lunch på måndagen.

Måndag kväll anlände några anhöriga till en skadad svensk man till sjukhuset och fann honom liggande i sitt eget blod, uppkastningar, avföring, lera och smuts. De försökte tvätta honom och vårda honom så gott de kunde. Övriga patienter i rummet började ropa på deras hjälp. Varken UD, SOS eller Fritidsresor var närvarande. Under kvällen upprättade mannens syster en lista över alla svenskar som befann sig på sjukhuset, drygt 80 stycken.

En svensk man som hade befunnit sig på en ö utanför Krabi och som anlände till *sjukhuset i Krabi* på söndagskvällen berättar om att han vårdades tillsammans med närmare 300 andra i ett rum som var avsett för omkring 50. Tre volontärer satte på tisdagen upp en mottagning för svenskar på sjukhuset. Tillsammans gick de igenom sjukhuset systematiskt för att registrera svenskar och se vilken hjälp de behövde med ambulanstransporter. Många drabbade kom till sjukhuset för att leta efter saknade anhöriga, bland annat genom att leta bland fotografier på avlidna.

Tobias Bergman från ambassaden i Bangkok och en volontär kom till Krabi och sjukhuset på onsdagen som de första officiella svenska representanterna. Endast ett fåtal svenskar, mellan fem och tio, fanns då kvar på sjukhuset.

Då sjukhusen snabbt blev överfulla runt Phang Nga, Krabi och Phuket, men också på grund av den ökande infektionsrisken, kom en del svenskar att evakueras till bland annat *sjukhusen i städerna Hat Ya och Songkbla* i sydligaste Thailand. Standarden på sjukhusen var mycket olika. Tobias Bergman besökte Hat Yai på torsdagen. Med hjälp av vänner bosatta i området letade han igenom några sjukhus och fann mellan 15 och 20 svenskar. Han ordnade evakueringsflyg från staden och vidarebefordrade listor över svenskar inför hemtransporten till en representant för den svenska insatsstyrka som då anlät till Krabi.

### Volontärernas arbete på sjukhusen

Utländska volontärläkare fick under katastrofdagarna inte tillträde till sjukhusen. Några undantag gjordes, bland annat i Takua Pa. En svensk läkare opererade skadade hela natten till måndagen. Andra erbjöd vård direkt till skadade som de mötte på sjukhusen; i några fall upptäcktes skador som inte upptäckts av de thailändska läkarna, och patienterna kunde skickas till sjukhus med bättre kapacitet.

En del patienter som forslades mellan olika sjukhus hade ingen kontakt med någon svensktalande över huvud taget. Frivilliga, i många fall svenskar boende i Thailand, åkte därför runt till sjukhusen, sökte upp svenskar, samtalande med dem och hjälpte dem med kläder och andra förnödenheter. De lånade ut sina mobiltelefoner, så att de skadade kunde komma i kontakt med myndigheter eller släkt och vänner, reseföretag och försäkringsbolag. Volontärerna mötte ibland en besvikelse över att de inte representerade ambassaden.

### Evakuering från sjukhusen

Transporterna till flygplatsen på Phuket från sjukhusen kom igång på måndagen. Vissa reseföretag hämtade sina resenärer med bussar. Fritidsresor körde drabbade och skadade till flygplatsen eller till Orchid Hotel i Phuket.

De thailändska myndigheterna började evakuera sjukhusen och vårdcentralerna runt Khao Lak, Phuket och Krabi från skadade utlänningar under tisdagen. Jonas Hafström försökte skynda på processen, när han kom till Takua Pa-sjukhuset under måndagen. Patienter togs till Phukets flygplats för vidaretransport till Bangkoks privata sjukhus eller direkt till Sverige. Patienter flyttades också från vårdcentraler till de mer utrustade sjukhusen allt eftersom man fann att patienterna krävde mer avancerad sjukvård, bland annat då infektioner förvärrades. På Phang Nga-sjukhuset stoppades operationerna, och patienter evakuerades. Förflyttningen av patienter innebar att Takua Pa- och Krabi-sjukhusen i stort sett var tömda på svenskar mot slutet av onsdagen. De ständiga förflyttningarna av patienter till andra sjukhus gjorde att listorna över intagna som svenska volontärer skrev inte hann uppdateras. Drabbade och anhöriga i Sverige ringde till UD, ambassaden eller konsulatet och försökte meddela att skadade hade förflyttats till andra sjukhus. Här kunde stor frustration uppstå, när UD-tjänstemännen inte visste att det fanns sjukhus i ett specifikt område eller var städerna som sjukhusen hörde till låg.

Många svenskar evakuerades från sjukhusen i Phuket-regionen till Bangkoks sjukhus. I de flesta fall hamnade de på någon av de bättre privata sjukvårdsinrättningarna i Bangkok. Sjukhusen besöktes av olika organisationer (bland annat kyrkan), ambassadtjänstemän, svenska läkarteam och volontärer. Läkare från SOS

International, svenska läkarteam såväl som enskilda läkare utsända av ambassaden gjorde medicinska bedömningar av patienterna, innan dessa skickades hem. Det hände att skadade fick olika information från olika källor om bland annat tidpunkten för hemtransport. Några svenskar har mindre positiva erfarenheter från sjukhusvistelsen i Bangkok.

### Hantering av omkomna

Många av de buddhistiska templen i Thailand fungerade efter katastrofen först som samlingsplatser för drabbade och något senare som officiella uppsamlingsplatser för omkomna. De drabbade kunde vid templen få mat och dryck. Snart samlades dock på tempelgårdarna hundratals omkomna som hittats i katastrofområdena. Omhändertagandet av de avlidna varierade. Vid vissa tempel förvarades kropparna på is men oftast på de soliga öppna tempelgårdarna, vilket medförde att de mycket snabbt förstördes. Många anhöriga sökte sig till templen för att leta efter sina släktingar och vänner. Vissa avbröt sökandet, då påfrestningen blev för stor. Senare infördes restriktioner för vilka som fick vistas inne på tempelområdet. Identifiering utifrån fotografier flyttades till en plats utanför templet. Vissa hittade sina omkomna familjemedlemmar och fick ut kropparna. Oklarhet rådde dock i början om hur de omkomna skulle hanteras.

#### 3.1.4 Den svenska representationen i Phuket

Många länder hade upprättat representationer i Phuket vid *Provincial Hall* (ofta kallad *City Hall*) i Phukets centrum, vilket närmast motsvarar en länsstyrelse. Information hade gått ut från de thailändska myndigheterna på radio att Provincial Hall var uppsamlingsplats för alla drabbade, och myndigheterna uppmanade genom radio också taxichaufförer som träffade på drabbade att föra dem dit. Här stämplade de thailändska myndigheterna formulär som inledningsvis krävdes för utresa tillsammans med de provisoriska pass som ländernas representationer ställde ut.

Den svenska representationen var i stället förlagd till *Pearl Village Hotel*, som inhyste det svenska honorärkonsulatet. Hotellet ligger vid stranden bredvid Phukets flygplats, mellan tre och fyra

mil från Phukets centrum – en halv timmes bilfärd om det inte är rusningstrafik. Någon svensk närvaro fanns därför inte vid Provincial Hall förrän på måndagskvällen, då volontärer uppmärksammade att även svenskar behövde information och hjälp här.

Från måndagen den 27 tog Lennart Hamark, kyrkoherde i Skandinaviska kyrkan, emot svenskar vid hotellet Pearl Hotel inne i Phukets centrum. Kyrkan kom därmed vid detta hotell att av de anländande svenskarna upplevas som statens representanter. På hotellet hade även Apollo och My Travel lokalkontor. Det uppstod en sammanblandning av Pearl Village Hotel och Pearl Hotel i den information som nådde de drabbade och deras anhöriga, och det rådde förvirring om vart de drabbade skulle vända sig: till Pearl Hotel, Provincial Hall eller Pearl Village Hotel.

De drabbade förväntade sig många gånger att de, när de anlände till ambassaden eller konsulatet, skulle ”komma hem”. Platserna sågs som ett stycke Sverige på främmande mark och att komma dit skulle för många vara att gå från kaos till trygghet; här skulle de få hjälp. Ett fåtal personer har dock uttryckt till kommissionen att det inte är statens ansvar att ta hand om olycksdrabbade i utlandet och att man därmed inte kunde förvänta sig någon hjälp.

Ambassadör Hafström gav under måndagsmorgonen direktiv till den fåtaliga konsulatpersonalen och kyrkans representanter i Phuketområdet att inte lämna ut pengar till drabbade svenskar. Den bedömning han gjorde var att det civila samhället fungerade i Phuket; man kunde vid det kinesiska templet få mat och dryck, tak över huvudet och i vissa fall också kläder. Beslutet och instruktionen att inte lämna ut några kontanter medförde dock problem för de drabbade som hade förlorat sina tillhörigheter i samband med vågen och som ville söka efter anhöriga.

En internationell internatskola, Dulwich, öppnades för drabbade. Gratis transporter gick att få mellan centrum i Phuket och flygplatsen. Dessutom skulle resenärerna evakueras från Phuket, antingen direkt hem eller till Bangkok. Gratis flygtransporter till Bangkok sattes in, och husrum, transporter, mat och dryck i Bangkok under tre dagar ordnades för alla anländande turister som kom från katastrofområdena, allt finansierat av den thailändska staten. Verksamheten vid hotell i Phuket som inte var drabbade fortsatte dock som vanligt, och betalning krävdes för rummen.

När de drabbade svenskarna kom fram till konsulatet vid Pearl Village Hotel, till Pearl Hotel, båda i Phuket, eller till ambassaden i Bangkok, och mötte representanter för den svenska utlandsmyn-

digheten, kom det till direkt konfrontation, när de fick rådet att vända sig till sin researrangör för att få hemresan bokad. Drabbade har ansett att tjänstemännen brast i empati när de inte ställde någon hjälp till förfogande, förutom i vissa fall begränsade lån av pengar.

Många har å andra sidan berättat om thailändares generositet med mat och husrum. Vissa fick logi hos svenskar boende i Thailand.

Information om möjligheterna att få mat och dryck och tak över huvudet nådde långt ifrån alla resenärer. Många var ovetande om att man hade organiserat transporter mellan olika platser i Phuket dit svenskarna förväntades ta sig, liksom om gratisflyget till Bangkok. Informationsplakat om detta saknades. Kyrkans medarbetare på Pearl Hotel var inte heller konsekventa med att tala om vilka möjligheter till logi som fanns på hotellet när svenskar anlände. Nåddes de drabbade av informationen, var det genom att tala med volontärer, ställa direkta frågor till kyrkans och ambassadens personal eller lyssna på rykten. Information gavs också slumpmässigt av thailändare som frågade runt bland drabbade på konsulatet om de behövde logi och transport.

### Provincial Hall

Till Provincial Hall kom all förstahandsinformation från de thailändska myndigheterna. Här fanns information om var skadade fanns registrerade, information om flyg, mobiltelefoni och var de omkomna samlats för identifiering. Utanför stod bussar med teleutrustning, och det fanns också sjukvårdsteam. I en sidobyggnad hade ett stort rum med datorer iordningställt där drabbade kunde leta efter anhöriga bland listor från bland annat sjukhusen. Thailändska UD:s tjänstemän fanns på plats för att bistå med hjälp. Mat och dryck delades ut på platsen.

Hundratals svenskar kom till platsen de första dagarna i tron att här fanns en svensk representation. Volontärerna började sin insats med att ta emot chockade svenskar under måndagseftermiddagen och hjälpte dem med information i den mån de hade någon att ge. De tog uppgifter om överlevande och saknade. En volontär tog sig an uppgiften att översätta de thailändska formulären för provisoriska ID-handlingar. Volontärerna hade till en början inga datorer att bearbeta materialet i, utan tecknade ned uppgifterna på papper och levererade dem till konsulatet varje kväll. De tog också



emot svenska pass och olika tillhörigheter som hittats i katastrofområdena. Många som anlände var chockade men trots det ofta lugna och hjälpsamma. Vissa reagerade dock med ilska över att volontärerna inte representerade UD.

UD kom på plats på tisdagen genom en lokalanställd receptionist, Nayiana Sorot, från ambassaden i Bangkok. Hon kom att sitta vid mottagningen under flera dagar men hade inte befogenheter att utfärda pass.

Material och andra förnödenheter kunde oftast ordnas fram genom de thailändska myndigheterna. Men även om volontärerna utförde betydande insatser, fanns det situationer som de inte kunde hjälpa till att reda ut. Exempelvis kom drabbade som hittat sina avlidna anhöriga till Provincial Hall, då de behövde kylförvaring till kropparna och dokument för att kunna ta med dem hem. Dessa dokument kunde inte volontärerna ställa ut.

### Pearl Village Hotel

Från måndagen kom det svenskar till Pearl Village, och än fler sökte sig till platsen efter det att UD hade skickat ut ett grupp-SMS med en uppmaning till drabbade att de skulle söka sig till konsulatet. Hotellområdet kom att inrymma alla kategorier av drabbade: skadade, personer som förlorat anhöriga, chockade, frivilligarbetande, människor som sökte sina anhöriga, både de som drabbats själva av vågen och de som var inresta från Sverige. De som letade efter någon i ansvarig ställning fann ingen sådan person utan märkte efter ett tag att det till största del var volontärer som stod för verksamheten. Från och med tisdagen kom allt fler frivilliga till konsulatet. De var ofta fastboende svenskar i Phuketområdet eller turister som inte var allvarligt drabbade. En del kom inresande från andra delar av Thailand eller intilliggande länder.

Konsulära ärenden som att ställa ut provisoriska pass och handlägga låneansökningar sköttes av den lokalanställda Viputpan Visithsiri (Khun Jeab) från ambassaden i Bangkok, en handläggare från ambassaden i Singapore och en person som var anställd av honorärkonsuln. Det tog ofta lång tid att få ut ett provisoriskt pass.

Drabbade som saknade anhöriga kom för att registrera dessa. Dessa personer behövde också information om hur de kunde gå till väga för att fortsätta leta. De behövde veta vilka tempel och

sjukhus som fanns i området och hur de kunde ta sig dit. De behövde veta vilka svenskar som var registrerade på dessa sjukhus. Om de funnit anhöriga som omkommit, ville de veta hur de skulle förfara för att få dödsattester utställda och hur de skulle göra för att få hem de avlidna.

På kvällen den 29 december beslutade den första insatsstyrkan, som hade kommit ned tidigare under dagen, att de olika listorna från Pearl Hotel, Provincial Hall och Pearl Village skulle sättas samman till en lista. UD faxade ned en lista över personer som var registrerade som saknade hos UD i Stockholm, och volontärerna försökte foga samman denna med listorna från Thailand. På kvällen den 31 december beslutade insatsstyrkan att UD skulle överta registreringen och hanteringen av listorna, eftersom det krävdes utökad teknisk kapacitet för att upprätta en databas. Det uppstod dock problem med överföringen av listorna mellan Thailand och Stockholm. Det rådde stor brist på IT-utrustning på konsulatet i Pearl Village liksom på Pearl Hotel. Fastboende svenskar som arbetade frivilligt efter katastrofen tog därför med egna datorer, medan andra gick ut och köpte nya, ibland för egna pengar.

Flera volontärer reagerade mot journalisternas ibland närgångna beteende, och man ordnade så att drabbade och anhöriga fick en fredad plats från medierna.

### **Pearl Hotel**

Pearl Hotel inne i Phuket Town blev en knutpunkt för många resenärer, eftersom flera reseföretag hade sin mottagning och lokala krisledning här. Även här flöt den ordinarie hotellverksamheten på som vanligt trots katastrofen. Nyanlända turister blandades med halvnakna, skadade turister, vissa lugna, andra förtvivlade, en del i hela kläder, andra i bikini. Lennart Hamark och två personer som arbetade frivilligt för Skandinaviska Kyrkan i Bangkok kom till Pearl Hotel under natten till måndagen. De mötte i den tidiga måndagsmorgonen några svenskar och gav dem beskedet att de skulle vända sig till reseföretagen och försäkringsbolagen och att kyrkan inte hade några pengar att dela ut. Många av de anländande kom till platsen utan pengar, pass och flygbiljetter. De hade inga telefoner eller telefonnummer till dessa företag och fick inte heller hjälp med detta på hotellet. Då några av de anländande protesterade, fick de till svar att om de inte hade pengar

till att ringa, skulle de försöka få låna en Internet-uppkoppling någonstans, dock inte på hotellet. Flera personer som kom saknade nära anhöriga, men också de hänvisades vidare. Drabbade utan pengar och flygbiljetter kunde sova på det mattbeklädda golvet i ett konferensrum som uppläts åt dem. En enklare sjukstuga hölls under veckan i gång i ett hörn av hotellobbyn.

### 3.1.5 Bangkok

Den förste representanten för ambassaden i inrikeshallen på Bangkoks flygplats var en volontär som kom måndagen den 27 december. Han tog emot ett hundratal resenärer från Phuket som snabbt köade upp framför ett skrivbord han fått hjälp med att sätta upp. Han hade med sig 200 000 baht (motsvarande cirka 40 000 svenska kronor) från ambassaden och ansökningsblanketter för lån av pengar men hade själv aldrig hanterat liknande låneansökningar tidigare och visste inte att det utgick en låneavgift. De anländande svenskarna behövde hjälp med boende, pass, pengar och information om hur de skulle kunna hitta familjemedlemmar. En del kom i badkläder, men han hade på måndagen inga kläder att erbjuda. En ambassadtjänsteman hade förhandlat med Bangkok Palace Hotel, som ställt ett fyrtiotal rum till förfogande för en billig penning, så han slussade en del personer till detta hotell. Han visste också att det talades om ett informationsmöte där dagen efter och upplyste de anländande om detta. I efterhand fick han veta att de anländande inte fått det rumspris som avtalats.

Flygplatsen kom under veckan att bemannas i både inrikes- och utrikeshallarna med såväl volontärer som UD-personal, men alla som kom till flygplatsen träffade inte på någon representation. Vissa möttes av personalen på ett korrekt sätt och fick både information om gratis hotellrum och transport dit. Möjligheten att få tillfälliga pass utfärdade vid flygplatsen förefaller ha varierat från dag till dag. Hur arbetsledningen på flygplatsen fungerade berodde på vilka personer som för tillfället var i tjänst.

## Ambassaden i Bangkok

Den svenska ambassaden, belägen i centrala Bangkok i ett höghus, höll på att renoveras över julen. Stora delar av lokalerna kunde därför inte användas. Svenska resenärer som drabbats av flodvågen eller kom till ambassaden för att söka efter anhöriga, kom in till passexpeditionen med dess cirka 30 kvadratmeter stora väntrum. Bakom en glasvägg fanns tjänstemännens rum.

Från och med tisdagsmorgonen började större mängder drabbade strömma in. Det var under tisdagen ständigt mellan 40 och 60 drabbade personer på plats. Många upplever att de möttes av en brist på empati från ambassadpersonalens sida. Personalen föreföll att ha svårt att förstå den katastrof som de anländande varit utsatta för och var obenägna att frångå regler eller anpassa dem efter en krissituation. En tjänsteman uppmanade en kvinna som förlorat sin dotter att ta om passfotot, då hennes högra öra inte syntes tillräckligt väl. Resenärer fick också betala för stämplat till de provisoriska passen, trots att de inte hade några pengar kvar; de fick då hjälp av andra som hade kvar sin plånbok eller fick pengar av volontärer som hjälpte till på ambassaden. Volontärer stämplade till slut också passen utan avgift.

Vissa som kom till ambassaden eller till flygplatsen i Bangkok hade fått uppgiften om ett informationsmöte som skulle äga rum på ett av stadens hotell tisdagen den 28 december. En representant för ambassaden hade vid flygplatsen delat ut informationsblad, och av dessa fick man intrycket att det var ambassaden som var avsändaren och stod för mötet. Från ambassaden kom ambassadrådet Stellan Berg, i tron att det var SAS som skulle informera om hur reseföretagen planerade att ta hem alla nödställda. Till mötet kom mer än 100 resenärer. På en fråga om huruvida ambassaden kunde ordna flygbiljetter hem, svarade Berg att svenskarna skulle ringa sina flyg- respektive försäkringsbolag. Stämningen i lokalen blev då upprörd och hotfull. Berg bytte lokal och övergick till att hjälpa drabbade med pass och lån av pengar. Han beställde också mat och dryck från hotellet.

## Volontärinsatser

Ambassaden gick snabbt ut på sin hemsida med att man efterfrågade hjälp av frivilliga. Även en lokal TV-station sände ut detta budskap, som fick en stor genomslagskraft. Volontärer strömmade in från måndagen, och vissa fortsatte ner till Phuket.

I början handlade arbetet på ambassaden främst om att svara i telefon. Anhöriga ringde från Sverige för att få upplysningar om saknade. En del samtal kom också från drabbade personer i katastrofområdena. Man hade dock ingen information att ge dem som ringde. Informationen om saknade och överlevande samlades på olika listor. En volontär började organisera de frivilligas arbete under tisdagen och satte ihop arbetsscheman. De ledande tjänstemännen vid ambassaden hade blivit uttröttade, då de arbetat oavbrutet sedan de kommit till ambassaden kort efter katastrofen, och därför tog han över detta ansvar. Han ringde in ett par vänner som var psykologer och gav dem i uppgift att möta anländande resenärer utanför glasrutorna. Denna beredskap kunde dock inte upprätthållas hela tiden, och ambassadpersonalen fortsatte att ta emot de drabbade bakom glasväggen.

Från början skrevs alla personuppgifter på lösa papper eller lappar, varpå någon fick i uppgift att skriva in uppgifterna i ett Excel-ark. En mall skapades relativt tidigt i veckan. Medvetenheten om problemen med kvaliteten på listorna gjorde dock att ambassadpersonalen valde att inte ge ut för mycket information till anhöriga som ringde.

Volontärer ansåg också att ambassaden gjorde felaktiga bedömningar när det gällde hur skadade skulle tas till sjukhus. Någon ambassadperson mötte inte alltid de skadade vid flygplatsen, vilket ledde till att fel uppstod.

### 3.1.6 Evakueringen vidare till Sverige

#### Phuket

Flygplatsen i Phuket stängdes på grund av översvämningarna under några timmar på katastrofdagen, men på eftermiddagen var verksamheten igång igen. Många människor tog sig till flygplatsen för att boka om sina hemresebiljetter. Samma dag gick UD ut med en avrådan från att resa till Thailand, vilket innebar att alla svenska charterresenärer skulle tas hem från landet. Detta skapade ett hårt

tryck på organisationen av flygtransporter. Koordineringen av dessa hanterades de första dagarna främst av representanter för resebolagen och volontärer. Thai Airways flög från och med måndagen alla som ville från Phuket till Bangkok.

Flygplatsen var på måndagsmorgonen full med skadade människor, stämningen var uppjagad och läget uppfattades som kaotiskt. Många hade inget annat än badkläder på kroppen, och många saknade både pengar och pass. Utanför vänthallen ringlade långa köer med lastbilar som transporterade skadade turister till flygplatsen. Många fick bäras in i vänthallen på grund av sina skador. Representanter från reseföretagen eller myndigheter saknades. Först sent på eftermiddag började situationen på flygplatsen bli lugnare.

Sent på måndagskvällen anlände Tobias Bergman från Bangkok-ambassaden tillsammans med den thaitalande svenske affärsmannen Håkan Skoglund från Bangkok, som anslutit sig som volontär. Flygplatsen var då relativt lugn. De noterade att den thailändska flygplatspersonalen vid denna tidpunkt var utarbetad. De uppgav för en lokal chef på flygplatsen att de kom från svenska ambassaden och fick då tillgång till ett skrivbord och information om flygtransporter och arbetade där in på natten.

Vid lunchtid på tisdagen den 28 december återvände Skoglund till flygplatsen tillsammans med en ung svensk volontär. Personer utan pass reste från en intilliggande byggnad, varifrån gratisflyg avgick. I en del av byggnaden väntade några hundra oskadda människor som saknade pass och resehandlingar. Den andra delen av salen såg ut som en sjuksal med bårar, thailändsk medicinsk personal samt ett hundratal skadade. Sjukvårdspersonalen arbetade bland annat med att förbereda ambulanstransporter till Bangkok i Hercules-plan. Fyra flygningar med läkare ombord planerades under dagen.

I samarbete med reseföretagen arbetade de svenska volontärerna efter en prioriteringslista, där skadade och ensamma barn samt anhöriga till skadade gavs företräde, därefter resenärer med biljetter. Skoglund kontaktade en bekant i Bangkok och blev rekommenderad några sjukhus. Därefter meddelade han flygkaptenerna vilken grupp passagerare som skulle till vilket sjukhus. Dessa ringde sjukhusen när de kommit upp i luften så att ambulanser kunde skickas till flygplatsen i Bangkok.

Den 29 december anslöt den UD-anställda Klas Ljungberg och ett sjukvårdsteam på tre personer, som alla kommit ner samtidigt med Räddningsverkets styrka.

Planen som tog svenskarna, även svårt skadade personer, från Phuket hem till Sverige var inte alltid bemannade med läkare. I slutet av veckan var bemanningen med vårdpersonal ombord bättre; bland annat anlätades Röda korsets personal av reseföretagen. Evakueringen från Phuket var i stort sett avslutad den 2 januari.

## Bangkok

Koordinering saknades mellan SOS International och ambassadens personal beträffande hemtransporten. Läkare kunde åka ut till ett sjukhus på uppdrag från ambassaden för att se hur tillståndet var för en patient för att vid ankomsten finna att denne redan var hemskickad av SOS. Det fanns inte några listor på ambassaden över sjukhusen i Bangkok, och man hade under flera dagar inte heller listor över vilka svenskar som befann sig på sjukhusen. Svenska kyrkan genomförde dock en genomgång senare i veckan.

Volontärer vid ambassaden fick också arbeta med att koordinera flygtransporter hem samt sjuktransporter till flygplatserna. En uppgift var att boka in personer som ringde och ville åka hem med något av luftbrons plan. De fick göra egna bedömningar över vilka personer som skulle ges prioritet.

Koordineringen av skadade patienter och passagerare till de hemvändande planen fungerade också mindre väl. När skadade från sjukhusen anlände, hade personalen i incheckningen inte alltid kunskap om de plan som ambassaden uppgivit att patienterna var bokade på. Personal från ambassaden fanns ofta inte heller på plats för att ta emot de skadade. Vid flera tillfällen inträffade det att patienter fick vänta flera timmar på flygplatsen för att sedan få information om att deras plan redan hade gått. Evakueringen från Bangkok var i stort avslutad den 4 januari.

### 3.1.7 Sri Lanka

På Sri Lanka befann sig mellan 500 och 600 personer som åkte med charterresor och därutöver en hel del reguljärresenärer.<sup>3</sup> En svensk medborgare avled här som en följd av tsunamin.

Vågorna slog in över Sri Lankas kust på söndagsmorgonen. En svensk grupp som befann sig i Matara, en stad som ligger på sydspetsen av Sri Lanka, blev fångad i en buss på busstationen som låg ut mot havet. Totalt såg de tre vågor komma; mellan vågorna sprang folk och letade försvunna anhöriga och överraskades när nästa våg kom. Matara blev nästan helt isolerat, eftersom kustvägarna och järnvägen spolades bort. Kaos rådde; alla affärer stängdes och hotellen likaså, eftersom man var rädd för plundring. Detta betydde att resenärerna inte hade vare sig mat, vatten, boende eller skydd.

Många svenska turister försökte kontakta representationen i Colombo via telefon. En drabbad fick av SOS International i Köpenhamn beskedet att allt hjälparbete, evakuering och extraflyg skulle koordineras av ambassaderna. När de ringde till representationen fick de höra att de inte skulle åka till Colombo, eftersom det skulle "bli kaos" där.

En resenär lyckades få låna en fungerande mobiltelefon av en indisk helikopterpilot och ringde då till den svenska representationen. Han ville ha en lägesrapport för att bedöma hur han bäst skulle handla och fick till svar att det var svårt med boendet i Colombo, eftersom alla hotell var fullbelagda på grund av det inträffade. Hur transportererna från Colombo skulle ordnas visste man inte utan hänvisade till flygbolagen. För transport inom Sri Lanka hänvisade ambassaden till bussar. Matara var då som sagt isolerat, och vägarna var bortspolade.

Många hamnade så småningom på en uppsamlingsplats på Bandaranaike Memorial International Conference Hall i Colombo. De flesta nationer hade etablerat en help desk där från och med det andra dygnet. En representant för en researrangör har beskrivit samarbetet mellan reseledarna och ambassaden som otillfredsställande. Hon kontaktade representationen och bad en tjänsteman där att hjälpa till men fick till svar att de som ville ha hjälp fick ta sig till ambassaden själva. Först under dag tre kom det en medarbetare från den svenska ambassaden. Hon krävde att de drabbade som hade förlorat sina pass skulle bege sig ner på stan och ordna fotografier, i några fall iklädda endast badkläder och utan pengar. Enligt representationen var det researrangörernas ansvar att hjälpa dem. Upplevelserna hos de drabbade när de väl kom fram till ambassaden var ofta att ambassadpersonalen hade liten förståelse för deras utsatta situation och hade liten hjälp att ge.



### 3.1.8 Bilder av Sverige och Thailand

#### Förändrad bild av Sverige?

Många drabbade och anhöriga har uttryckt att deras bild av Sverige har förändrats efter katastrofen. Flera uttrycker att de skäms för att vara svenskar. En kvinna säger att UD och regeringens brist på handlande får henne att vilja flytta från Sverige; hon har aldrig känt sig så utlämnad och besviken tidigare.

Några har ställt sig frågor angående sin nationstillhörighet. En kvinna uttrycker det som att hon vill vara stolt över att vara svensk, men att känslan har fått sig en knäck. Hon betonar att det inte handlar om att svenskarna har gjort sig beroende av att andra tänker för dem utan om ett behov av att känna att man har en familj i vid mening som bryr sig. En del kräver en offentlig ursäkt från makthavarna och menar att denna är nödvändig för att tilltron till makthavarna skall kunna återskapas. En man pekar på sitt tappade förtroende för myndigheterna och menar att katastrofen har exemplifierat en paragrafstyrd och oflexibel byråkrati. Utan att vilja gradera trauman och sorg, undrar han om det kan finnas så många värre saker än att förlora sin familj. Om man i ett sådant läge inte kan få psykosocialt stöd från samhället, när ska man då få det?

Flera tar upp rekryteringen av personer till ledande positioner och till tjänster inom utlandsmyndigheterna. Känslomässig kompetens anses av flera vara en förutsättning för högre poster inom samhället. En kvinna anser att man inte kan anklaga en människa för att sakna en speciell kompetens, men man kan ifrågasätta den som valt henne för tjänsten. Vid rekrytering av personal som kan komma att sättas in i katastrofinsatser måste också social kompetens ingå som ett kriterium. Det krävs en personlig mognad hos den som har ledningen.

#### Tacksamheten för den thailändska hjälpen

Många är de berättelser och skildringar som kommissionen tagit del av som beskriver den stora tacksamhet som åtskilliga svenskar känner över den generösa thailändska hjälpen. Flera har positivt beskrivit den hjälp de har fått från volontärer och den thailändska lokalbefolkningen, som på ett osjälviskt sätt ställt upp med gratis transporter, mat och dryck, boende, kläder och annat.

En man och hans familj satt på ett berg, när thailändare kom dit med varm mat – kycklingbröst, ris och drickyoghurt. Han hade gett sig själv ett löfte tidigare under katastrofdagen att aldrig mer besöka Thailand. Åtskilliga gånger under evakueringen från Koh Lanta via Krabi till Bangkok fick familjen hjälp av lokalbefolkningen. Bland annat fick han ringa hem till Sverige gratis. En thailändsk statligt anställd fiskare skjutsade honom fram och tillbaka till en bank. Personalen på banken meddelade att de tyvärr inte kunde hjälpa honom med att transferera pengar, då de inte var knutna till Western Union, men de erbjöd honom pengar ur egen plånbok. När en thailändsk kvinna önskade mannen och hans familj lycka till och avslutade med att säga "Please come back!", svarade han att de självklart skulle komma tillbaka. En kvinna berättar hur arbetsamt det var att komma hem efter katastrofen men att all den hjälp och värme som hon fått från thailändare har underlättat. Tacksamheten och viljan att återgälda hjälpen är stor.

## 3.2 Händelseförloppet i Sverige

I detta avsnitt beskrivs händelseförloppet så som det tedde sig för de anhöriga och allmänheten i Sverige, för reseföretag och andra aktörer utanför den statliga sfären.

### 3.2.1 De första dygnet

#### Söndagen den 26 december

Den första muntliga rapport om katastrofen som nådde Norden var ett mobiltelefonsamtal vid 3-tiden på annandagens morgon till SOS International från en norsk resenär som befann sig på Sumatra. Han hann bara rapportera att han levde, innan förbindelsen bröts.<sup>4</sup> Klockan 03.35 rapporterade Tidningarnas Telegrambyrå att ett kraftigt jordskalv hade skakat Sumatra. Nyheten vidarebefordrades i Ekots nyhetssändning klockan 04.00, tillsammans med bedömningen att tusentals människor kunde ha skadats.

Tidigt på morgonen började också telefonsamtal och SMS-meddelanden från drabbade att strömma in till anhöriga i Sverige. Reaktionen från många av dem som mottog samtalen var att direkt informera UD om vad som hänt. Det första samtalet kom mellan klockan 05.30 och 05.40. Svaren blev att man inte hade någon in-

formation om det inträffade; de anhöriga rekommenderades att ringa SOS International om någon behövde assistans, annars den svenska ambassaden i Bangkok. På ambassaden möttes den som ringde vid denna tidpunkt fortfarande av en automatisk telefonsvarare.

Direkt efter det att flodvågorna hade träffat Thailands kuster började rapporter strömma in till reseföretagens huvudkontor. Klockan 04.10 ringde Fritidsresors servicechef i Phuket den nordiska sambandscentralen i Stockholm; han trodde först att en bomb hade exploderat utanför hotellet. Fem minuter senare kom en rapport från Patong Beach om bilar i poolen och bortspolade våningsplan i hotellet. Ungefär samtidigt kom liknande rapporter från Sri Lanka.<sup>5</sup> Strax efter 04.15 ringde My Travels destinationschef i Phuket till My Travels jour på Arlanda och berättade om vågor i Patong. Jouren kontaktade katastrofledare, kallade in förstärkning till Arlanda och skickade SMS till nyckelpersoner inom koncernen.

Klockan 04.50 ringde en journalist på tidningen Aftonbladet till pressvakten vid Utrikesdepartementet Jan Janonius och frågade om läget i Phuket. Janonius hade då informerats av konsulära jourhavande Kerstin Melén som vidarebefordrat de oroande uppgifter som hon hade fått från andremannen Kaarlo Laakso vid ambassaden i Bangkok. Janonius svar ledde till att tidningens redaktion stoppade pressarna och satte in en artikel om flodvågen. Artikeln kunde läsas på Internet från klockan 05.38.

Klockan 05.42 sände Tidningarnas Telegrambyrå ut en så kallad flash med följande lydelse: ”Många turister saknas efter att enorma flodvågor svept över semesterorten Phuket i södra Thailand, uppgav den statliga radion.” Någon minut senare kom ett något utvidgat TT-telegram som rapporterade att vågorna hade svept ut många turister i havet och att flera hotell hade evakuerats.

Sveriges Radios ekosändning klockan 06.00 rapporterade om jordskalvet och flodvågorna. Detta ledde seismologen Reynir Bödvarsson vid Geocentrum i Uppsala att söka mer information via Internet. Snart därefter börjar journalister ringa Bödvarsson för att informera sig om skalvet och om vilka mekanismer som kan leda till en tsunami. Han gjorde bedömningen att läget var bekymmersamt mot bakgrund av skalvets styrka och det stora antalet svenska resenärer i området.<sup>6</sup>

Regeringskansliets växel öppnade klockan 07.15. Numret till växeln lämnades ut till massmedia tillsammans med beskedet att

anhöriga kunde ringa detta nummer, vilket mycket snart skapade ett starkt tryck mot växel. Olika kategorier av personer hörde av sig. Direkt från Thailand ringde personer för att rapportera vad som hänt och om personer som var välbehållna, skadade eller saknade. Flera av dem var upprivna av det som inträffat men kunde ändå lämna konkreta redogörelser för vad som hänt och förklara att man behövde assistans. En andra kategori som ringde var anhöriga i Sverige. En del hade fått telefonsamtal direkt från anhöriga i regionen och ville vidarebefordra uppgifter av nyssnämnt slag till UD. En tredje kategori var anhöriga som hade hört om katastrofen via massmedia men inte fått någon kontakt med släkt eller vänner som befann sig i regionen och därför ville anmäla dessa personer som saknade. De efterfrågade också ytterligare information om katastrofens omfattning, var man kunde få information i regionen, vad som gällde för hemresa och så vidare. En fjärde kategori var personer som inte hade någon särskild anknytning till regionen men som ville informera sig om vad som hade hänt.

De svar som dessa personer fick var knapphändiga. Personalen i växel var instruerad att inte själv ta emot uppgifter utan vidarebefordra samtalen till UD:s konsulära avdelning, men ungefär vid lunchtid började växelpersonalen ändå ta emot uppgifter, eftersom den upplevde att väntetiderna vid vidarekoppling till UD trots viss personalförstärkning blev orimligt långa. Redan vid 9-tiden var väntetiden en timme.<sup>7</sup> De anhöriga sökte på hemsidor hos myndigheter och i svenska och utländska massmedia. Man skickade e-post och fax till UD, reseföretagen, SOS International och SOS Alarm,<sup>8</sup> liksom till ambassaden i Bangkok, konsulatet i Phuket och andra myndigheter. Rikspolisstyrelsens rikskommunikationscentral fick klockan 05.52 den första rapporten om flodvågen och det stora antalet svenskar i området, vilket följdes av ett växande antal under dagen.<sup>9</sup> Vid 07.30-tiden kom ett telefonsamtal till Räddningsverkets jourhavande med en rapport från Thailand och en anmodan att göra en insats för de svenskar i området som hade drabbats.<sup>10</sup> Samtalet följdes av flera liknande, vilket dock inte ledde till några omedelbara åtgärder från verkets sida.

Klockan 07.57 sände TT ut ett telegram med nyheten att Thailands premiärminister Thaksin Shinawatra hade beordrat att de områden som hade drabbats av flodvågen skulle evakueras. Det handlade enligt telegrammet om riskområdena i tre provinser i södra Thailand, inklusive turistön Phuket. Den som såg på brittiska SkyNews fick vid 8-tiden på morgonen samma besked. Inslaget var

20 minuter långt och handlade om Phuket, Krabi och Phi Phi-öarna. Det talades om totalförstörda hotell, brutna kommunikationer och skadade turister. Senare under morgonen och förmiddagen sändes uppgifter om 1 300 skadade och över 100 döda i Thailand, också bland turister. Den brittiske ambassadören intervjuades vid lunchtid.<sup>11</sup>

Andremannen vid ambassaden i Bangkok, Kaarlo Laakso, rapporterade om två avlidna svenskar i en intervju vid lunchtid. UD:s pressenhet höll dock under dagen fast vid beskedet att inga svenskar var bekräftat omkomna. Viss förvirring skapades av ett felaktigt meddelande från TT klockan 11.03 med innebörden att alla svenskar i Thailand befann sig utom fara. UD reagerade omedelbart till TT och påpekade att något sådant besked aldrig lämnats, och en rättelse sändes ut klockan 11.56. Det felaktiga meddelandet kom dock att vålla diskussion i massmedia under flera dagar efteråt.

Reseföretagen fick under dagen allt mer oroande rapporter från regionen. Vid 11.30-tiden rapporterade en av Fritidsresors medarbetare att hela Khao Lak var ödelagt. Något senare kom ett SMS från en medarbetare som varit på utflykt från Khao Lak och inte kunde återvända.<sup>12</sup> Andra, som försökte ta sig fram bilvägen, misslyckades med detta. Det förekom också kontakter mellan reseföretagen och SOS International beträffande bland annat behovet av ambulanstransporter.<sup>13</sup> Parallellt sökte man på Fritidsresor finna ledig transportkapacitet via kontakter i Tyskland.

Under eftermiddagen och kvällen sändes personal från Fritidsresors huvudkontor, från Nordic Assistance och från SOS International till Thailand.<sup>14</sup> Reseföretagens avgångar till Phuket och Sri Lanka ställdes in i avvaktan på närmare information. Klockan 15.55 meddelade UD att man avrådde från resor till Sri Lanka och till södra Thailands västkust. Beslutet sändes ut till reseföretagen och lades ut på UD:s hemsida.

Från lunch och framåt intensifierades rapporteringen från regionen. TV4 och SVT hade extra nyhetssändningar löpande, och tidningars nätupplagor uppdaterades kontinuerligt med rapporter om ett växande antal omkomna och skadade. Några rubriker ger en uppfattning om rapporteringen:

- ”Flodvågor tog över 11 000 liv”
- ”Här är total förödelse. Aftonbladets reporter på plats rapporterar”
- ”Barnfamilj instängd av vattenmassorna”
- ”Så drabbades svenska turister av jättevågorna”
- ”Paradisön Phi Phi Island krossad av vågor”
- ”Svenska turister vittnar om förödelsten”

Biståndsministern medverkade i TV under eftermiddagen och kvällen. Fokus i dessa sändningar låg på biståndsinsatsen till Sri Lanka.

Trycket ökade ständigt på Regeringskansliets växel, och svårigheterna att komma fram rapporterades också i massmedia. Växelns kösystem visade under två dygn konstant på 99 väntande. Växeldisplayen är dock endast tvåsiffrig och det går det inte att säga hur många som egentligen ringde till växeln.<sup>15</sup> Under söndagen togs 890 samtal emot eller vidarebefordrades, under måndagen 2 200, under tisdagen 2 840, varefter belastningen sjönk.<sup>16</sup> Under normala dagar kan växeln vidarebefordra omkring 3 000 samtal; anledningen till att siffran för de aktuella dyggen är lägre är att telefonisterna inte bara vidarebefordrade samtal utan efterhand började ta emot uppgifter. Frågan om mottagningskapaciteten togs upp under annandagskvällen i telefonsamtal mellan personer i Utrikesdepartementets ledning. Man beslöt att försöka förbättra svarskapaciteten på departementet och bemanningen i regionen. Under annandagskvällen inkom till UD också listor från ambassaden i Bangkok på skadade och döda.<sup>17</sup>

Strax före midnatt meddelade Fritidsresor i en pressrelease att Khao Lak var hårt drabbat och att man inte lyckats få kontakt med sin personal där.

### Måndagen den 27 december

Under natten hade en representant för Fritidsresor kontakt med biträdande chefen för Asienheten på UD, Klas Molin. Av detta samtal framgick det att Molin var klar över det mycket allvarliga läget i Khao Lak.<sup>18</sup>

Under måndagen klarnade bilden av katastrofens omfattning, och det blev alltmer uppenbart, även för den som inte aktivt sökte information, att antalet drabbade svenska medborgare var stort.

Redan en halvtimme efter midnatt publicerade TT en kort intervju med ambassadören i Bangkok Jonas Hafström, som befarade att många svenskar hade omkommit. Några timmar senare citerade TT thailändska regeringskällor som uttryckte farhågor för dödssiffror kring 1 000 personer. Antalet påträffade skadade var då enligt TT 5 000.<sup>19</sup>

Vid halvnotiden på morgonen landade ett plan med My Travel-resenärer på Arlanda och togs emot av kristeam från researrangörerna och myndigheterna.

På förmiddagen hade Utrikesdepartementets ledning ett möte, där man bland annat beslöt att förstärka personalstyrkan vid ambassaden i Bangkok och den konsulära gruppen på UD för att öka svarskapaciteten. Man skapade också ett särskilt gruppnummer för anhöriga och drabbade i Regeringskansliets växel för att förstärka mottagningskapaciteten. Vidare beslöts om förenklad inrese-rutin för resenärer från regionen och krishjälp vid ankomsten.

Trycket mot växeln fortsatte dock att öka, och det nya gruppnumret visade sig inte lösa problemet. Väntetiderna var fortfarande mycket långa, och de anhöriga eller drabbade som så småningom kom fram till en handläggare fick ofta oklara, motstridiga eller i vissa fall felaktiga besked. Många fick lämna samma uppgifter varje gång de ringde till UD och fick intrycket att mottagandet av uppgifterna inte sköttes professionellt. Andra blev lovade en återuppringning men fick ingen. Det finns också exempel på att de som kontaktade UD fick en tillfredsställande återkoppling på sina samtal, ibland från samma person som de ursprungligen talade med.

Det saknades struktur på informationsinhämtningen, och sammanblandning av personuppgifter förekom. Många blev uppringda av UD-tjänstemän som bekräftade att deras anhöriga fanns på listan över saknade för att senare bli uppringda av andra tjänstemän som undrade om deras anhöriga fortfarande var saknade. Detta var ett försök från departementets sida att kvalitetssäkra uppgifterna men upplevdes som förvirrat av de anhöriga.

Några av dem som försökte nå UD och som inte lyckades komma fram eller inte fick den information de sökte beslutade sig redan de första dagarna att själva resa till Thailand för att leta efter sina anhöriga eller finnas tillgängliga för dem som befann sig på sjukhus.

På eftermiddagen klockan 15 hölls den första presskonferensen, ledd av statsminister Göran Persson. Vid presskonferensen ställdes frågor bland annat om en statlig insats för drabbade svenskar i

regionen, eftersom det då var känt att andra länder redan var i gång med offentligt organiserade räddnings- och evakueringsinsatser. Statsministern svarade att regeringen var beredd att göra en sådan insats om en framställan kom från reseföretagen, som ansågs ha det primära ansvaret. Som svar på detta uttalande kom Fritidsresor att, enligt egen utsaga, klockan 16.30 förnya sina tidigare framförda krav på extra transportkapacitet, ett kriscentrum i Khao Lak och resurser för att söka efter saknade och identifiering av omkomna. Framställningen bekräftades sedan per e-post till Jan Nordlander klockan 19.22.<sup>20</sup>

Många frågor blev dock obesvarade vid presskonferensen, vilket föranledde statsministern att utlysa en ny presskonferens till klockan 17. Denna leddes av kabinetssekreterare Hans Dahlgren och statssekreterare Lars Danielsson. Även efter denna presskonferens kvarstod dock många frågetecken beträffande både läget i regionen och regeringens eget arbete med krishantering. Danielsson upprepade att ansvaret för resenärerna låg på reseföretagen men att dessa strax före presskonferensen fört fram önskemål om statliga insatser.

Under eftermiddagen kontaktade förste hovmarskalken Johan Fischerström statssekreteraren Lars Danielsson och framförde H M Konungens önskemål om att få information av statsministern om händelseförloppet. Önskemålet skall ses mot bakgrund av en bestämmelse i regeringsformen om att statschefen skall hållas informerad av statsministern om rikets angelägenheter. Danielsson återkom senare under eftermiddagen med besked om att statsministern då var förhindrad på grund av presskonferensen. Danielsson erbjöd sig att lämna H M Konungen information. Så skedde per telefon senare under måndagen. Därefter förekom ytterligare sådana informationstillfällen.

På kvällen beslöt man efter diskussioner att engagera ett callcenter för att avlasta Regeringskansliets växel, mot bakgrund av att gruppnumret inte hade löst problemet. Callcentret skulle hantera de rutinartade samtalen, det vill säga dem som handlade om att lämna uppgifter om saknade eller återfunna. Alla andra samtal skulle vidarebefordras till handläggare på UD:s konsulära avdelning.



## Tisdagen den 28 december

Callcentret inledde sitt arbete på morgonen, vilket ledde till en viss avlastning av Regeringskansliets växel. Många samtal kopplades dock vidare, vilket innebar att väntetiderna var fortsatt långa. Ledningen av arbetet med anmälningar och registrering var fortfarande ofullgången, vilket ledde till fortsatt oro och frustration bland dem som ringde. De handläggare som mobiliserats för att öka svarskapaciteten hade ett mycket begränsat mandat och kunde inte lämna mer information än vad som fanns tillgänglig via massmedia.

Som en metod för att förbättra informationsläget föreslogs vid ett möte under dagen massutskick av SMS-meddelanden till svenska mobiltelefoninnehavare i Thailand. Detta förslag genomfördes också, vilket ledde till att svenska medborgare som saknades men var välbehållna eller bara lindrigt skadade hörde av sig till anhöriga i Sverige.

Under eftermiddagen togs ett beslut av konsulära avdelningen att tillämpa lagen om konsulärt bistånd mer generöst än dittills hade skett. Det skulle klargöras att någon återbetalning av bidrag inte skulle komma att krävas, bara en kvittering av det mottagna bidraget. Det dröjde dock viss tid innan detta beslut nådde ut till alla de handläggare som hade kontakt med allmänheten i regionen eller i Sverige.

Under tisdagen arbetade man också med den statliga insatsen för att stärka lufttransportkapaciteten från regionen. En inledande kontakt hade tagits med SAS, men bolaget hade svårigheter att ställa upp med erforderlig kapacitet inom vad som ansågs vara rimlig tid. I avvaktan på SAS insats sökte UD kompletterande kapacitet hos några andra flygbolag, vilket innebar att de statligt organiserade hemtransporterna kom att skötas av en kombination av SAS och andra flygbolag.

## Onsdagen den 29 december

De anhöriga som kontaktade UD för att lämna eller få information upplevde fortfarande stora problem, trots de försök som gjordes inom Regeringskansliet att strukturera mottagningen av samtal och registrering. De listor som successivt byggts upp under de första dygnet hade stora brister. Uppgifterna stod bara delvis i bokstavsordning. Listorna var ofullständigt rubricerade, vilket i något fall

ledde till att felaktiga uppgifter lämnades till anhöriga. I ett fall fick en anhörig beskedet att samtliga familjemedlemmar var välbehållna och uppmanades att åka till Arlanda för att ta emot dem. Efter några dygn fick han beskedet att flera av dem i själva verket hade omkommit.

Handläggarna var förbjudna att lämna ut personuppgifter om omkomna eller skadade som befann sig på sjukhus i Thailand; individuppgifter lämnas endast av den lokala polismyndigheten. När det nya systemet för registrering togs i drift, doldes därför uppgifter om de omkomna för handläggarna för att göra det praktiskt omöjligt att lämna ut några uppgifter. Det ledde emellertid till att anhöriga som ringde på nytt fick beskedet att de personer de tidigare lämnat uppgifter om inte fanns med i registret och att en ny registrering skedde, med ytterligare dubbleringar som följd.<sup>21</sup> Den officiella uppskattningen av antalet svenska saknade var på eftermiddagen den 29 omkring 2 500.

### Den fortsatta utvecklingen

Handläggningen började från och med den 30 december komma in i ett något mer organiserat skede. Listhanteringen drogs fortfarande med stora problem. Man inledde nu ett arbete med att kvalitetssäkra uppgifterna, vilket skedde på en rad olika sätt: återuppringning av dem som hade lämnat uppgifter, kontroll av stavning av namn för att eliminera dubletter etcetera. Arbetet handikappades av att det inte fanns någon lokal databas i Regeringskansliet att verifiera uppgifterna mot. I brist på bättre utnyttjades de så kallade Gula sidorna/Privatpersoner på nätet av vissa handläggare.<sup>22</sup>

#### 3.2.2 Hemkomst

De första planen med hemvändande svenskar anlände till Arlanda på måndagen den 27 december. Mottagningsorganisationen var då inte uppbyggd, men under dagarna därefter fanns ett kriscentrum för väntande anhöriga med poliser, psykologer, präster, sjukvårdspersonal, Röda kors-frivilliga och andra på plats.

Känslorna över mottagandet på Arlanda var blandade men till övervägande del positiva. Många menade dock att den hjälp som

väntade på Arlanda borde ha funnits på plats i Thailand och beskriver mottagandet i Sverige som absurt – efter att inte ha sett någon vare sig i Phuket eller på Phukets flygplats mötte man mängder av myndighetsrepresentanter och organisationer på plats på Arlanda.

För vissa av de anhöriga blev det en lång väntan i ovisshet, i vissa fall i dagar. De väntande fick stöd från de frivilligorganisationer som var närvarande – någon att tala med, hjälp med information om läget i Thailand och annat.

En stor andel av de drabbade och anhöriga har känt av psykiska effekter av katastrofen. Även personer som inte förlorat någon nära anhörig eller vän har påverkats kraftigt av katastrofen. Många har själva hamnat i vågen och kämpat för sina liv, men även personer som på avstånd bevittnat vågen och dess konsekvenser har utsatts för hög psykisk stress. Först efter en viss tid har en del personer insett att de behöver professionell hjälp med att hantera chocken efter katastrofen. Personer som själva varit fysiskt oskadda men som förlorat nära anhöriga ägnade i många fall mycket tid åt att leta på katastrofområdena, i sjukhus och tempel. Dessa har utsatts för starka påfrestningar men har inte alltid fångats upp av omgivningen och fått professionell hjälp. Det har förekommit självmordsförsök innan hjälp satts in.

Många har skjutit upp sorgearbetet efter sina omkomna i väntan på identifieringen. Även personer som skadats svårt har skjutit på chocken och sorgearbetet framåt i tiden. Detta kan också gälla föräldrar vars barn blivit skadade eller mått psykiskt dåligt efter hemkomsten. De har fokuserat på att få barnen i balans och skjutit upp omsorgen om sin egen hälsa. Drabbade personer har också upplevt att människor i omgivningen saknar förståelse för att de psykiska konsekvenserna för de drabbade tar tid att bearbeta.

Den hjälp de drabbade av tsunamin fått efter återkomsten till Sverige har varierat betydligt, delvis beroende på vilken kommun eller landsting som man tillhört. Relativt många har uppgett att de inte fått någon hjälp alls, andra att de fått skaffa stöd på egen hand. Ytterligare personer har sökt men inte fått del av någon hjälp. Vissa har menat att öppenvården eller kommunanställda kuratorer inte haft förmåga att relatera till katastrofen och att de inte fått den vård de varit i behov av. De har önskat att dessa personer haft erfarenhet av katastrofer och traumapsykologi. Psykologstöd har ordnats genom arbetsgivare eller privata försäkringar, och många är positiva till denna hjälp. Bland andra Röda korset och Svenska

kyrkan har ordnat samtalsgrupper och också kontaktat drabbade direkt, vilket uppskattats.

### 3.2.3 Identifiering och hemtagning

ID-kommissionen avreste den 30 december för att inleda sitt arbete med identifiering av avlidna inom ramen för det internationella samarbetet. Den 3 januari meddelades att man vid partiledaröverläggningar kommit överens om att utnyttja den så kallade PKU-biobanken för identifiering av de avlidna. Den nödvändiga lagändringen hanterades skyndsamt som ett utskottsinitiativ av riksdagen, och det formella beslutet fattades den 8 januari.

De flesta personer som tagit upp identifieringen av de omkomna har uttryckt att de varit nöjda med polisens professionella hantering av kontakter. En kvinna fick beskedet att hennes dotter var identifierad på en mobiltelefon då hon körde bil, vilket hon inte tyckte var rätt sätt.

Informationen kring identifieringen har av många ansetts otillfredsställande. Olika instanser har givit motstridiga uppgifter. Efter initiativ från en förening för föräldrar med saknade barn skapades ett veckobrev med information från konsulatet i Phuket och arbetet med identifieringen. Veckobreven har givit personer som saknar anhöriga en viktig livlina i tillvaron.

Några anhöriga fick hjälp av volontärgruppen Tsunami Souls, en Internet-baserad global förening som sammanställde detaljbilder av kännetecken på de omkomna. Bildarkivet som användes var en kopia av det material som de thailändska myndigheterna lade ut på nätet under en begränsad tid.

Mottagningen av de omkomna på Ärna militärflygplats utanför Uppsala har av många anhöriga – dock inte alla – varit uppskattad. De anhöriga har inte alltid informerats om att de i stället kunnat välja att ta emot de avlidna i sin hemstad.

## 3.3 Myndigheternas respons

Beskrivningen i detta avsnitt bygger på de redovisningar som har lämnats av berörda myndigheter och på utfrågningar med ett stort antal tjänstemän.<sup>23</sup> Avsnittet inleds med en kort beskrivning av de

berörda myndigheterna, deras organisation och krisberedskap som den såg ut vid tiden för katastrofen.

### 3.3.1 Berörda myndigheter

#### Regeringskansliet

Regeringskansliet är en enda sammanhållen myndighet och består av de enskilda departementen, Statsrådsberedningen (som bland annat är statsministerns kansli) och förvaltningsavdelningen (som har hand om Regeringskansliets gemensamma resurser och den gemensamma servicen).<sup>24</sup> Statsministern är chef för såväl Regeringskansliet som Statsrådsberedningen.

Den grundläggande principen för myndigheternas krishantering, och därmed även Regeringskansliets krisberedskap, är den så kallade ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha ansvaret under kriser och i krig.<sup>25</sup> Varje departement har således ansvar för att det finns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna verksamhetsområdet. Om en kris skulle falla inom flera departements verksamhetsområden, skall den handläggas i det departement dit den huvudsakligen hör. Det departement som främst berörs har ansvar för samordning av övriga departements verksamhet. Skulle det till en början vara oklart vilket departement som skall vara samordnande, skall Statsrådsberedningen klargöra vilket departement som har det övergripande samordningsansvaret. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden skall beredas i samråd med övriga berörda departement (gemensam beredning).

#### Utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet (UD) och utrikesrepresentationen, som lyder under Regeringskansliet.<sup>26</sup> I den svenska utrikesrepresentationen ingår cirka 100 ambassader, representationer, delegationer och konsulat. Vid dessa arbetar tjänstemän från UD i Stockholm tillsammans med lokalt anställd personal. Svenska ambassaden i Bangkok har 12 tjänstemän som är utsända från Stockholm och 25 lokalanställda. I utrikesrepresentationen ingår det dessutom cirka 400 honorärkonsulat.

I områden med många svenska besökare kan det, som i Phuket, inrättas honorärkonsulat. Dessa leds av en honorärkonsul, som skall vara en person väl förtrogen med regionen. Honorärkonsuln är oavlönad. Ett honorärkonsulat skall bland annat inom sitt distrikt ge svenska medborgare råd och upplysningar om hur de kan skaffa hjälp eller tillvarata sina rättigheter i landet.

UD har hand om förvaltningsärenden som gäller svenska medborgares rätt och bästa i andra länder. Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD KC) ansvarar för konsulära frågor. Vid enheten arbetar cirka 15 personer med framför allt konsulärt bistånd. En annan uppgift är att formulera så kallade rese-rekommendationer. Vid enheten finns den konsulära jouren. Den består av fyra tjänstemän som har hand om jouren på ett veckovis roterande schema. De arbetar hemifrån och har då tillgång till dator som är uppkopplad till UD:s nät, fax, mobiltelefon och en stationär telefon med ett UD-nummer. De konsulära tjänstemännen måste kunna inställa sig på UD med kort varsel. Vid krislägen inrättas inom KC en krisgrupp. Om det är en stor kris, inrättas vidare en beredskapsgrupp inom UD som vanligtvis leds av expeditiionschefen. Gruppens sammansättning varierar beroende på hur krisen ser ut.<sup>27</sup>

Vakthavande tjänsteman är en funktion som ligger under Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB). UD:s vakthavande tjänsteman arbetar på plats i UD:s lokaler efter kontorstid, det vill säga kvällar, nätter, veckoslut, helger och klämdagar enligt ett särskilt schema. En del av arbetsuppgifterna är att övervaka all inkommande ”öppen trafik”, åtgärda brådskande ärenden och besvara olika förfrågningar från bland annat utlandsmyndigheter, andra myndigheter, press och allmänhet. Vakthavande tjänsteman tar över konsulära jourens verksamhet efter kl. 22.00 vardagar och efter kl. 21.00 helgdagar samt bistår konsulära jouren vid kriser eller annan överbelastning.<sup>28</sup>

Enheten för Asien och Oceanien (ASO) ansvarar för de utrikes-, handels-, och biståndspolitiska relationerna i denna region. Enheten för global säkerhet (UD-GS) hanterar frågor om humanitärt bistånd och samordning av katastrofbistånd. Den största delen av de svenska bidragen utgörs av finansiellt stöd för särskilda appeller från FN och Röda Korset. Press-, informations- och kulturenheten (PIK) ansvarar bland annat för information till medier och allmänhet om UD:s verksamhet.

## Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet, med dess myndigheter Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk, arbetar bland annat med skydd och beredskap mot olyckor och beredskap mot svåra påfrestningar i fred.<sup>29</sup> Departementet har som uppgift att driva processen att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga genom att bland annat stödja de övriga departementen i sådana frågor.<sup>30</sup> Ansvaret för ett departements förmåga att hantera kriser ligger dock på varje enskilt departement.

Försvarsmakten har som en av sina uppgifter att bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att samverka med andra myndigheter och ställa resurser till förfogande.<sup>31</sup> Inom Försvarsdepartementet finns en enhet för under rättelse och beredskap (UND/BER).

## Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) skall samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser.<sup>32</sup> KBM kan stödja offentliga organ i krissituationer, en uppgift som man löser i samverkan med ett stort antal olika operatörer. KBM kan vidare stödja Regeringskansliet med områdesvisa lägesrapporteringar. KBM är inte någon operativ myndighet i den bemärkelsen att myndigheten skall hantera kriser, vilket innebär att förmågan att lämna rapporter i ett inledningsskede kan vara begränsad beroende på när på dygnet behovet av stöd uppstår. KBM kan dock stödja Regeringskansliet med att ta fram underlag och genom att underhålla internationella kontakter på myndighetsnivå.

## Statens räddningsverk

Statens räddningsverk (SRV) är central förvaltningsmyndighet för bland annat räddningstjänsten. SRV har som en uppgift att bistå regeringen vid allvarliga olyckor och att upprätthålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i andra länder. Verket får också delta i räddnings- och katastrofinsatser i andra länder som kräver omedelbara åtgärder. SRV får bara besluta om insatser utomlands under förutsättning att det finns extern finansiering av insatserna. Före ett beslut om en insats utomlands måste verket också informera

Försvarsdepartementet om de åtgärder som man planerar att sätta in. Om insatsen rör bistånd, skall SRV dessutom samråda med Sida.<sup>33</sup>

De ordinarie strukturerna för internationell katastrofhjälp inom det internationella samfundet utgår från en förfrågan från FN som genom Ocha (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) har den samordnande rollen för humanitära insatser. SRV agerar ofta på förfrågan från FN om olika former av stöd vid humanitära kriser. SRV kan även bistå FN:s analysgrupp Undac (UN Disaster Assessment Coordination Center) med till exempel personal för att kartlägga en situation.

### Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) är en central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för polisen och sorterar under Justitiedepartementet. Till RPS hör bland annat Rikskriminalpolisen. RPS har ett samordningsansvar för polisens verksamhet vid särskilda händelser, där intresset av samordnande insatser är särskilt framträdande.<sup>34</sup> Till polisens uppgifter hör att identifiera personer som omkommit till följd av bland annat naturkatastrofer. När en naturkatastrof har inträffat, skall vid behov en särskild expertgrupp hjälpa till vid identifiering av omkomna (den så kallade ID-kommissionen). Om katastrofen sker utomlands fattar Regeringskansliet (UD-KC) efter samråd med RPS och Rättsmedicinalverket beslut om att sända ut expertgruppen och om vilka personer som skall ingå i den.<sup>35</sup>

### Socialstyrelsen

Socialstyrelsen, som sorterar under Socialdepartementet, är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, hälsoskydd, smittskydd med mera.<sup>36</sup> Socialstyrelsen har vissa särskilda uppgifter inom totalförsvaret.<sup>37</sup> Dessa ligger inom de områden som rör spridning av allvarliga smittämnen samt skydd, undsättning och vård. Utöver detta skall Socialstyrelsen samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens krisberedskap. Socialstyrelsen skall



vidare samordna landstingens förberedelser för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.

Socialstyrelsens enhet för krisberedskap (EKB) ansvarar för frågor inom de ovan angivna områdena inför katastrofer, andra svåra påfrestningar på samhället och väpnat angrepp. Till exempel utarbetar enheten riktlinjer för att beredskapen skall bli enhetlig i hela Sverige och följer även upp beredskapsverksamheten. Denna uppföljning ligger sedan till grund för bland annat utbildning, utveckling och fördelning av statsbidrag. Även internationella frågor inom beredskapsområdet ligger under enheten. Socialstyrelsen har inrättat flera kunskapscentra inom beredskapsområdet, bland annat katastrofmedicin. Kamedo (katastrofmedicinska organisationskommittén) är knuten till EKB och har som primär uppgift att skicka sakkunniga observatörer till platser som drabbats av stora olyckor. Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap (TIB) står i beredskap dygnet runt, året runt. Denna tjänsteman har till uppgift att ta emot larm om en stor olycka eller katastrof och kan vid behov aktivera ledning på nationell nivå.

### 3.3.2 Det första skedet

Tider i detta avsnitt är lokala, om inget annat anges. Tidsskillnaden mellan Thailand och Sverige är sex timmar.

#### Thailand<sup>38</sup>

Strax efter klockan 8 lokal tid kändes jordskalvet i Thailand. Andremanen vid ambassaden i Bangkok, ministern Kaarlo Laakso, uppfattade det som så allvarligt att han utrymde sin bostad i centrala Bangkok.

Klockan 10.25 ringdes ambassadrådet Stellan Berg upp av en bekant som befann sig i Phuket. Denne rapporterade om stora vågor som slagit in över Karon Beach och vållat stor förstörelse. Någon minut senare återkom han med liknande rapporter från Kata Beach och Patong Beach. Hotell vid vattnet hade skadats och det flöt bilar i poolerna. Det fanns uppgifter om skadade och döda. Berg vidarebefordrade uppgifterna till Laakso. Därefter sökte han ambassadör Jonas Hafström, som var på väg till Phuket för semester och inte kunde ta emot samtalet, varför Berg lämnade ett röst-

meddelande och begav sig till ambassaden. Under tiden kontaktade Laakso konsulära jouren vid Utrikesdepartementet i Stockholm – klockan var då 10.40 – varefter även han begav sig till ambassaden.

Hafström och övriga resenärer till Phuket tvingades efter viss väntan lämna planet som fortfarande stod på plattan, då landningsbanan i Phuket översvämmats. Han lyssnade då av röstmeddelandet från Berg och ringde honorärkonsul Wichit Naranon i Phuket. Han ringde därefter Berg och bad denne och Laakso att kalla in ambassadens krisgrupp, vilket skedde vid 12-tiden. Personalen samlades under eftermiddagen. Klockan 12.12 ringde Hafström själv konsulära jouren och hade ett samtal på drygt 10 minuter, i vilket han beskrev läget så utförligt som den ännu ganska knappa informationen medgav.

Vid 14-tiden ringde en resenär från Khao Lak till ambassaden och berättade att han tillsammans med sin bror, som är läkare, hade upprättat ett kriscentrum. Han lämnade namn på fyra skadade svenskar. Något senare ringdes Hafström upp av riksdagsmannen Jan Emanuel Johansson, som också han befunnit sig på semester i området och med knapp nöd hade räddat sig undan flodvågorna.

Strax efter klockan 14 överlämnade Hafström befälet över krisorganisationen till Laakso och begav sig till Bangkoks flygplats för att ta sig till Phuket med första flyglägenhet. Under eftermiddagen ringde han medan han väntade chefen för UD:s konsulära enhet Jan Nordlander, gruppchefen Christina Palm, pressjouren, konsulära jourhavande och vakthavande vid UD för att meddela den information som då fanns tillgänglig. På fråga om reserekommendation svarade han att han på basis av befintlig information avrådde från resor till Khao Lak.

Laaksos första åtgärd var att sända ett fax till UD med en kort sammanfattning av läget. Faxet vara adresserat till KC, SSSB, press- och Asienhetererna. Det anlände klockan 08.28 svensk tid och innehöll bland annat följande:

I dag på morgonen vid åtta-tiden kändes ett jordskalv i Bangkok som visade sig vara chockvågorna från ett stort skalv på Sumatra. Skalvet har givit upphov till kraftiga flodvågor i Andamansjön som är havet som skiljer Sumatra från Thailand och Malaysia.

Turistön Phuketets västkust är drabbat av dessa flodvågor vilka sannolikt också träffat kringliggande öar. Hotell i närheten av vattenlinjen har fått skador efter vågorna. Ett populärt turistnöje är också att segla i dessa områden med stora segelfartyg. Uppgifter från området ger vid handen att det finns många skadade. Uppgifter om dödsoffer förekommer också. [...]

Flera personer har kontaktat ambassaden för att fråga hur de ska bete sig när de har gått ifrån allt de äger och har på hotellen som är översvämmade eller bortspolade.[...]

Vid kontakt med myndigheterna har dessa berättat att de sânt läkare och sjuksköterskor till området för att påbörja katastrofarbetet. De har också satt in båtar och flyg för att evakuera nödställda och söka efter offer. De värst drabbade områdena på Phuket återfinns på Kata-, Karon- och Patong-stränderna. Dessa är de mest populära turistorterna på Phuket. Andra populära turistorter såsom Phi Phi- och Lanta-öarna är också drabbade. Men i stort sett är hela kuststräckan i Phang Nga-provinsen drabbad mer eller mindre.

Under eftermiddagen ringde den vikarierande ambassadtjänstemannen Tobias Bergman runt till ett antal sjukhus i Phang Nga-regionen, där bland annat Khao Lak är beläget. Han fick uppgifter om att skadade svenskar hade tagits emot på flera sjukhus. Uppgifterna sändes strax efter midnatt med fax till UD.

Planet med Hafström anlände i Phuket strax före klockan 21. Med i gruppen fanns då prästen Lennart Hamark och en lokalanställd vid ambassaden. De mötte honorärkonsuln och fick en orientering om läget. Senare under kvällen besöktes sjukhus i Phuket, där ett stort antal skadade svenskar redan var intagna. Intervjuer med patienterna bekräftade att Khao Lak var hårt drabbat.

Vid 21-tiden (15-tiden i Stockholm) sändes ett andra fax från ambassaden i Bangkok med listor över saknade och välbehållna. Klockan 01.00 den 27 (klockan 19 den 26 i Stockholm) sändes omfattande listor på skadade som fanns på sjukhus i Phuket. Behovet av kristeam för att bistå svenska medborgare i området berördes i samtal mellan Laakso och konsulära jourhavande under natten, och Laakso tog upp frågan med Hafström. Denne gav inget definitivt svar men skulle försöka diskutera det med provinsguvernören följande morgon.

Under natten besökte Hafström Provincial Hall i Phuket, dit ett antal svenskar evakuerats från Phi Phi Island, och det kinesiska templet Juitui, där möjlighet att övernatta erbjöds. Han hade också ytterligare telefonkontakter med UD i Stockholm, bland annat med biträdande chefen för Asien-enheten Klas Molin.

På morgonen den 27 följde Hafström med en förbindelseofficer från thailändska utrikesdepartementet till Khao Lak för att bilda sig en uppfattning om katastrofens verkningar. De anlände till kriscentret i Khao Lak klockan 12 och fortsatte därefter till staden Takua Pa, där de besökte sjukhuset, stadshuset och templet Wat Yan Yao, som fungerade som uppsamlingsplats för döda och där

identifieringsarbetet redan hade påbörjats av thailändsk rättsmedicinsk expertis.

Vid 16-tiden (10-tiden i Stockholm) talade Hafström med kabinetssekreterare Dahlgren, utrikesminister Freivalds och andra som deltog i mötet i UD:s beredskapsgrupp. Antalet saknade svenskar uppskattade han då till 100.<sup>39</sup>

## Sri Lanka

Omkring klockan 11 på förmiddagen lokal tid söndagen den 26 december kontaktade representationens vakt den administrativa chefen Lotta Jacobsen. Vakten berättade att en researrangör var angelägen om att snarast få kontakt med någon på ambassaden. Lotta Jacobsen kontaktade researrangören som berättade att en omfattande jordbävning hade ägt rum utanför Sumatras kust och att denna förorsakat en stor flodvåg som hade drabbat stora delar av Sri Lankas kustområden. Lotta Jacobsen kontaktade omedelbart myndighetschefen Ann-Marie Fallenius via mobiltelefon, och de beslutade att träffas på ambassaden.<sup>40</sup>

Under de första timmarna på ambassaden var det svårt att få en klar bild av situationen.<sup>41</sup> Ambassadpersonalen försökte få igång TV:n för att titta på BBC, men TV:n krånglade. Man försökte ringa till arméhögkvarteret för att få ytterligare information. Där visste man dock inte mer än att det hade inträffat något allvarligt. Den bästa informationen fick ambassaden från de nödlidande svenskar som i stigande antal började ringa till ambassaden. En av de första som ringde var en man som berättade att han satt på ett tak och att det var vatten överallt. Det kom även några samtal från Sverige. Det fanns inga mallar för personlistor att fylla i, utan man tog de uppgifter som man trodde skulle komma att behövas. Man lovade de som ringde att återkomma när man visste mer. Efter ett inledande skede med lösa lappar började man lägga in uppgifterna i ett Excel-ark.<sup>42</sup>

Det kom även drabbade svenskar till ambassaden under söndagen. Några hade bara badkläder och återgav skakande berättelser om vad de hade upplevt. Många av dem som kom till ambassaden var i ett tillstånd av chock.<sup>43</sup>

Första kontakten med UD i Stockholm togs klockan 16.50 lokal tid för att informera om läget och för att få riktlinjer om hur man

skulle hantera det.<sup>44</sup> Två lägesrapporter faxades senare under kvällen och natten.

På eftermiddagen klockan 17 åkte Fallenius med chaufför några mil söderut för att själv skaffa sig en bild av katastrofens omfattning. Efter ett par mil var det stopp, eftersom stora delar av huvudvägen ner till Galle i söder inte var framkomlig. Dessutom visade det sig att det inte fanns någon elförsörjning längs kusten och att de fasta telekommunikationerna till stora delar var ur funktion.<sup>45</sup>

### Sverige<sup>46</sup>

Utrikesdepartementet i Stockholm larmades klockan 04.40 (svensk tid), då konsulära jourhavanden Kerstin Melén (stationerad i hemmet) blev uppringd av Kaarlo Laakso. Laakso berättade för Melén att stora vågor slagit in mot Thailands västkust, att det flöt bilar i vattnet, att träd hade knäckts och att man beförde skadade och döda. Man diskuterade hur många svenskar det kunde finnas i landet och kom fram till att det kunde röra sig om så många som 30 000. Några minuter senare talade Melén med pressvakten Jan Janonius och ytterligare något senare med UD:s vakthavande Christina Andersson. Alla var överens om allvaret i situationen; bland annat gjordes en jämförelse med Estonia-katastrofen.<sup>47</sup>

Vid 5-tiden var Melén i kontakt med chefen för UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga frågor, Jan Nordlander, som befann sig på ledighet i Bergslagen. Hon meddelade sin bild av katastrofens omfattning och föreslog bland annat att hon skulle ta kontakt med seismologisk expertis för en bedömning. Nordlander stödde detta förslag. Någon officiell seismologisk jourtjänst fanns inte vid tillfället; Reynir Bødvarsson arbetade som framgång på eget initiativ. Melén hade inte något direktnummer till honom utan försökte omkring klockan 6 med växeln till seismologiska institutionen i Uppsala, där hon dock inte fick svar. Tjugo minuter senare fick hon kontakt med Ola Dahlman, tidigare knuten till Totalförsvarets forskningsinstitut, som gjorde bedömningen att risken för nya vågor var försumbar.

Klockan 05.30 var Kaarlo Laakso i ny kontakt med Kerstin Melén och rapporterade om att tusentals människor i Thailand var drabbade. Det ryktades också att nya vågor var på väg in.

Den TT-flash som utsändes klockan 05.42 uppfångades av några av dem som abonnerar på tjänsten, bland andra chefen för För-

svarsdepartementets UND/BER-enhet, Lennart Brittner. Någon jourhavande tjänsteman fanns inte på Försvarsdepartementet, utan Brittner arbetade på eget initiativ. Han sökte kompletterande information på nätet och fann bland annat att UD:s presstjänst hade kommenterat. Eftersom UD uppenbarligen var informerat om händelsen, nöjde sig Brittner med att sammanställa befintlig information och skicka ut den, först till pressekreteraren. Meddelandet som sändes ut kl. 06.18 löd:

UD: Upp till 20 000 svenskar i området

Svenska ambassaden in Bangkok arbetade i morse för fullt med att ta reda på vad som har hänt alla de svenskar som befinner sig i Thailand. Samtlig ambassadpersonal var sysselsatta. – Skalvet som kom klockan åtta i morse kändes ända till Bangkok. Vår ambassadpersonal var tvungna att lämna byggnaden, säger Jan Janonius på UD:s presstjänst. – Det är extra allvarligt att det händer just nu. Den här tiden är det som allra mest svenskar i Thailand, säger han. Enligt UD:s beräkningar kan så många som 10 000–20 000 svenskar befinna sig i området. Han är mycket oroad. – Det ser väldigt allvarligt ut. UNDBER kommentar: Det finns inga säkra uppgifter om vad som hänt svenska turister. Det kan dock inte helt uteslutas att några råkat illa ut. Kanske kan det bli aktuellt med ambulansflyget?

Därefter (klockan 06.28) skickade Brittner enligt en standard-sändlista, som bland annat omfattade statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson och försvarsminister Leni Björklund, ut ett något längre meddelande.<sup>48</sup> Detta innehöll dock inte UND/BER:s egen kommentar om ambulansflyg. Ett ytterligare meddelande sändes ut av Brittner vid 10-tiden.

Polisen blev som framgått tidigt larmad. Klockan 05.52 inkom det första samtalet om flodvågen till Rikskriminalpolisens rikskommunikationscentral, och det följdes snart av flera. Beredskaphavande polischef vid RKP, Tommy Hydfor, informerades klockan 06.35 och kallade då in extra personal till kommunikationscentralen. Han tog också direkt kontakt med ID-kommissionens operativt ansvarige Stig Edqvist och förvarnade om en eventuell insats i Thailand.

Klockan 06.12 ringde ambassadör Hafström från Thailand till konsulära juren och meddelade att han skulle åka till Phuket för att upprätta ett krisläger. Ambassaden hade satt sin krisplan i drift. Strax därefter kom rapporten från Lotta Jacobsen vid representationen i Colombo om att även Sri Lanka var drabbat av tsunamin.

Några uppgifter om svenska medborgare fanns inte vid detta tillfälle.

Lars Danielsson fick de första uppgifterna om katastrofen via en nyhetssändning från CNN klockan 7. Han läste e-posten och fann bland annat rapporten från Lennart Brittner. Omkring klockan 07.45 tog Danielsson kontakt med statsminister Göran Persson, som hade fått kännedom om tsunamin via SkyNews. De kom överens om att hålla fortsatt kontakt men att något initiativ från statsministerns sida inte var aktuellt nu. Danielsson sökte också kabinetssekreterare Hans Dahlgren vid UD, dock utan att få kontakt.

Omkring klockan 07.30 informerades Räddningsverkets operativa chef Kjell Larsson om skavet och flodvågen. Han gjorde bedömningen att en svensk undsättningsinsats för att rädda liv i en region så långt från Sverige var meningslös. Denna bedömning byggde bland annat på erfarenheterna från jordskalvet i Iran annandagen 2003, då man trots en betydande svensk insats bara lyckades rädda något enstaka människoliv. Skillnaden mellan ett jordskalv på land och ett till havs med den annorlunda skadebild som blir följden av ett sådant ingick inte i den bedömningen.<sup>49</sup>

Kerstin Melén hade vid 06.40 en ny kontakt med Jan Nordlander inför ett samtal som denne planerade med UD:s expeditionschef Per Thöresson. Melén gjorde klart för Nordlander att ambassaden i Bangkok skulle behöva förstärkas och att reseråden till Thailand skulle behöva förändras. De som planerade att resa samma dag skulle tills vidare rådas att avvakta.

Melén sökte gruppchefen Christina Palm upprepade gånger utan att få kontakt. Klockan 06.45 lyckades hon slutligen genom att utnyttja ett nummer till Palms syster i Borås. Melén informerade henne om situationen som hon uppfattade den och fick instruktionen att varsko övriga tre konsulära jourhavanden men att fortsätta att arbeta hemifrån.

Klockan 07.35 ringde Nordlander expeditionschefen Thöresson. Vad som sades under detta samtal har inte gått att rekonstruera i detalj. Thöresson uppgav under utfrågning av kommissionen att han närmast varit irriterad över att ha blivit störd av Nordlander på annandagens morgon på grund av en händelse som inte föreföll vara särskilt allvarlig, i synnerhet som han fick besked om att departementet var i gång med arbetet.<sup>50</sup>

Beträffande Palms situationsuppfattning går indikationerna något isär. När Melén vid en förnyad kontakt på förmiddagen på-

pekade att antalet svenska resenärer i Thailand kunde vara 30 gånger så många som hade varit ombord på Estonia, uppmanades hon av Palm att inte bli ”hysterisk”. Melén upprepade också att hon ville ta sig in till departementet, eftersom hon upplevde att det saknades arbetsledning där och att hon hade Nordlanders stöd för detta. Hon tilldelades då en allvarlig reprimand för att ha diskuterat detta med Nordlander, eftersom det var närmaste chefs ansvar att avgöra detta.<sup>51</sup> Å andra sidan var Palm på morgonen i kontakt med Stig Edqvist vid ID-kommissionen (som då redan var informerad), vilket tyder på att hon tidigt var införstådd med att det hade krävts svenska dödsoffer i katastrofen.

Ingen av de tre nämnda – Thöresson, Nordlander och Palm – bedömde vid denna tidpunkt läget som så allvarligt att de omedelbart borde bege sig till UD.

Klockan 08.28 registrerades det tidigare citerade faxet från Laakso.

Lars Danielsson åkte in till arbetsplatsen vid 10-tiden och har uppgivit att han strax därefter fick kontakt med Hans Dahlgren på mobiltelefon. Enligt Danielssons uppgifter svarade Dahlgren då att den konsulära jouren arbetade och att läget var under kontroll. För Danielsson var detta ett viktigt besked, eftersom det innebar att det fanns ett departement som var huvudansvarigt för handläggningen och därmed för samordningen av Regeringskansliets insatser.<sup>52</sup> Hans Dahlgren har å sin sida uppgivit att han över huvud taget inte hade någon kontakt med Danielsson under hela söndagen och hävdar att detta styrks av utskrift från mobiloperatören.<sup>53</sup> Här står alltså uppgift mot uppgift.

Klockan 10.15 informerades chefen för UD:s ministerkansli, Karin Olofsdotter, om händelserna i Sydostasien, av politiskt sakkunnige Anders Lindberg. Han hade i sin tur fått uppgifterna från Carin Jämtins politiskt sakkunniga Clara von Otter. Informationen handlade huvudsakligen om Sri Lanka och den insats som förbereddes där i FN:s regi. Olofsdotter vidarebefordrade informationen till utrikesminister Laila Freivalds, som noterade att Carin Jämtin var engagerad och därmed representerade regeringen.<sup>54</sup> Freivalds sökte inte någon information från andra källor och har till kommissionen uppgivit att hon inte lyssnar på nyhetssändningar när hon inte arbetar utan förutsätter att hon blir informerad av sina medarbetare om behov föreligger.<sup>55</sup>

Dahlgren blev först informerad via massmedia och hade sedan under förmiddagen kontakter med bland andra Karin Olofsdotter,



pressekreteraren John Zanchi och statssekreteraren på Försvarsdepartementet Jonas Hjelm (som fått information från Räddningsverkets chef).

Vid lunchtid kom besked från ambassaden i New Delhi att också Indien var drabbat. Liksom i Sri Lanka-fallet saknades besked om eventuellt skadade eller saknade svenska medborgare.

Under eftermiddagen kom nya rapporter in från Thailand. Strax före klockan 13 meddelade RKP:s kommunikationscentral att det fanns skadade svenskar också på Phi Phi-öarna. Klockan 14.50 återkom Jonas Hafström, som nu hade nått Phuket, med en rapport till UD om att läget var oklart men bedömdes som allvarligt. Vägen till Khao Lak var stängd.

Under eftermiddagen fortsatte också diskussionerna mellan olika enheter inom Regeringskansliet och Räddningsverket angående en insats för att bistå svenskarna i Thailand (se vidare nedan). Karin Olofsdotter informerade Hans Dahlgren om dessa menings-skiljaktigheter någon gång mellan 16 och 17 på eftermiddagen men tog inte frågan vidare till Laila Freivalds.<sup>56</sup>

Socialstyrelsen kom relativt sent in i handlingen. Tjänsteman i beredskap (TIB) blev uppringd klockan 19.30 av Helge Brändström, läkare och knuten till Socialstyrelsens Katastrofmedicinska organisationsgrupp. TIB ringde chefen för beredskapsorganisationen på Socialstyrelsen, Per Kulling, som återkom vid 20-tiden med beskedet att UD och de tre storstadslandstingen behövde kontaktas. Kulling hade under kvällen själv kontakt med Christina Palm på UD.<sup>57</sup>

På kvällen den 26 december var sammanfattningsvis berörda medlemmar av regeringen underrättade om att ett jordskalv hade ägt rum, men ingen av dem hade insett omfattningen av det inträffade. Biståndsminister Jämtin, som hade fått ansvaret att företräda regeringen utåt, var medveten om den diskussion som pågick beträffande en eventuell insats för att bistå svenskar i regionen men valde att inte informera utrikesministern mot bakgrund av det arbetskrävande konsulära ärende som hade hanterats dagarna före jul.<sup>58</sup> Den information som utrikesminister Freivalds fått från Olofsdotter var relativt knapphändig. Statsminister Persson var informerad av Danielsson men hade såvitt kommissionen kunnat utröna inte uppdaterats under dagen. Bäst informerad var troligen försvarsminister Björklund, som var sjuk och sängliggande och därför enligt egen utsago såg ovanligt mycket på TV.<sup>59</sup>

Även statssekreterarna på berörda departement var informerade. Hans Dahlgren utlyste ett beredningsmöte till förmiddagen den 27 klockan 10, vilket dock Laila Freivalds inte blev informerad om. På fråga från kommissionen uppgav Dahlgren att den normala kontaktvägen mellan utrikesministern och statssekreteraren är via chefen för ministerkansliet Karin Olofsdotter,<sup>60</sup> som den aktuella kvällen dock inte sökte mer information om katastrofen och inte heller informerade utrikesministern. Andra berörda tjänstemän på lägre nivå inom departementet – Hafström, Nordlander, Palm – hade inte haft direkt kontakt med ministern.

Under natten till den 27 – klockan 03.05 svensk tid (09.05 thailändsk tid) – sände Laakso ytterligare ett faxmeddelande till UD med en rapport om läget. Faxet nämnde föräldralösa barn och chockade och skadade människor, som ambassaden utan förstärkning inte hade någon möjlighet att ta hand om. Det ställdes en fråga om huruvida man planerade evakueringsflyg. Vidare nämndes behovet av identifieringsexpertis och problemet med kylförvaring i väntan på identifiering. Slutligen togs de konsulära frågorna upp, såsom att utfärda förenklade passhandlingar för dem som blivit av med dessa och att garantera kostnaderna för hotellrum i Bangkok.<sup>61</sup>

På morgonen den 27 december kände utrikesminister Freivalds oro över att inte vara informerad och kallade till ett möte klockan 10.30 via Karin Olofsdotter. När hon kom till departementet, hade det möte som Hans Dahlgren hade kallat till redan börjat. Dahlgren hade på vägen till arbetet sett löpsedlar som informerade att flera hundra svenska dödsoffer kunde ha krävts. Han hade också talat med statsminister Persson, som fick information om denna storleksordning och då spontant jämförde med Estonia-katastrofen.<sup>62</sup>

Under mötet hos Dahlgren ringde Jonas Hafström djupt skakad från Khao Lak och gav en ögonvittnesskildring av ödeläggelsen. Det råde hos Freivalds och den övriga ledningen efter detta inte längre någon osäkerhet om att det inträffade var en katastrof av mycket stor omfattning. Därmed kan den inledande fasen sägas vara avslutad.

### 3.3.3 Inledande respons och första insatser

Regeringskansliet larmades via den konsulära jouren, vilket kom att sätta sin prägel på hanteringen under förhållandevis lång tid. Det konsulära perspektivet dominerade både hur problemet uppfattades och vilka åtgärder berörda chefer och handläggare bedömde att situationen krävde. Det gällande konsulära regelverket är som framgått av kapitel 2 förhållandevis stramt, med stor tonvikt på den enskildes ansvar. Reseföretag och försäkringsbolag och dessas räddningsorganisationer förutsätts bära det primära ansvaret för att assistera resenärerna vid olyckor eller andra situationer som de inte kan förutsättas ta hand om själva. Många resenärer som ringde UD hänvisades antingen till SOS International eller till ambassaden i Bangkok. Att situationen ändå uppfattades som allvarlig indikeras av att gruppchefen Christina Palm relativt snart efter det att hon själv hade nåtts av budet om det inträffade tog kontakt med Stig Edqvist vid ID-kommissionen. Detta är en åtgärd som ingår i den normala konsulära repertoaren vid olyckor. Någon tanke på räddnings- eller sjukvårdsinsatser hade Palm inte,<sup>63</sup> vad övriga konsulära handläggare ansåg i denna fråga är osäkert.

En handläggare från Justitiedepartementet som hade engagerats för att ta emot samtal under ett av de första dygnen fick ett samtal från en resenär som satt skadad på en höjd ett stycke från stranden och frågade efter assistans. Handläggaren lovade återkomma men lyckades inte göra detta innan hennes pass var slut. När hon skulle lämna över till sin efterträdare, uttryckte hon bekymmer över detta. Den representant från konsulära enheten som fungerade som arbetsledare viftade dock bort detta med att ”människor har suttit på höjder förut”.<sup>64</sup>

Registrering av saknade, skadade, omkomna respektive välbefinnande är också en åtgärd som hör till den normala hanteringen. Problemet i detta fall var att informationsflödet mycket snart blev så omfattande att pappersbaserad information blev ohanterlig. Inte heller de Excel-filer som under ett övergångsskede utnyttjades möjliggjorde en säker och effektiv hantering av informationen. Bristen på system för att hantera detta skapade en fördröjning i bearbetningen som visade sig mycket svår att hinna i fatt när bemanningen senare hade förstärkts. Dessutom ledde bristen på system som nämnts till allvarliga fel i handläggningen.

Vad som framför allt kom att sätta sin prägel på arbetet det första dygnet var det chefslösa tillstånd som rådde. Gruppchefen

Christina Palm befann sig i Borås, chefen för konsulära och civilrättsliga enheten Jan Nordlander i Bergslagen, och expeditionschefen Per Thöresson på Västkusten. Ingen av dessa bedömde det som nödvändigt att bege sig till departementet under söndagen för att leda arbetet på plats. Palm anlände på måndagen vid 10.30-tiden, Nordlander något senare och Thöresson först vid lunchtid tisdagen den 28. Chefen för PIK-enheten Ingrid Iremark begav sig till departementet under eftermiddagen den 26 och kunde på plats konstatera att arbetsförhållandena var orimliga, trots att både växelpersonal och personal från presstjänsten hade förstärkt den konsulära gruppen och arbetade med uppgifter som inte ingick i deras normala arbetsuppgifter. Iremark ringde därför upp Hans Dahlgren vid 19-tiden på söndagen och beskrev läget. De kom överens om att hon skulle ringa Nordlander för att få till stånd en arbetsledning på departementet. Iremark lyckades under ett samtal med Nordlander, som hon beskriver som upprört, övertyga honom om att han måste bege sig till departementet snarast eller också ordna med arbetsledning på annat sätt.<sup>65</sup>

Regeringskansliets anställda visade överlag stor beredvillighet att arbeta under de kritiska dygnet efter katastrofen. Mot bakgrund av den otillräckliga arbetsledningen upplevdes resultatet ändå inte som tillfredsställande vare sig av personalen själv eller av omvärlden.

### 3.3.4 Räddningsverkets insats i Sri Lanka

Räddningsverkets insats i Sri Lanka handlades enligt väl upp-arbetade rutiner. Räddningsverket kontaktades som framgått strax före klockan 07.30 på annandagen via FN:s globala nätverk för katastrofinsatser. Kontaktpersonerna i Regeringskansliet för Sri Lanka-operationen var dels chefen för humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet (GS), Per Örneus, dels handläggaren vid Försvarsdepartementet Mikael Wolfbrandt. På Sida kontaktades Johan Schaar, som bekräftade att medel för att finansiera operationen fanns. Räddningsverkets generaldirektör Christina Salomonsson informerades också snabbt, och beslut fattades senare samma dag. Insatsen blev ganska begränsad och kom att bestå av några kommunikationsexperter och materiel, som sändes med plan måndagen den 27 december.

### 3.3.5 Räddningsverkets insats i Thailand

Den operativt ansvarige vid Räddningsverket, Kjell Larsson, avförde utan någon längre analys idén om en svensk räddningsinsats vid sidan av den begränsade FN-ledda insatsen i Sri Lanka. Vid en direktkontakt mellan Larsson och chefen för humanitära gruppen vid UD GS, Per Örneus, omkring klockan 08.30 på annandagen tog emellertid Örneus upp frågan om att bistå svenska medborgare i Thailand med Larsson.<sup>66</sup>

Efter samtalet med Örneus tog Larsson upp frågan med verkets generaldirektör Christina Salomonsson. Man beslöt att avvakta. På förmiddagen blev emellertid Salomonsson uppringd av en journalist, som berättade att en gemensam bekant till dem befann sig i Thailand och undrade om det inte var motiverat med en insats i Thailand från Räddningsverkets sida. Salomonsson tog som en direkt följd av detta samtal kontakt med statssekreteraren vid Försvarsdepartementet Jonas Hjelm. Klockan var då 11 på förmiddagen. Vid denna tidpunkt var alltså såväl Försvarsdepartementets och Räddningsverkets ledningar som enheten för global säkerhet vid UD införstådda med katastrofens svenska dimension.

Vid lunchtid förmedlades ett erbjudande om insats från Räddningsverkets sida till Thailand, Sri Lanka, Indonesien och Indien av pressenheten på UD till respektive ambassad (klockan 18 lokal tid i Bangkok). Erbjudandet var allmänt hållet och inte specifikt inriktat på undsättning av svenska medborgare. Det vidarebefordrades muntligt av en lokalanställd vid ambassaden i Bangkok till den thailändska krisledningen, men något svar erhöles inte under söndagen.<sup>67</sup>

Efter samtalet med Larsson ringde Örneus till Carin Jämtins politiskt sakkunniga Clara von Otter. Von Otter uppfattade situationens allvar; bland annat nämndes Estonia-katastrofen som en parallell. Örneus kontaktade därefter chefen för GS-enheten, Hans Lundborg, för att förankra en insats i Thailand och fick klartecken från Lundborg att fortsätta. Han kontaktade därefter statssekreteraren på biståndssidan, Annika Söder, som även hon var positiv till en insats av detta slag. Efter dessa kontakter inom Regeringskansliet hade Örneus ett nytt samtal med Kjell Larsson på Räddningsverket. Larsson frågade vilken sorts kompetens som behövdes i Thailand, till vilket Örneus svarade att en rad olika kompetenser var aktuella – normal räddningspersonal, kommunikationsexperter och så vidare.

Eftersom den konsulära avdelningen i praktiken ledde operationerna, tog medarbetaren vid UD:s humanitära grupp Marina Berg kontakt med Christina Palm för att diskutera en insats för att bistå svenska medborgare i Thailand. Palm svarade avböjande. Per Örneus sökte då få kontakt med såväl Palm som Jan Nordlander, dock utan framgång. Han kontaktade då Carin Jämtins pressekreterare John Zanchi. Zanchi var överens med Örneus om att det var viktigt för Jämtin att under de TV-framträdanden som var inplanerade senare under dagen och kvällen kunna förmedla att det också förbereddes en operation med inriktning mot svenskarna i Thailand. Det beslöts då att Zanchi skulle kontakta Hans Dahlgren för att den politiska vägen få till stånd ett beslut om en insats.

Under eftermiddagen var såväl Christina Palm som Jan Nordlander i direkt kontakt med Kjell Larsson på Räddningsverket. Palm, som ringde mellan klockan 14 och 15, ifrågasatte hela idén med en insats från Räddningsverkets sida. Nordlander ringde mellan klockan 17 och 18 för att förhöra sig om vad som pågick inom Räddningsverket. Larsson svarade att frågan hade diskuterats mellan verket och delar av Regeringskansliet men att några beslut inte hade fattats och att några konkreta förberedelser inte pågick. ”Tack, det var allt jag ville veta”, svarade Nordlander.<sup>68</sup>

John Zanchi återkom senare med besked till Per Örneus om att Hans Dahlgren varit i kontakt med Jan Nordlander och av denne fått beskedet att ”Räddningsverket varken kan, vill eller får göra något”. Örneus tog då ny kontakt med Larsson, som svarade att Räddningsverket inte kunde göra något utan en formell beställning från Regeringskansliet.

På morgonen den 27 hade Per Örneus, Marina Berg och Hans Lundborg ett samtal med Carin Jämtin angående insatsen i Thailand. Jämtin var positiv, men eftersom frågan inte var ett biståndsärende, kunde hon inte fatta ett formellt beslut. Under förmiddagen var som tidigare nämnts frågan om en insats uppe vid mötet i UD:s beredskapsgrupp, där Laila Freivalds uttalade sig positivt även hon. Något formellt beslut fattades emellertid inte vid detta möte.

Fram emot lunch ringde Kjell Larsson upp Örneus och berättade att man på Räddningsverket nu börjat överväga att på eget initiativ skicka en grupp med uppgift att undersöka situationen i Thailand och definiera vilka behov som verket skulle kunna tillfredsställa. Verkets instruktion medger denna möjlighet: ”[Räddningsverket skall] inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser och kata-

strofer i Sverige och i andra länder.”<sup>69</sup> Gruppen gavs namnet ”observatörsgrupp”, vilket dock väckte negativa reaktioner på olika håll inom Regeringskansliet. Örneus ringde Carin Jämtin, som i sin tur ringde Leni Björklund. Ministrarna var överens om att en observatörsinsats utan en samtidig räddningsinsats inte var aktuell. Icke desto mindre kontaktades Örneus vid 16-tiden av handläggaren Mikael Wolfbrandt på Försvarsdepartementet, som ville ha UD:s godkännande av en observatörsgrupp. Örneus sade nej och ringde sedan sin chef, Hans Lundborg, och bad honom uppmärksamma Hans Dahlgren på vad som förbereddes inom Försvarsdepartementet. Vid 18-tiden fick Örneus bekräftelse på att åtgärden hade stoppats; det framgick också att Hans Dahlgren levde i villfarelsen att Räddningsverket redan var i gång med räddningsinsatsen. Örneus kontaktade då på nytt Carin Jämtin och bad henne att ringa Leni Björklund i frågan. Carin Jämtin återkom med beskedet att Leni Björklund gärna skulle beställa en insats av Räddningsverket om hon fick en formell fråga från verket.

Under eftermiddagen inkom ytterligare ett fax från Kaarlo Laakso med en rapport från ett möte på det thailändska utrikesministeriet. Thailand förklarade att man tacksamt tog emot all hjälp från omvärlden men att den borde koordineras med de thailändska myndigheternas insatser. Faxet ankom UD klockan 14.23 och var liksom de tidigare adresserat till konsulära, press-, Asien- och beredskapsenheterna. Därmed fanns inte längre några formella hinder för en insats. Det är dock inte klart hur snabbt detta fax spreds inom UD och vilken roll det kom att spela.

Örneus tog efter beskedet från Carin Jämtin en ny kontakt med Kjell Larsson och bad honom vidarebefordra beskedet från försvarsministern till verkets GD Christina Salomonsson. Salomonsson valde dock att på nytt ringa statssekreterare Jonas Hjelm, med vilken hon tidigare varit i kontakt flera gånger i frågan. Hjelm svarade på nytt nej, med hänvisning till att det inte förelåg någon formell beställning från UD. Detta besked återfördes till Örneus, som ånyo bad Hans Lundborg ringa Hans Dahlgren för att denne skulle framföra den formella beställningen till Hjelm. Så skedde slutligen på måndagskvällen.

Handläggningen var därmed inte avslutad. Chefen för Försvarsdepartementets civila enhet, Birgitta Ågren, som nu hade ansvaret för handläggningen av frågan, fick besked från Jonas Hjelm att hon skulle kontaktas, sannolikt av Hans Lundborg, för en bekräftelse av att UD skulle stå för kostnaderna för insatsen och också specificera

behovet. Ågren sökte Lundborg, som dock hade överlämnat ärendet till Marina Berg och inte kunde nås. Senare på kvällen ringde Marina Berg upp Ågren och gav de önskade beskedet, vilka vidarebefordrades till Kjell Larsson på Räddningsverket. Larsson var dock inte nöjd med detta utan ville ha ytterligare specificering av behoven från Berg, som liksom Örneus tidigare svarade att det rörde sig om ett brett spektrum av kompetenser – generalister, kommunikationsexperter, sjukvårdskunniga etcetera. Klockan 23.30 gav Birgitta Ågren Räddningsverkets chef Christina Salomonson ett muntligt formellt besked att verket skulle bistå svenska medborgare.

Vid ett möte med flera statssekreterare på förmiddagen den 28 december tillkännagav Jan Nordlander att Räddningsverket nu hade uppdraget att bistå svenska medborgare i Thailand. Detta föranledde Jonas Hjelm att påpeka att detta beslut låg hos chefen för Räddningsverket och ännu inte var formellt fattat. Det formella beslutet fattades av Christina Salomonsson strax före lunch.<sup>70</sup>

Planet med insatsstyrkan lyfte klockan 18.50 den 28 december. Styrkan bestod av 18 personer med blandade kompetenser; även verkets generaldirektör följde med. Med på planet fanns också en mindre grupp med sjukvårdskunnig personal från Stockholms läns landsting. Från UD reste utrikesminister Freivalds, hennes politiskt sakkunnige Stefan Amér, pressekreteraren Anders Hagquist och handläggaren Klas Ljungberg.

Vid ankomsten till Phuket den 29 december stod det snart klart att Räddningsverkets insatsstyrka var underdimensionerad, och en av insatsledaren Lars Hedströms första åtgärder var att begära förstärkning. En andra styrka från SRV om 8 personer avreste den 30 december och en tredje om 20 personer natten mellan den 3 och 4 januari. Till detta kom sjukvårdspersonal från Socialstyrelsen och några landsting och andra, bland annat psykologer.

Efter den akuta fasen fick Räddningsverket jämte polisen ett huvudansvar för den operativa verksamheten – omhändertagande av omkomna, mottagning av anhöriga med flera aktiviteter.

### 3.3.6 Sjukvård

Socialstyrelsen larmades som nämnts först på kvällen vid 19.30-tiden den 26 december. Chefen för beredskapsenheten, Per Kulling, kontaktades av tjänstemannen i beredskap, och tog i sin



tur kontakt med beredskapsansvariga i de tre storstadslandstingen. Diskussionerna handlade mest om behovet att omhänderta återvändande till Sverige. Senare kontaktade Kulling Christina Palm på UD:s konsulära enhet och informerade vad Socialstyrelsen skulle bistå med, framför allt när det gällde mottagande i Sverige. Ambulansflyget nämndes också, liksom möjligheten att ”i ett senare skede” sända kristeam för att bistå drabbade regioner och även UD:s egen utsända personal.<sup>71</sup>

Från och med måndagen den 27 december inleddes en serie av telefonkonferenser, som kom att hållas två gånger per dag. I dessa deltog, förutom Socialstyrelsen, bland annat representanter för de tre nämnda landstingen, SOS Alarm, Kommun- och Landstingsförbunden<sup>72</sup> och Krisberedskapsmyndigheten.

Den första insatsen i Thailand bestod av en sjukvårdsgrupp från Stockholms läns landsting, helikopterläkaren Anders Lindberg och sjuksköterskorna Kjell Erwid och Karin Lundberg, som sändes med samma plan den 28 december som Räddningsverkets insatsstyrka. Lindberg och de övriga larmades först på eftermiddagen och hade blott några timmar på sig att förbereda avresan. Socialstyrelsen ville först endast skicka en sjuksköterska, men efter en diskussion som Lindberg beskriver som upprörd gick man med på att låta en andra sköterska följa med.<sup>73</sup> Gruppens uppdrag var inte klart formulerat, men det förefaller som om den ursprungliga intentionen från Socialstyrelsens sida var att låta sjukvårdsgruppen följa med hemvändande skadade från Thailand. Väl framme i Phuket på eftermiddagen den 29 gjorde Lindberg bedömningen att han och de övriga gjorde bäst nytta på plats för att bistå med sorteringen av de skadade och så långt resurserna medgav med enklare sjukvårdsinsatser.

Den 29 december avreste en större grupp (18 personer) med uppgift att inventera sjukhusen i Phuket-regionen, att följa med hemvändande och att samordna med övriga sjukvårdsgivare. Gruppen, som leddes av Jonas Holst från Socialstyrelsens beredskapsgrupp, ankom på kvällen den 30.

Socialdepartementet var inte aktivt under söndagen. På måndagen informerades statssekreterare Mikael Sjöberg om läget av biträdande säkerhetschefen och informerade i sin tur statsrådet Ylva Johansson.

En sjukvårdsinsats som administrerades direkt av UD initierades av klinikchefen Bengt Eriksson vid Huddinge sjukhus. Eriksson, som har katastrofmedicinsk bakgrund från Västerbottens läns

landsting, hade kontakt med Helge Brändström på kvällen den 27 december. Han undersökte med ledningen för Stockholm läns landsting om den godtog att resurser erbjöds UD för en insats i Thailand. Efter positivt svar kontaktade han Jan Nordlander den 28 och fick svaret att något behov inte förelåg. Senare fick han kontakt med Mikael Westerlind, som hade fått ett ansvar för de statligt organiserade transportererna. Westerlind reagerade positivt, och Eriksson fick klartecken för att gå vidare på kvällen den 28 och fick också rekommendation på ett flygbolag som skulle stå för transporten. Efter vissa fördröjningar på transportsidan lyfte man först den 30 på morgonen med destination Phuket. Vid en mellanlandning i Calcutta blev man omdirigerad till Bangkok, eftersom behovet ansågs större där. Styrkan ankom den 31 och kom att engageras med inventering av sjukhus i Bangkok och bedömning av patientstatus inför hemtransporten.

Vid mitten av februari hade sammanlagt 200 läkare, sjuksköterskor, psykologer och annan räddningspersonal vid något tillfälle varit verksamma i Thailand.<sup>74</sup>

### 3.3.7 Transporter

#### Thailand

De thailändska myndigheterna beslöt snabbt att transportera ut så många som möjligt av de utländska besökarna från den drabbade regionen för att avlasta den. Framför allt gällde det sjukvårdsresurserna, som trots att personal flögs in från andra delar av landet var mycket hårt ansträngda. I detta syfte upprättades en luftbro mellan Phuket och Bangkok. Alla som drabbats av tsunamin erbjöds gratis flyg till huvudstaden, inkvartering och transport mellan flygplatsen och hotellet, i avvaktan på vidaretransport till hemlandet. Den svenska ambassadpersonalen sökte så långt möjligt stödja de thailändska myndigheternas ambition att styra över de utländska besökarna till huvudstaden. Tyvärr nåddes inte alla resenärer av beskedet om detta erbjudande, vilket vållade förvirring och irritation.

Även internt i Phuket erbjöds gratis transporter mellan de olika punkter i staden som resenärerna behövde besöka – Provincial Hall, Pearl Hotel, det svenska konsulatet i Pearl Village Hotel nära flygplatsen och inkvarteringsmöjligheten i en internatskola mellan

centrum och flygplatsen. Även när det gällde denna möjlighet nåddes bara en del av resenärerna av informationen, med irritation som en naturlig följd.

## Hemtransport

Regeringens utgångspunkt var att reseföretag och flygbolag hade ansvaret för att ta hem sina resenärer, men ganska snart klarnade det att det fanns en efterfrågan på extra transportkapacitet, gällande både skadade och oskadade passagerare. Frågan kom upp under den första presskonferensen måndagen den 27 december, och sonderingar inleddes med SAS senare samma dag. Samtidigt togs kontakter med Luftfartsverket angående det svenska nationella ambulansflyget (SNAM). Detta visade sig dock inte vara färdigtestat och därför inte operativt.<sup>75</sup>

SAS återkom följande dag med beskedet att man hade ont om kapacitet och att det skulle dröja flera dagar innan några transporter kunde komma i gång. Statssekreterare Lars Danielsson tog då kontakt med den svenska SAS-ledningen för att försöka skynda på processen.<sup>76</sup> Det första planet lyfte den 29 december, och flygningarna med SAS var i huvudsak avslutade den 4 januari.

Ansvarig inom UD för samordningen av transportererna blev chefen för beredskapsenheten Mikael Westerlind. I avvaktan på att transportererna i SAS regi skulle komma i gång fick han uppdraget att söka flygkapacitet hos andra bolag och fick i detta hjälp av en flygmäklare. Ett första plan hyrdes in den 28 december och hämtade passagerare i Phuket följande dag. SAS-planen arbetade dock huvudsakligen med Bangkok som destination.

Man hade i Stockholm ofullständig information om vilka behov som fanns på olika platser i Thailand. De thailändska myndigheterna försökte som nämnts styra hemresorna över Bangkok, men man visste i Stockholm inte i vilken utsträckning detta faktiskt lyckades. I det korta perspektivet hade man på ambassaden i Bangkok också ofullständig information om vilka plan som var på ingående, vilket ledde till att många plans kapacitet inte utnyttjades till fullo. Totalt transporterades omkring 1 700 passagerare hem med SAS-flottan.<sup>77</sup>

### 3.3.8 Mottagning och inledande stödinsatser

#### Thailand – Phuket

Den allmänna inriktningen på omhändertagandet i Thailand under de första dygnet var att få resenärerna att passera konsulatet i Phuket för att få provisoriska pass och därefter ordna med transport antingen direkt hem eller via Bangkok. Fortfarande upprätthöll de thailändska myndigheterna kravet på förenklade identitetshandlingar med foto, fingeravtryck och intygande om svenskt medborgarskap.<sup>78</sup> Några förändringar hade inte heller meddelats beträffande reglerna för kontantstöd till de resenärer som var i behov av sådant. Ambassadör Hafström försökte under de första timmarna i Phuket förvissa sig om att det civila samhället i Phuket fungerade, så att de drabbade skulle få mat och åtminstone elementära möjligheter att övernatta. Han valde att inte distribuera något kontantstöd till de drabbade som sökte sig till Phuket, eftersom han menade att det viktigaste var att den grundläggande försörjningen var avklarad in natura.

När Hafström lämnade Phuket på morgonen den 27 december för att ta sig till Khao Lak-området, upprätthölls den officiella representationen av den lokalanställda Viputpan Visithsiri från ambassaden i Bangkok, som arbetade vid konsulatet vid Pearl Village Hotel, och Lennart Hamark, som under natten fått förstärkning av två personer från Bangkok, som arbetade med krisstöd på Pearl Hotel i centrala Phuket. Visithsiri arbetade tillsammans med assistenter på konsulatet med att ordna mat, husrum, kläder, mycket enkla sjukvårdsinsatser och provisoriska pass. Inkvartering skedde vid två internatskolor i närheten av Pearl Village. Personer med behov av kvalificerad läkarvård skickades till sjukhus i centrala Phuket. Transporter mellan konsulatet och centrum ordnades med hjälp av volontärer.

Krisstödsgruppen, ledd av Hamark, tog emot svenskar vid Pearl Hotel och besökte dessutom sjukhus i Phuket, där skadade svenskar fanns. I enlighet med Hafströms bedömning var de instruerade att inte dela ut något kontantstöd till de resenärer som sökte sig till Pearl Hotel utan att anvisa de möjligheter som fanns till mat, övernattnings och transport till Bangkok eller direkt hem, samt att ge samtalsstöd till de drabbade. Denna instruktion kom som nämnts att ge upphov till konflikter med många resenärer.

Någon svensk närvaro fanns ännu inte vid provinsadministrationen i Provincial Hall, där andra länder nu hade upprättat eller höll på att upprätta mottagning av resenärer. Generellt sett var bemanningen svag i förhållande till den starka belastningen från resenärer som successivt kom till Phuket från de drabbade områdena, vilket innebar att en mycket stor del av arbetet kom att utföras av volontärer.

Under eftermiddagen den 27 december förstärktes krisgruppen med ytterligare två präster från Singapore. På kvällen anlände den normalt Bangkok-stationerade polisen Benny Carlsson, som själv med sin familj hade drabbats i Khao Lak men som överlevt oskadd och nu hjälpte till med att organisera information och krisstöd vid konsulatet i Pearl Village. I praktiken kom Carlsson att fungera som platschef vid konsulatet, dock utan formella befogenheter. På kvällen anlände också en diplomat från ambassaden i Singapore, Ann-Kristin van Dorssen, och ytterligare en lokalanställd vid ambassaden i Bangkok, Nayiana Sorot. Van Dorssen förstärkte konsulatet, medan Sorot på morgonen den 28 december med hjälp av svenska volontärer började bygga upp en mottagning vid Provincial Hall. Vid flygplatsen i Phuket engagerades volontären Håkan Skoglund, svensk företagare i Bangkok, för att samordna hemtransporterna.

Hafström och den thailändske förbindelseofficeren träffade på eftermiddagen den 27 december chefen för sjukhuset i Takua Pa och diskuterade evakuering av de skadade svenskarna i provinsen. Under kvällen och natten arbetade man med att få fram transportkapacitet. De första transporterna ägde rum redan på kvällen, men evakueringen kom i gång på allvar på morgonen den 28 december, huvudsakligen med buss och ambulans. Svårare fall transporterades med ambulanshelikopter. Ett svenskt läkarpar arbetade som volontärer med den medicinska bedömningen.

På kvällen besökte volontärläkarna ett annat sjukhus i regionen, Phang Nga, där de fann ett åttiotal skadade svenskar. Läkare från SOS International var då i arbete där.

Hafström började återfärden till Phuket vid midnatt. Han anlände klockan 02.30 den 28 till Pearl Hotel och fick en uppdatering av Hamark. Han påbörjade därefter förberedelserna för utrikesministerns ankomst senare under dagen.

Vid 8-tiden på morgonen den 29 december ankom Hafström till konsulatet i Pearl Village och fick en lägesgenomgång. Planet med Räddningsverkets insatsstyrka och utrikesminister Freivalds an-

lände klockan 11.35. Hafström engagerades för att orientera Freivalds genom överflygning av drabbade områden, besök på sjukhus och samtal med drabbade svenskar. Freivalds träffade också den thailändske vice inrikesministern och framförde kravet att inga omkomna skulle kremeras innan identifiering skett. Detta beslut hade dock då redan fattats av den thailändska regeringen, vilket Kaarlo Laakso meddelade i ett fax till UD natten mellan den 28 och den 29 december (se nedan).

Frågan om hanteringen av de avlidna började nu bli akut. Behovet av kylcontainrar var stort och någon intransport hade inte påbörjats. Från Fritidsresors ledning erbjöd man UD kontakter till transportföretag i regionen på förmiddagen den 29 december, vilka dock inte utnyttjades. I stället kom det svenska bidraget till försörjningen med kylcontainrar att ske dels genom volontärinsatser från ett svenskt företag i regionen, dels genom Räddningsverkets försorg.

På kvällen den 29 hade Hafström en första genomgång med Räddningsverkets insatschef Lars Hedström. Insatsstyrkan underställdes formellt ambassadören och fick till uppgift att stödja och koordinera de svenska insatserna. Man beslöt att bygga vidare på den organisation som utbildats spontant under de första dygnen men förstärkt med en genomtänkt stabsorganisation. Bemanningen vid konsulatet, flygplatsen och Provincial Hall behövde förstärkas med hög prioritet. Tobias Bergman, som anlänt från ambassaden i Bangkok sent på måndagskvällen, arbetade ensam i Krabi och skulle få förstärkning av en insatsgrupp. Alla sjukvårdsinrättningar i regionen skulle också inventeras för att det skulle bli klarlagt om några svenskar fortfarande vårdades där. Den tillgängliga personalen fördelades följande dag på en grupp vid konsulatet, en mobil grupp till Provincial Hall och Pearl Hotel, en grupp till Khao Lak, en till Krabi och en sjukvårdsgrupp på flygplatsen i Phuket.

Under dagen den 29 december förstärktes närvaron vid Provincial Hall med volontären Jens Håkansson, med lokalkännedom och kunskaper i thai. Håkansson kom senare att underställas Räddningsverket. Han rapporterade på kvällen att det kom många svenskar till Provincial Hall, varav många var skadade. De hänvisades till konsulatet och till internatskolan för övernattnig.

Mycket tidigt på morgonen den 30 ringdes Hafström upp av expeditionschefen Per Thöresson vid UD angående kylcontainrar för förvaring av de omkomna i vänta på identifiering. Hafström

kontaktade en företagsledare i Bangkok som dagen före hade anmält sig som frivillig och bad om hjälp.

Under dagen beslöts att ansvaret för listorna över saknade, omkomna och återfunna skulle övertas av en tjänsteman från Räddningsverket. Listorna från konsulatet, Provincial Hall och Pearl Hotel skulle integreras, vilket dittills inte skett. Informations- och krisstödet definierades tydligare. Massmediekontakterna organiserades med minst en pressträff varje dag. Mer personal från UD hade kommit och förstärkte på olika punkter. Vid 20-tiden på kvällen anlände ytterligare två koordinatörer och en sjukvårdsgrupp på 14 personer. Frågan om hanteringen av de avlidna började nu bli akut. Behovet av kylcontainrar var stort, och någon intransport hade inte påbörjats. Från Fritidsresors ledning erbjöd man kontakter till transportföretag i regionen på förmiddagen den 29, vilka dock inte utnyttjades. I stället kom det svenska bidraget till försörjningen med kylcontainrar att ske dels genom volontärinsatser från ett svenskt företag i regionen, dels genom Räddningsverkets försorg.

Fredagen den 31 december levererades de första kylcontainrarna. Ytterligare personal från Räddningsverket anlände, liksom två sjukvårdsteam, varav det ena dirigerades till Bangkok och det andra till Phuket.

På nyårsdagen anlände Christer Asp, med uppgift att ta över ansvaret för verksamheten i Phuket, och Göran Schnell, som skulle avlösa Lars Hedström som chef för Räddningsverkets styrka. Samma dag anlände också Johan Hederstedt med uppgift att organisera hemtransporten av de omkomna på plats. Detta uppdrag kom delvis att överlappa Rikspolisstyrelsens ansvar för hemtransporten, vilket så småningom löstes genom att en gräns drogs vid själva ilastningen i flygplanen. Hafström lämnade Phuket vid lunchtid och återvände till Bangkok.

Den 4 januari fattade regeringen beslut om att inrätta ett generalkonsulat i Phuket.

## **Thailand – Bangkok**

Ambassaden i Bangkok fick under söndagen den 26 december motta ett växande antal telefonsamtal sedan växeln öppnats. På kvällen anlände ambassadrådet Jan Nyberg, normalt stationerad i Paris, och började arbeta med hemsidan, bland annat för att

annonsera att man behövde hjälp av volontärer. Måndagen den 27 var Kaarlo Laakso i kontakt med UD för att begära förstärkning av ambassadens personal med 20 personer. Volontärer började anmäla sig samma dag.

Sent på eftermiddagen kom ett SMS till Laakso från SAS chef i Bangkok med rapport om att svenska resenärer nu började strömma in från Phuket till det mottagningscentrum som ordnats på Bangkoks flygplats. Ambassaden sände anställda och volontärer till flygplatsen för att bistå med kontanter, hotellbokningar och flygbokningar. Thailändska staten hade som tidigare nämnts beslutat att täcka kostnaderna för transport mellan Phuket och Bangkok, transfer till hotell samt hotellvistelse på Bangkok Palace Hotel för dem som drabbats av flodvågen. Denna information lämnades vid utrikesterminalen i Bangkok, dock inte vid inrikes-terminalen, dit den första svenska gruppen anlände. Många av dem som anlände var skadade och försökte efter bästa förmåga på egen hand lösa problemen med övernattnings, lokala transporter och läkarvård. Många sökte sig till ambassaden, där belastningen blev hög under de följande dagarna.

Ett informationsmöte utlystes som tidigare nämnts till klockan 11 den 28 december på Bangkok Palace Hotel. Några nya regler hade ännu inte meddelats för det ekonomiska biståndet, som alltså fortfarande var att betrakta som lån, vilket ledde till en upprörd stämning. En fotograf ordnades också till platsen för att ta foton till de mycket provisoriska identitetshandlingar som utfärdades, i enlighet med vad som fortfarande var den thailändska statens direktiv. Ambassaden bjöd på en enklare förtäring och hjälpte också några resenärer som behövde läkarvård till sjukhus.<sup>79</sup>

Den 28 december behandlades också frågan om kremering med thailändska myndigheter. Under den följande natten kunde Laakso meddela att inga västerlänningar skulle komma att kremeras innan de identifierats.

Den 29 december kom en stor del av arbetet att ägnas åt förberedelser av de hemtransporter som kom i gång på allvar följande dag. Det visade sig relativt svårt att fylla planen, eftersom man inte hade fullständig information vare sig om antalet skadade svenskar som befann sig på sjukhusen i Bangkok eller om den tillgängliga transportkapaciteten ut från Thailand. Den medicinska bedömningen inför avresan sköttes under torsdagen både av SOS International och av läkarvolontärer. Bedömningarna överensstämde inte alltid, vilket vållade viss osäkerhet och irritation bland



de skadade. Därefter löpte transportererna successivt bättre. Det rådde snarast överkapacitet, och många plan undernyttjades.

Kontinuerligt förstärktes personalen från UD i Stockholm och från andra ambassader. Torsdagen den 30 anlände ambassadör Catherine von Heidenstam tillsammans med en grupp från Stockholm och tog över som tillförordnad chef för krisorganisationen. Hon upplevde situationen som kaotisk vid sin ankomst och fick erbjudande om hjälp med att förstärka organisationen av två konsulter som arbetade som volontärer. Några av deras idéer om hur verksamheten borde organiseras började förverkligas från och med lördagen den 1 januari.<sup>80</sup>

## Sri Lanka

På kvällen den 26 december träffades representanter för Sverige och övriga EU-länder, Norge, Schweiz och researrangörerna på den tyska ambassaden för ett samrådsmöte. Man bestämde sig för att samarbeta i hanteringen av krisen. Den tyska företrädaren ville särskilt ha reda på hur researrangörerna tänkte agera. Dessa hade också uppgifter om att det inte krävdes pass för att ta sig tillbaka till Europa. Ambassaderna ombads dock att sammanställa listor över resenärerna. Efter mötet åkte Ann-Marie Fallenius tillbaka till representationen och beslutade om öppethållande dygnet runt. Det var ett problem att de flesta var på semester; bland annat var två tjänstemän i Sverige. Den konsulära tjänstemannen Annica White var i Australien. Fallenius själv hade ingen kunskap om konsulära ärenden. Man försökte ringa till UD men lyckades inte komma fram. Hon försökte slå i en konsulär handbok men lyckades inte få grepp om material och menade att det var bättre att besluta själv. Man delade ut pengar mot att de drabbade skrev under en låneförbindelse. Fallenius tänkte att det praktiska fick lösas senare.<sup>81</sup>

Någon gång under dagen blev det något tekniskt fel på telefonerna och många svenskar hade svårt att komma fram till ambassaden. Det var också svårt att komma fram till personer på deras mobiltelefoner.<sup>82</sup>

På morgonen måndagen den 27 december träffades åter representanter för EU-länderna, Schweiz och Norge. Samarbetet fungerade bra. Man insåg tidigt att det inte gick att agera "nationellt" utan att man hade mycket att vinna på att hjälpas åt. De brittiska

och italienska ambassaderna var snabba. Den brittiska ambassaden skickade ut helikoptrar med flygblad som släpptes ner över stora delar av kusten, där det bland annat fanns information om att de drabbade skulle ta sig till Colombo. Sverige skickade ner bussar under måndagen för att hämta upp nödlidande. Ombord på bussarna fanns svenska volontärer.<sup>83</sup>

Resten av veckan arbetade man intensivt med att hålla ordning på listorna med uppgifter om saknade personer. Från tisdagen började det att komma svårare skadade personer till representationen. Ett "EU Emergency Team" genomsökte också sjukhusen. En del resenärer samlades på ett konferenscentrum i Colombo. Fallenius skickade dit en volontär och en tjänsteman för att assistera. På torsdagen kom tre personer från UD för att förstärka ambassaden. Fallenius välkomnade avlastningen, eftersom personalen hade jobbat dygnet runt sedan katastrofen inträffade. På lördagen kom ett svenskt ID-team, som dock åkte vidare till Thailand på söndagen. Denna dag hade man information om var alla befann sig och lyckades också få ner antalet namn på listan över saknade till noll. Man fick då klart för sig att UD hade fört en egen lista som innehöll 200 namn och som inte hade stämts av med representationen. Fallenius stördes av avsaknaden av kommunikation från UD i Stockholm kring detta.<sup>84</sup>

## Sverige

Ansvariga myndigheter – polisen, kommunerna, landstingen – och frivilligorganisationerna hade viss tid att förbereda sig inför mottagningen. Informationen om skadeläget hos de hemvändande hade de som ansvarade för uttransporten planerat att sända från flygplanen, vilket dock av tekniska skäl inte gick. I stället sökte man faxa över den relevanta informationen vid mellanlandning i Dubai, något som inte alla gånger fungerade. De skadade genomgick en undersökning vid ankomsten, som inte alltid var pålitlig. En grupp skadade undersöktes av läkare vid ankomsten och råddes att åka hem för att ta hand om sina skador i hemmet. De tog ändå kontakt med Karolinska sjukhuset, varvid två av dem blev inlagda på sjukhuset i åtta dagar.<sup>85</sup> Även från Malmö-regionen har rapporterats om bristfälligt mottagande.<sup>86</sup> Överlag förefaller dock mottagningen vid flygplatserna i Sverige och i anslutningen till dessa ha fungerat relativt väl.

För det vidare omhändertagandet ansvarade kommunerna. Grupper för psykiskt och socialt omhändertagande (så kallade Posom-grupper) har skapats i de flesta kommuner i landet.

### 3.3.9 Registrering och identifiering av avlidna

#### Registrering<sup>87</sup>

Personuppgifter började mycket tidigt under annandagen strömma in till Regeringskansliet och andra instanser. Uppgifter kom in via e-post, fax och SMS, men de flesta uppgifterna lämnades via telefon. Inom Regeringskansliet låg ansvaret för registreringen på den konsulära enheten, men tidigt blev väntetiderna så långa att även växelpersonalen och pressjouren tog på sig registreringsuppgifter. För att avlasta den konsulära enheten överlät man ansvaret för andra länder än Thailand till Asien-enheten. För att öka kapaciteten att ta emot samtal engagerades ett stort antal medarbetare från andra departement i arbetet med att ta emot uppgifter och registrera dem.

Callcentret i Kalix hade till uppgift att ta emot de enklare samtalen, som bara handlade om registrering av saknade, välbehållna etcetera. När centret kom i gång på morgonen och förmiddagen den 28 december, hade man 30 personer på plats. Under tisdagen tog man emot drygt 3 000 samtal; antalet kulminerade under onsdagen den 29 december med drygt 4 000 samtal, varefter belastningen sjönk och stabiliserade sig på omkring 1 000 samtal per dygn. Ungefär hälften av samtalen behövde dock kopplas vidare till Regeringskansliet, som under tisdagen och onsdagen fick ta emot mellan 2 000 och 3 000 samtal.

Registrering skedde först på papper för att så småningom överföras till elektronisk form, till en början i Excel-ark. Under måndagen den 27 möjliggjorde man för flera medarbetare att samtidigt arbeta i listorna. Hanteringen blev dock allt mer otymplig i takt med att antalet uppgifter växte. Efter en IT-konsultinsats började man registrera i en modifierad form av ett program, *Invit*, som ursprungligen utvecklats för ett helt annat ändamål. Under tisdagen bemannades ett femtontal arbetsplatser för registrering. Ytterligare arbetsplatser iordningställdes under de följande dagarna. Registreringen i *Invit* kom i gång den 29 på morgonen. Ett tekniskt problem uppstod, då programmet var skrivet i en version av Lotus

Notes som inte fungerade på det ordinarie nätet i Regeringskansliet. Endast vissa terminaler utanför nätet kunde därför utnyttjas för arbetet.<sup>88</sup> Som mest arbetade 100 personer samtidigt med registreringen.

Många lämnade uppgifter till andra mottagare, som polisen, reseföretagen och SOS Alarm. Rikspolisstyrelsen meddelade UD den 27 december att man ämnade registrera de uppgifter som man fick in från allmänheten. Tisdagen den 28 december kontaktades UD:s expeditionschef Per Thöresson av Rikskriminalpolisens chef Therese Mattsson, som erbjöd assistans från polisens analysenhet. Denna enhet hade erfarenhet av att ta emot och analysera stora mängder persondata. På kvällen den 28 hölls ett möte mellan UD och en grupp från RPS analysenhet ledd av Thord Modin. Huvudalternativen var att börja tillämpa polisens informationsdatabas (iBase) eller att fortsätta arbetet med Invt. Efter diskussion valde UD det senare alternativet, med vissa modifikationer av informationsstrukturen i Invt.

En brist i arbetsorganisationen var att den personal med konsulär expertis som hade kallats in och som var tänkt att fungera som arbetsledare var fullt upptagen med enskilda ärenden på den konsulära avdelningen. För att förstärka arbetsledningen kallades tre nya biträdande chefer in till den konsulära enheten. Det föreföll dock som om kopplingen mellan det arbete som pågick på den konsulära enheten och det omfattande registreringsarbete som skedde med hjälp av det nyutvecklade programmet även framgent var ganska svag; den konsulära enheten fortsatte att arbeta med sina etablerade rutiner.<sup>89</sup>

Samtidigt som UD fortsatt tog på sig uppgiften att ansvara för registreringen bedömde man att man var i behov av konsulthjälp för att strukturera arbetet i stort. Man tog därför kontakt med företaget Softcom, som har lång erfarenhet av informationshantering i samspel mellan organisationer och allmänhet. Det beslöts att några medarbetare från företaget skulle assistera UD under natten för att försöka förbättra rutinerna för mottagning och utlämning av information från respektive till allmänheten.

De medarbetare från Softcom som assisterat UD under natten rapporterade på morgonen den 29 december att de inte ansåg sig ha möjligheter att bidra till verksamheten; därtill var den alltför ostrukturerad. Ett möte arrangerades därför på förmiddagen, med företrädare också för Rikspolisstyrelsen närvarande. Softcom presenterade då en enkel skiss på hur man ansåg att verksamheten

borde struktureras för att kunna fylla sitt syfte. Förslaget accepterades, och man började organisera sig i enlighet med den föreslagna skissen.<sup>90</sup>

Under ett möte den 29 december diskuterades i beredskapsgruppen på UD att överlåta ansvaret för anhörigkontakterna från Regeringskansliet till annan myndighet. Redan vid mötet med RPS den 28 hade man diskuterat att så småningom överlåta ansvaret för saknade och omkomna till polisen.

Vid ett möte mellan UD och Rikskriminalpolisen på förmiddagen den 30 kom man överens om att UD löpande skulle leverera allt material till polisen, samtidigt som polisen skulle leverera det av det egna materialet som man bedömde relevant för UD:s arbete med listorna. Polisen fick också ansvaret för att sammanställa informationen om återvändande från regionen. Tanken var att utbytet mellan polisen och UD skulle ske två gånger per dag.

Utbytet av uppgifter med utlandsmyndigheterna var tänkt att följa samma uppläggning. Dagligen skulle uppgifterna från regionen sändas till UD i Excel-format, som konverterades och arbetades in i den nya databasen. Uppdaterade versioner skulle sedan återkonverteras till Excel och sändas tillbaka till respektive utlandsmyndighet. Detta skedde dock bara i begränsad omfattning. En webb-baserad lösning fanns redan den 29, men denna togs inte i bruk av säkerhetsskäl. Man sände dock listorna med vanlig e-post, vilket knappast är mer tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.

Det planerade utbytet med polisen kom aldrig att realiseras. Eftersom RPS i enlighet med vad som överenskommits förutsåg att man skulle få överta ansvaret för registreringen av saknade och omkomna, utvecklade man sin egen databas. Huvudmotivet var att den av UD använda databasen inte var en relationsdatabas och därmed inte tillät de kopplingar mellan olika ingångsdata som man från polisens sida ansåg nödvändig för analysen av materialet. Exempel på sådana kopplingar är familjerelationer, hotell på vistelseorten, vem man senast sågs tillsammans med före vågornas ankomst etcetera. Redan den 28 december fattade man beslut om att ta i drift ett katastrofregistreringssystem som utvecklats på nordisk basis och påbörjade analysen. Det material som levererades från UD den 30 december bedömdes svårt eller omöjligt att använda. Någon återleverans till UD skedde därför inte.<sup>91</sup>

Den 31 december hölls ett möte med företrädare för Justitiedepartementet, UD, Statsrådsberedningen och Rikskriminal-

polisen. UD orienterade då om det kvalitetssäkringsarbete som inletts genom uppringning av uppgiftslämnare, eliminering av dubletter etcetera. Den 2 januari konstaterades att polisen måste ta över ansvaret för listorna senast den 4 för att kunna lämna information till kommunerna bland annat inför skolstarten. Inför det slutliga överlämnandet genomförde UD kompletteringar av materialet med data om återvändande. Ytterligare kvalitetsförbättringar gjordes med hjälp av experter från folkbokföringen fram till själva överlämnandet den 4 januari. Inför överlämnandet diskuterades bland annat hur ansvaret för callcentret i Kalix skulle övertas av polisen, hur UD:s fortsatta behov av indata till den konsulära enheten skulle tillgodoses och så vidare. Efter överlämnandet hade UD under en tid sambandspersoner på RPS för att få fortsatt tillgång till data.

Listorna överlämnades på eftermiddagen den 4 januari i tre olika format (Excel, text och Lotus Notes). Materialet innehöll över 37 000 poster med uppgifter om personer som med säkerhet eller eventuellt hade varit i närheten av katastrofen. Siffran på ”bekräftat saknade” (saknade även efter återuppringning) var strax över 700. RPS analysgrupp gjorde en intensiv insats i samband med överlämnandet, vilket ledde till att antalet saknade kunde reduceras till 635. Ännu lång tid efter överlämnandet kvarstod emellertid felaktigheter i listorna. Bland annat visade det sig vid kontakt med en anhörig att fel person stod som saknad i registret; den som söktes i Thailand var i själva verket hemkommen, medan den som saknades inte fanns i registret.<sup>92</sup>

## Identifiering

Stig Edqvist vid ID-kommissionen förvarnades som nämnts redan tidigt på morgonen följande dag från Rikspolisstyrelsen och några timmar senare av UD:s konsulära enhet. På morgonen den 27 efterfrågade den thailändska administrationen en kontakt i Sverige för att förbereda identifieringsarbetet, vilket vidarebefordrades av Laakso. Samma dag fattade konsulära enheten beslut om att tillsätta kommissionen, vilken omedelbart fick tillstånd att börja arbeta i Thailand. Den 31 anlände kommissionen ledd av Edqvist. På kvällen samma dag höll den internationella kommissionen sitt första möte med den thailändska administrationen. Identifieringsarbetet inleddes följande dag. Med början nyårsdagen hölls

informationsmöten med anhöriga om identifieringsarbetets upp-  
läggning. Frågor om hemtransporten av de avlidna ställdes som det  
vid denna tidpunkt inte fanns några svar på. Även senare under  
identifieringsarbetet framförde anhöriga klagomål om otillräcklig  
information om identifieringsarbetet.

Arbetsförhållandena var under de första dagarna mycket svåra.  
Efter några dagar fick den svenska gruppen flytta till en annan  
identifieringsplats, där det fanns bättre förutsättningar att skapa en  
arbetslinje för tagning av fingeravtryck och undersökning av rätts-  
läkare och rättsodontolog. Bristen på kylkapacitet i början ledde till  
att identifieringsarbetet försvårades.

Den 26 januari kom en ny identifieringsanläggning på plats, med  
väsentligt bättre arbetsförhållanden.

### **3.4 Händelseförloppet i några andra länder**

#### **3.4.1 De nordiska länderna**

I Danmark, Norge och Finland har genomförts olika former av ut-  
värderingar av hur länderna har hanterat katastrofen.<sup>93</sup> I Norge fick  
en oberoende utvärderingsgrupp i uppgift att granska de norska  
myndigheternas hantering. Den lade fram sin slutrapport den  
20 april. I Danmark fick utrikesministeriet självt i uppgift att  
genomföra en utvärdering av den danska hanteringen av  
katastrofen. Den danska rapporten lades fram den 24 maj. I Finland  
tillsattes en undersökningskommission som lämnade sin rapport  
om katastrofen den 15 juni. Redogörelsen för händelseförloppet i  
de nordiska länderna bygger på dessa rapporter.<sup>94</sup>

I de tre utvärderingarna slås samstämmigt fast att länderna inte  
hade en tillräcklig beredskap för att hantera katastrofen. Varken  
omfattningen eller kvaliteten på stödet till ländernas medborgare  
anses i rapporterna godkänd, i synnerhet inte i krisens inledande  
skede. Ansvariga myndigheter hade i alla tre länderna stora svårig-  
heter att inledningsvis skapa en överblick av katastrofens omfatt-  
ning och bedöma hjälpbehovet. Detta har bland annat grundat sig i  
att det brast i inhämtningen av information från katastrofplatsen.  
Man har haft svårt att få en gemensam lägesbild. De drabbades och  
allmänhetens informationsbehov har man också haft mycket svårt  
att möta. Vidare har delgivningen av information mellan olika  
aktörer fungerat mindre bra. Inte heller förmågan att därefter på ett

övergripande sätt analysera den tillgängliga informationen har fungerat tillfredsställande. I alla tre utredningarna har förts fram ett behov av att stärka krisledningsförmågan genom att bilda någon form av särskild krisledningsfunktion. Detta för att roll- och ansvarsfördelningen delvis upplevdes som oklar under katastrofen och ledningen och koordineringen av insatserna var alltför ad hoc-betonad.

## Norge

Vid tidpunkten för katastrofen befann sig omkring 4 000 norrmän i Thailand och omkring 300 på Sri Lanka. 81 norrmän omkom i Thailand och tre på Sri Lanka.

Vakthavande på det norska Utrikesdepartementet fick kännedom om katastrofen klockan 05.10 genom ett telefonsamtal från en privatperson som själv drabbats av flodvågen. Klockan 05.30 underrättade vakthavande ambassaden i Bangkok, och klockan 07.00 pressvakten om katastrofen. Vid åttatiden underrättades Regionavdelningen för Sydostasien och den konsulära avdelningen. Den tillförordnade chefen för Regionavdelningen kom in till departementet klockan 09.15. Klockan 10.30 kom utrikesrådet (UD:s högste tjänsteman) in till UD och ledde det första interna mötet, varvid det beslutades att Regionavdelningen skulle ha det operativa ansvaret för departementets krishantering. Utrikesministern och statsministern informerades vid lunchtid på annandagen.

Några försök att kontakta andra berörda departement gjordes inte från UD under annandagen. Den 27 december hölls det första av flera koordineringsmöten med representanter från andra berörda departement och myndigheter. Det konstaterades då att UD var operativt ansvarigt för krishantering. De enskilda departementen var ansvariga för verksamheten inom respektive ansvarsområde. UD fick vidare ansvaret att hålla i koordineringsmötena, vilka leddes av utrikesministern eller utrikesrådet. Utrikesministern höll sin första presskonferens den 27 december klockan 17.00.

Den 26 december etablerades kontakt mellan UD och polisen, varefter listor över saknade och omkomna utväxlades dem emellan fram till kvällen den 27 december, då detta avstannade. Kontakten återupptogs den 29 december sedan det på ett koordineringsmöte beslutats att kriminalpolisen skulle överta ansvaret för registre-



ringen. När detta skett, startade en kvalitetssäkring av uppgifterna. En lista med namn på 275 saknade offentliggjordes vid en presskonferens den 3 januari, ett antal som dock snabbt reducerades till 150 personer.

Den 27 december deltog UD också i möten med reseföretagen och försäkringsbolagen. UD uppmanade då reseföretagen att till ett nytt möte dagen efter presentera vilken flygkapacitet de hade. Vid mötet påföljande dag konstaterades det att kapaciteten inte var tillräcklig, varvid reseföretagen bad om hjälp med att få fram flygplan. Tillsammans med Danmark och Sverige organiserade Norge den så kallade luftbron till Thailand. Expeditionschefen vid UD:s rättsavdelning ledde arbetet med hemtransporter och höll i kontakterna med rese- och försäkringsbranschen.

Hälso- och omsorgsdepartementet hade ansvaret för sjukvårdsinsatserna i samband med katastrofen och gav den 27 december Social- och hälsodirektoratet i uppgift att koordinera hemtransporterna av skadade personer. På kvällen den 28 december reste det första sjukvårdsteamet till Thailand. Teamet hade som huvudsaklig uppgift att hitta skadade norrmän som kunde flygas hem med Medevac-planen. Teamet anlände till Phuket den 29 december. Högsta tjänstemannen vid Hälso- och omsorgsdepartementet hade mitt på dagen den 26 december kontaktat sin kollega vid statsministerns kontor för att diskutera möjligheten att flyga hem skadade från Thailand med Medevac-planen. Försvaret anmodades den 27 december att aktivera gällande avtal för iordningsställande av planen. Det formella beslutet fattades av Försvarsdepartementet på morgonen den 28 december. Det första Medevac-planet avgick från Oslo ett dygn senare. Den 3 januari övertog Hälso- och omsorgsdepartementet koordineringsansvaret för hanteringen av katastrofen.

Ambassadören var på semester varför ambassaden till en början leddes av andremannen vid ambassaden. Ambassadören kom tillbaka den 28 december, och den 30 december togs den operativa ledningen över av en tillrest UD-tjänsteman. Den 26 december klockan 21.30 (lokal tid) begav sig två ambassadtjänstemän till Phuket där de installerade sig i Pearl Village. Dagen efter flyttade de sin bas till Phuket International Hospital. Den norska kriminalpolisen kom till Thailand den 29 december och etablerade sig i Provincial Hall, varefter ambassadens personal också flyttade dit. Den första samlade informationen från ambassadpersonalen i

Phuket gavs till de drabbade på nyårsafton, efter initiativ från kriminalpolisen.

I utvärderingen konstateras att krishanteringen på ett flertal områden inte fungerat tillfredsställande. Det saknades hos personer på ledningsnivå en förståelse för katastrofen i sin helhet, vilket bland annat ledde till att UD senare än vad som borde ha varit fallet kontaktade andra berörda departement för samordning. Det var initialt problem med telefonkapacitet, bemanning, registreringsrutiner och uppföljning. Det brast i organisationen och ledningen av arbetet på UD. Registreringen borde ha skötts av polisen från början. Det var oklara besked avseende utbetalning av ekonomiskt stöd till de drabbade. Arbetet vid ambassaden i Bangkok var ostrukturerat, med dålig intern kommunikation, beslutsprocesser och beslutsbefogenheter var oklara, och ambassaden var klart underbemannad. Huvudansvaret för bristerna i ambassadens arbete låg enligt utvärderingen på norska UD, som omedelbart borde ha sänt kompetent och tillräcklig förstärkning till katastrofplatsen.

## Danmark

Under julhelgen befann sig omkring 4 500 danskar i de drabbade områdena. 47 danskar omkom i katastrofen.

Vakthavande i det danska Utrikesministeriet (UD) fick de första samtalen från allmänheten klockan 06.15. Klockan 07.54 ringde ambassaden i Bangkok in sin första redogörelse till UD. Vid åttatiden informerades chefen för Konsulära enheten. Denna enhet hade därefter den operativa ledningen av krishanteringen. Enhetens chefer arbetade inledningsvis från hemmet och kom in till departementet under eftermiddagen. Uppgifter om saknade fördes fram till den 28 december i Excel-listor, varefter de fördes över i en annan databas. Samtal fördes den 26 december med Rikspolisen om att sända ID-kommissionen till Thailand. Kommissionen avreste sedan den 29 december.

Både utrikesministern och UD:s direktör (högste tjänsteman) fortsatte att arbeta från hemmet även den 27 december. På förmiddagen den 27 december tog UD kontakt med Rikspolisen angående hanteringen av uppgifter om omkomna och saknade personer, varvid bestämdes att UD löpande skulle lämna sådana upplysningar till polisen. Den 27 december beslutade Rikspolisen att upprätta en egen katastrofcentral (registreringscentral) som

kunde ta emot upplysningar om saknade och omkomna. Så fortsatte arbetet fram till den 30 december, då polisen tog över registreringsarbetet från UD.

På förmiddagen den 28 december höll UD:s direktör ett möte med medarbetare i departementet, varvid man konstaterade att katastrofens storlek undervärderats och att behov fanns att markant öka hjälpen till de drabbade. Sådana interna krismöten hölls sedan dagligen fram till den 5 januari. Det beslutades vid mötet den 28 december att sända en medarbetare från departementet som förstärkning till ambassaden i Thailand. Ambassaderna i de drabbade områdena förstärktes sedan med ett par ytterligare medarbetare dagen efter. På förmiddagen den 28 december kontaktade danska alarmföretag och resebolag UD och påpekade behovet av att koordinera en samlad dansk insats. Klockan 13.30 denna dag hölls ett möte, där också resebranschen deltog, där det beslutades att UD skulle koordinera insatsen. Nästa möte hölls på eftermiddagen den 29 december, vid vilket även andra berörda myndigheter och departement deltog. Vid detta möte diskuterades behovet av att koordinera insatserna av privata och offentliga aktörer. Man enades då om att bilda en gemensam krisgrupp ledd av UD, vars första möte ägde rum senare på kvällen. Krisgruppen var en samarbetsmekanism för utväxling av upplysningar och koordinering av krishanteringen, men ändrade inte på de gällande ansvarsförhållandena mellan de enskilda myndigheterna och de privata aktörerna. Den 30 december beslutade krisgruppen att sända ett team bestående av psykologer, sjuksköterskor och räddningsledare till Thailand.

På kvällen den 28 december nåddes enighet om en gemensam skandinavisk luftbro, vilken sattes igång den 30 december.

Klockan 17.00 den 26 december (lokal tid) kom en medarbetare vid ambassaden med det första flyget till Phuket. Ambassadören anlände dit klockan 23.30. I Phuket etablerade ambassaden ett nödkontor på Pearl Hotel som öppnade klockan 02.30 den 27 december. Samma morgon reste ambassadören till Khao Lak. Ambassaden i Bangkok skickade under dagen tre ytterligare medarbetare till nödkontoret.

I rapporten konstateras att UD och ambassaden inte hade beredskap för en så omfattande katastrof och att man inte var tillräckligt handlingsduglig för ett snabbt agerande i en så allvarlig kris. Det förelåg generellt brister i kommunikation mellan alla involverade aktörer. Särskild kritik riktas mot UD:s kommunika-

tion de första dagarna. Vidare konstaterade man att det internationella samarbetet initialt var begränsat.

## Finland

Under julhelgen befann sig omkring 3 000 finländare i Thailand och 800 på Sri Lanka. Av dem omkom 179 och 250 skadades.

Det första meddelandet om flodvågen kom in till det finska Utrikesministeriet (UD) klockan 05.15 på morgonen och ministeriets kriscentral öppnades klockan 09.45. Man lät sedan stänga kristelefonen klockan 23.00 och öppnade den igen klockan 09.00 nästa morgon. Evakueringen av drabbade finska medborgare inleddes på resebyråernas initiativ på kvällen den 26 december. Den första evakueringen med Finnair skedde från Phuket den 27 december. Det första evakueringsflyget från Sri Lanka landade i Finland natten till den 29 december. Inom sju dagar kunde alla finländare flygas hem från Thailand och Sri Lanka.

Ansvaret för den operativa ledningen gavs till ett beredskapschefsmöte under ledning av statssekreteraren vid statsrådets kansli. Beredskapschefsmötet består vanligtvis av de olika ministeriernas beredskapschefer, men kompletterades under denna katastrof med experter och representanter från finska Röda korset, resebyråer och Finnair. På detta sätt involverades sakkunniga direkt i ledningen. Gruppen samlades första gången den 27 december klockan 08.30 och vid detta möte utsågs UD till behörigt ministerium. Det beslutades att ledningsansvaret för verksamheten i krisområdet, evakueringen och samarbetet mellan myndigheterna skulle tas av UD. Vidare beslutades då att alla finländska turister i området skulle evakueras till Finland så snabbt som möjligt och vid behov på statens bekostnad. Vid detta första möte beslutades också om gruppens sammansättning. Vid det andra mötet, klockan 17.00 samma dag, deltog bland andra Finnair. Då beslutades att ansvaret för organiseringen av evakueringsflygen skulle ges till Finnair och ansvaret för sjukvårdsbiståndet till Röda korset. Samtidigt beslutades det att flygen ut skulle användas till att ta med biståndspersonal och materiellt bistånd till katastrofområdena. Resebyråerna fick ta hand om evakueringen från Sri Lanka. Den av staten beställda evakueringen inleddes på kvällen den 27 december. Från den 28 december övergick uppgiften att ta emot information och registrera saknade till kriminalpolisen.

Undersökningskommissionen konstaterar att de finska myndigheterna saknade fullgod beredskap för att vidta omedelbara åtgärder med syfte att hjälpa finländare vid en stor olycka som inträffar utomlands. Det påpekas också att man inte åtgärdat tidigare observerade brister. Biståndsverksamheten uppnådde trots detta tillräcklig effekt inom loppet av ett par dagar. En orsak till den otillräckliga beredskapen anges vara avsaknaden av sektorsövergripande beredskapsåtgärder och bristande samarbete. Ledningen och samordningen av verksamheten koncentrerades till beredskapschefsmötena, mellan sammanträdena leddes verksamheten dock av de ordinarie organisationerna vilket resulterade i att anvisningar kom från olika håll och det var ibland oklart vem som hade ansvaret. Man kunde inte heller i tillräcklig utsträckning använda sig av andra aktörers biståndskapacitet. I rapporten konstateras att informationsverksamheten var ett misslyckande, mycket till följd av att informationen från Utrikesministeriet, som höll sig till de officiella uppgifterna, stod i konflikt med den information som allmänheten och media ansåg vara riktig, och som visade sig vara korrekt.

### 3.4.2 Andra europeiska länder

Tysklands och framför allt Italiens agerande i samband med katastrofen har fått mycket uppmärksamhet i Sverige. Kommissionen har gjort studieresor till Rom och Berlin för att besöka ländernas krisledningsenheter, och studiebesöken tillsammans med skriftligt material ligger till grund för beskrivningen av händelseförloppet i dessa länder.<sup>95</sup> Vidare redogörs för den franska hanteringen av katastrofen. Som underlag för den beskrivningen ligger de rapporter som ambassaden skickat in.<sup>96</sup>

#### Italien

Under julhelgen befann sig omkring 8 000 italienare i de drabbade områdena, främst i Thailand och på Maldiverna. 130 italienska medborgare omkom i samband med katastrofen.

Vid italienska UD finns en krisenhet som har till uppgift att följa internationella krissituationer och konfliktområden, för att bland annat skydda italienska medborgare. Enheten, som skapades 1986,

har ett samordningsansvar för italienska insatser utomlands. Organisatoriskt är enheten direkt underställd ministeriets generalsekreterare. Krisenheten fick kännedom om katastrofen genom ett samtal under natten från Protezione Civile (motsvarande Räddningsverket). Enhetens chef skickade informationen vidare per SMS till andra berörda chefer, och dessa infann sig på enheten klockan 09.00 på annandagens morgon. Också utrikesministern var på plats tidig förmiddag och höll den första presskonferensen klockan 16.00. Han var sedan på plats på enheten de följande tio dagarna och skötte bland annat kontakterna med pressen.

Protezione Civile är en central krismyndighet som är direkt underställd premiärministern. Detta innebär att myndigheten vid en kris ges befälsrätt över övrig statsförvaltning efter att ha fått ett bemyndigande från regeringschefen. Den första konkreta åtgärden som vidtogs var att ställa in de flygningar som var planerade till regionen under annandagen. Dessa flygplan användes istället för att frakta räddningsutrustning och personal till de drabbade områdena. Det första teamet avreste från Italien klockan 17.30 på annandagen och ytterligare två under kvällen. Det första italienska planet med hjälppersonal till Thailand landade i Phuket klockan 18.00 den 27 december. På hemvägen tog planen med sig italienska medborgare.

Konsuln i Phuket engagerades för att rekvirera bussar för hämtning av de nödställda. Redan på kvällen den 26 december kom de till drabbade stränder på Phuket-ön, och följande morgon nådde de Phang Nga-regionen, där Khao Lak ligger.

Krisenheten har stående fullmakt att utan dröjsmål rekvirera flygtransporter, både privat och från försvarsmakten. Kontakt upprättades vidare på annandagen med bland annat researrangörer, underrättelsetjänst, polis och immigrationsmyndigheterna. Krisenheten har ett institutionaliserat samarbete med en rad olika aktörer.

Krisenheten hade den första kontakten med motsvarande funktioner i Frankrike, Tyskland och Nederländerna den 26 december, och det första gemensamma samtalet med dessa och ett par andra europeiska länder hölls den 27 december. Därefter hade man informationsutbyten två gånger om dagen.

## Tyskland

Under julhelgen befann sig omkring 8 000 tyskar i de drabbade områdena. 582 tyska medborgare tros ha omkommit i samband med katastrofen.

Det finns sedan år 1999 ett permanent kriscentrum för omvärldsbevakning och krishantering (*Krisenreaktionszentrum*) inrättat i det tyska UD. Vakthavande vid centret informerade enhetens chefer och pressenheten om det inträffade klockan 05.30. Utrikesministern informerades klockan 09.15. Klockan 09.20 öppnades enhetens callcenter. Krisenheten har en grupp frivilliga, erfarna personer till sitt förfogande som kallas in vid behov och kan svara på samtal från allmänheten och registrera uppgifter. Till deras förfogande finns 180 inkommande telefonlinjer och 30 datorer installerade i ett särskilt krisrum. Klockan 10.00 etablerades krisgruppen, och man uppdaterade rese- och säkerhetsråden avseende de drabbade områdena. Utrikesministern gick ut med ett uttalande vid lunchtid och ledde ett möte i krisgruppen klockan 17.00. Han förklarade vid detta möte att alla tänkbara åtgärder skulle vidtas för att förstärka ambassaderna och skicka krishanteringsteam. Till enheten finns även knuten en grupp frivilliga tjänstemän från UD, specialiserade på olika regioner, som med kort varsel kan skickas till drabbade områden även om de tjänstgör på annan ort än i Berlin. Klockan 15.30 och klockan 21.00 deltog krisenheten vid ett telefonmöte med bland annat EU:s krisenhet där man kom överens om att hjälpa varandra. Sådana möten hölls därefter två gånger dagligen.

Klockan 10.00 den 27 december beslutades vid ett krisgruppsmöte att skicka förstärkning till ambassaden i Bangkok och att förbereda Medevac-plan och identifieringsteam. Bussar som rekviderats lokalt i Phuket kom snabbt till katastrofplatserna; på morgonen den 27 december fanns de i Phang Nga-regionen. Vid ett möte senare på eftermiddagen chartrade och bemannade man planen och sjukvårdsteam för att åka till Phuket. Eftersom många av de skadade saknade pass och andra ID-handlingar, hanterades identifieringen av de evakuerade på planet hem via e-post till gränspoliserna, som kontrollerade uppgifterna vid hemkomsten. Namnen på de omkomna och saknade tyska medborgarna har ännu inte offentliggjorts.

## Frankrike

Vid det franska UD finns det en stor enhet som ansvarar för fransmän i utlandet och utlänningar i Frankrike. En av enhetens grupper ansvarar för personers skydd och säkerhet. Där finns en övervakningsgrupp som håller kontakt med fransmän i utlandet och som har ansvar för den så kallade kriscellen i nödlägen. Kriscellen öppnas efter beslut av UD:s kabinettdirektör (utrikesministerns andreman), som aldrig skall befinna sig på tjänsteresa. Efter det att kriscellen öppnats fattas beslut om insatser av enhetschefen. UD:s vakthavande underrättade enhetschefen klockan 05.50 och därefter pressjouren, kabinettdirektören och ambassadörerna i de drabbade länderna. Enhetschefen ställde sin personal i beredskap och kontaktade kabinettdirektören som beslutade att öppna kriscellen. Den började sedan fungera klockan 09.00. Kriscellen var sedan öppen i tre veckor. Beslut fattades också om att skicka personalförstärkningar. Sammanlagt 28 personer skickades till ambassaderna i de drabbade områdena. I Frankrike finns sedan en tid tillbaka konsulära förstärkningsstyrkor.

Kriscellen är inrymd i ett rum, som är utrustat med telefoner och dataterminaler. Här finns också ett informationssystem som är skapat för registrering av saknade och avlidna.

Under krisen deltog enhetschefen i tre möten om dagen. Varje morgonen hölls från och med den 27 december telefonkonferenser mellan ett antal EU-länder. Varje dag hölls vidare UD-interna möten med inblandade enheter mitt på dagen, och på eftermiddagen möten med andra berörda departement. Till dessa möten var också representanter för resebranschen inbjudna.

Vid en utvärdering av det franska UD har konstaterats att kriscellen fungerade bra men att man bör ägna mer tid åt att leda och samordna krishanteringen och i större utsträckning anlita extern hjälp. De två första dagarna fanns det endast 16 telefon- och dataterminaler, varför endast 20 procent av de inkomna telefonsamtalen då kunde tas emot. Den tredje dagen kunde man hantera samtalen. Man har vidare konstaterat att telefonsamtalen på ett bättre sätt borde ha sorterats efter vilken karaktär de hade. De konsulära förstärkningsstyrkorna fungerade bra men skulle ha kunnat vara till större nytta på plats om ambassaderna haft bättre beredskapsplaner och personalen bättre utbildning på området. All personal borde få utbildning i vad som väntar dem i en kriscell. Medicinsk och juridisk kompetens bör kunna tillföras cellen. De



som svarade i telefon borde ha fått mer information om den senaste utvecklingen för att svara upp mot vad som efterfrågades av dem som ringde.

## Fotnoter

- <sup>1</sup> Sammanställning av material från United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Ocha), <http://ochaonline.un.org>.
- <sup>2</sup> En karta över katastrofregionen i Thailand återfinns på bokpärmarnas insidor.
- <sup>3</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>4</sup> SOS International, skrivelse 2004-04-18.
- <sup>5</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>6</sup> Bödvarsson, expertrapport och TT, skrivelse 2004-12-26.
- <sup>7</sup> Utfrågning Kerstin Melén 2005-03-17.
- <sup>8</sup> SOS Alarm, skrivelse 2005-02-22.
- <sup>9</sup> RKP, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>10</sup> SRV, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>11</sup> Sammandrag från SkyNews, BBC 2004-12-26.
- <sup>12</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>13</sup> SOS International, skrivelse 2005-04-18.
- <sup>14</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09, My Travel, skrivelse 2005-02-23, SOS International, skrivelse 2005-04-18.
- <sup>15</sup> Utfrågning RK:s växel 2005-02-24.
- <sup>16</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>17</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>18</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>19</sup> TT, skrivelse 2004-12-27.
- <sup>20</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>21</sup> Intervju Lilian Klasson 2005-05-18.
- <sup>22</sup> Utfrågning Ju/Polisenheten 2005-06-23.
- <sup>23</sup> För en mer detaljerad återgivning av händelseförloppet hänvisas till Dan Hanséns expertrapport.
- <sup>24</sup> Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- <sup>25</sup> Prop. 2001/02:10, s. 76 f.
- <sup>26</sup> Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, Utrikesdepartementets arbetsordning, UF 2004:1, Föreskrifter om honorärkonsulat och honorärkonsuler, UF 2000:15.
- <sup>27</sup> UD, skrivelse 2005-02-15 s. 2 ff.
- <sup>28</sup> Utfrågning Mikael Westerlind 2005-04-08, bilaga med befattningsbeskrivning.
- <sup>29</sup> Arbetsordning (RKF 2001:06) för Försvarsdepartementet och förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- <sup>30</sup> Bilaga till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- <sup>31</sup> 2 § 4 st förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.
- <sup>32</sup> Förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.
- <sup>33</sup> 3 b § förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.

- <sup>34</sup> 4 § p. 9 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.
- <sup>35</sup> 2 § förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall.
- <sup>36</sup> Förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.
- <sup>37</sup> Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.
- <sup>38</sup> Uppgifterna i detta avsnitt bygger huvudsakligen på skrivelse från ambassaden i Bangkok daterad 2005-03-11.
- <sup>39</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>40</sup> Representationen i Colombo, skrivelse 2005-03-04.
- <sup>41</sup> Representationen i Colombo, skrivelse 2005-03-04.
- <sup>42</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>43</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>44</sup> Representationen i Colombo, skrivelse 2005-03-04.
- <sup>45</sup> Representationen i Colombo, skrivelse 2005-03-04.
- <sup>46</sup> Tiden anges i detta avsnitt i svensk tid.
- <sup>47</sup> UD, skrivelse 2005-02-15, utfrågning Kerstin Melén 2005-03-17.
- <sup>48</sup> PM Lennart Brittner 2005-03-08.
- <sup>49</sup> Utfrågning Kjell Larsson 2005-04-01.
- <sup>50</sup> Utfrågning Per Thöresson 2005-04-08.
- <sup>51</sup> Utfrågning Kerstin Melén 2005-03-17.
- <sup>52</sup> Utfrågning Lars Danielsson 2005-03-03.
- <sup>53</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>54</sup> Utfrågning Karin Olofsdotter 2005-05-23.
- <sup>55</sup> Utfrågning Laila Freivalds 2005-05-31.
- <sup>56</sup> Utfrågning Karin Olofsdotter 2005-05-23.
- <sup>57</sup> Socialstyrelsen, skrivelse 2005-02-02.
- <sup>58</sup> Utfrågning Carin Jämtin 2005-06-03.
- <sup>59</sup> Utfrågning Leni Björklund 2005-06-30.
- <sup>60</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>61</sup> Fax från Kaarlo Laakso 2004-12-27 kl. 09.05 lokal tid.
- <sup>62</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>63</sup> Utfrågning Christina Palm 2005-04-12.
- <sup>64</sup> Utfrågning av Justitiedepartementets polisenhet 2005-06-23.
- <sup>65</sup> Utfrågning Ingrid Iremark 2005-03-11.
- <sup>66</sup> Utfrågning Per Örneus 2005-03-23.
- <sup>67</sup> Ambassaden i Bangkok, skrivelse 2005-03-11.
- <sup>68</sup> Utfrågning Kjell Larsson 2005-04-01.
- <sup>69</sup> Förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk, 3 § 6.
- <sup>70</sup> SRV, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>71</sup> Socialstyrelsen, skrivelse 2005-02-02.
- <sup>72</sup> Fr.o.m. den 1 januari Sveriges Kommuner och Landsting.
- <sup>73</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 17.
- <sup>74</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.
- <sup>75</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.

- <sup>76</sup> Utfrågning Lars Danielsson 2005-03-03.  
<sup>77</sup> UD, skrivelse 2005-02-15.  
<sup>78</sup> Fax från Kaarlo Laakso 2004-12-27 kl. 09.05 lokal tid.  
<sup>79</sup> Utfrågning Stellan Berg 2005-04-28, bilaga.  
<sup>80</sup> Utfrågning Catherine von Heidenstam 2005-03-18.  
<sup>81</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.  
<sup>82</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.  
<sup>83</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.  
<sup>84</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.  
<sup>85</sup> Intervju 108.  
<sup>86</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 11.  
<sup>87</sup> Källa för detta avsnitt är UD, skrivelse 2005-02-15, där ej annan anges.  
<sup>88</sup> Intervju Lilian Klasson, 2005-05-18.  
<sup>89</sup> Intervju Lilian Klasson, 2005-05-18.  
<sup>90</sup> Intervju Lars Högvik, 2005-05-02.  
<sup>91</sup> Utfrågning Thord Modin, Jörgen Härberg 2005-05-09.  
<sup>92</sup> Intervju 108.  
<sup>93</sup> Krisberedskapsmyndigheten har gjort en sammanställning: *Flodvågs-katastrofen i Asien 26 december 2004, Sammanställning av de nationella utredningskommissionerna i Danmark, Finland och Norge kring hanteringen av flodvågskatastrofen*, 2005-10-28, 0987/2005.  
<sup>94</sup> *Norge: 26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*, Danmark: *Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, Finland: *Undersökningsrapport A 2/2004 Y, Naturkatastrofen i Asien*.  
<sup>95</sup> Ambassaden i Rom, skrivelse 2005-02-02; PM från studiebesök i Italien på Unitá di Crisi, italienska UD, 2005-05-05; skrivelse Protezione Civile, 2005-05-06. Ambassaden i Berlin, skrivelse 2005-03-31; besök vid Krisenreaktionszentrum, tyska UD 2005-06-28.  
<sup>96</sup> Ambassaden i Paris, skrivelse 2005-02-03.

## 4 Utvärdering

I föreliggande kapitel presenteras kommissionens utvärdering av de insatser som den svenska statsförvaltningen gjorde under de veckor som följde på tsunamin. Utvärderingen är gjord ur ett funktionsperspektiv, det vill säga framställningen lämnar det i huvudsak kronologiska perspektivet från föregående kapitel och analyserar i stället hur statsförvaltningen löste de olika huvuduppgifter man hade att hantera.

En utvärdering får naturligen inriktas på det som har fungerat mindre väl under den period som är aktuell. Kommissionen vill därför understryka att många av de svåra uppgifter som statsförvaltningen ställdes inför löstes på ett förtjänstfullt sätt. Många tjänstemän ställde upp med kort varsel och arbetade hårt under de kritiska veckorna. Det finns också flera exempel på uppfinningsrika lösningar på problem som uppkom i det stundtals kaotiska tillstånd som rådde; den snabba mobiliseringen av en extern telefonsvararfunktion och massutskicken av meddelanden via SMS är sådana exempel.

Kommissionen har i sitt arbete fått åtskilliga rapporter om fel som begicks av andra aktörer i skeendet – reseföretag, frivilligorganisationer med flera. Det ingår inte i kommissionens uppgift att granska dessa aktörer, men det kan inte desto mindre vara av intresse att ge exempel på sådana fel för att komplettera den bild som i det fortsatta ges av statsförvaltningen. En anhörig som på annandagens förmiddag kontaktade informationschefen på ett av de större reseföretagen med en fråga om situationen i Khao Lak fick beskedet att man inte hade hört något från Khao Lak och att han därför kunde vara lugn.<sup>1</sup> En man som i ett tidigt skede ringde från katastrofens Thailand till SOS International fick beskedet att försäkringen kanske inte gällde, eftersom det rörde sig om force majeure.<sup>2</sup> Representanter från Svenska kyrkan uttryckte sig vid mer än ett tillfälle okänsligt eller inkompetent i mötet med drabbade i

Thailand.<sup>3</sup> Den bristfälliga kontrollen av tillträdet till lokalerna på konsulatet i Pearl Village Hotel utnyttjades av journalister, som i några fall handlade taktlöst mot svårt drabbade personer eller sökte tillskansa sig sekretessbelagd information om drabbade personer.<sup>4</sup>

Kommissionen har i sin utvärdering sökt utgå från vad som kan anses vara medborgarnas berättigade förväntningar på statsförvaltningen. I vissa fall finns en naturlig jämförelsepunkt i andra länders agerande efter katastrofen; i andra fall finns det naturliga handlingsalternativ utan någon sådan jämförelse.

## 4.1 Ledning

En fungerande ledning förutsätter tre komponenter: en *analysfunktion*, som samlar in och bearbetar information från olika källor som underlag för beslut, en *beslutsprocedur* och en *implementeringsrutin* som omsätter fattade beslut i praktisk handling. Som framgått av redogörelsen för händelseförloppet i föregående kapitel brast det i alla tre avseendena i hanteringen av tsunamins konsekvenser. Det dröjde mer än ett dygn innan för handläggningen centrala ledningspersoner inom Regeringskansliet insåg katastrofens storleksordning. Det dröjde ytterligare ett dygn innan det formella beslutet om Räddningsverkets insats fattades. Dessutom rådde på flera områden oklarheter om vilken instans som hade ansvaret för att vidta de praktiska åtgärderna.

### 4.1.1 Analys

Både i den offentliga debatten direkt efter katastrofen och under de utfrågningar som kommissionen har hållit med tjänstemän på olika nivåer har det från ledande håll hävdats att den information som förmedlades från katastrofområdet var så otydlig att det inte gick att fatta beslut snabbare än vad som faktiskt skedde. Framför allt har man hänvisat till att massmedia mest intresserade sig för biståndsoperationen till Sri Lanka. Kommissionen delar inte denna uppfattning, av följande skäl:

- Det är slående hur korrekta de bedömningar var som gjordes av de handläggare som först blev involverade i skeendet. I de diskussioner som fördes under de första timmarna mellan bland

andra ministern Kaarlo Laakso i Bangkok, konsulära jourhavanden Kerstin Melén och pressvakten Jan Janonius gjordes en rimlig uppskattning av antalet svenskar i området och en helt korrekt bedömning att badturister kunde vara särskilt utsatta när flodvågor drabbade kusterna. Lennart Brittner på Försvarsdepartementet gjorde i sin snabba reaktion en liknande korrekt bedömning och framförde också tanken att ambulansflyget kunde vara aktuellt att aktivera. Dessa korrekta situationsbedömningar spreds i viss utsträckning uppåt i organisationen och vidare inom Regeringskansliet men fick inget genomslag.<sup>5</sup>

- Även för den som nöjde sig med att följa de svenska tidningarnas nätupplagor under annandagen stod det klart att det rörde sig om en katastrof som berörde ett stort antal svenskar, som framgår av rubrikcitaten i avsnitt 3.2. För den som dessutom hade tillgång till internationella TV-kanaler som BBC, Sky News och CNN fanns det konkreta bilder från katastrofområdet.
- Ett regeringskansli kan naturligtvis inte vara beroende av massmedierapporteringen som enda källa för sin informationsinhämtning. För att kunna uppfylla rimliga krav på autonomi måste det ha ett brett spektrum av informationskällor och kompetens för att aktivt söka information på de områden där kompletteringar behöver ske.

### **Inhämtning av information**

Vid sidan av massmedia, som alltså tidigt gav en förhållandevis god uppfattning om katastrofens storleksordning, hade Regeringskansliet en informationskälla av högt värde, nämligen beskrivningar från personer som drabbats och antingen hörde av sig direkt eller förmedlade informationen via anhöriga i Sverige. Även polisen fick motta en mängd information av högt värde som inte utnyttjades. I stället hänvisades de som ringde till andra instanser – ambassaden i Bangkok, SOS International eller andra. Vad som hade krävts i denna situation var en arbetsledning som kunde instruera dem som tog emot samtal att vidarebefordra den information som var av betydelse för situationsbedömningen.

En annan informationskälla som kunde ha utnyttjats var kriscentra i andra europeiska länder – till exempel Tyskland och Italien – som liksom Sverige hade medborgare i området och som hade en bättre fungerande informationsinhämtning och bättre analyskapacitet. Ett informellt nätverk utbildades mellan vissa av EU-länderna, men det fanns ingen kontaktpunkt för detta nätverk i det svenska regeringskansliet.<sup>6</sup>

För att en organisation skall ha möjlighet att på egen hand skapa sig en bild av ett skeende krävs också förmåga att aktivt söka information från andra källor än dem som man permanent är uppkopplad mot. Detta sökande måste i den rådande situationen skötas av konsulära vakthavande, samtidigt som handläggarna där hade att omhänderta ett snabbt växande antal samtal utifrån. Det skedde också ad hoc, utan stöd av en analysfunktion eller en etablerad infrastruktur. Det är knappast förvånande att detta informationsinhämtande kom att sakna struktur.

### Analys

Betydelsen av grundläggande kunskap illustrerades vid många tillfällen under flodvågskatastrofen. Befolkningen på ön Simeulue utanför Sumatra drabbades av en tsunami 1907 och hade sedan den händelsen i folkminnet bevarat vikten av att ta sig till höglänt mark när ett jordskalv inträffar. Därför krävdes mycket få dödsoffer här, trots närheten till skalvets epicentrum.<sup>7</sup> En brittisk skol flicka som i geografiundervisningen hade fått grundläggande kunskaper om tsunamifenomenet förstod vad som var på väg när vattnet försvann före flodvågornas ankomst.<sup>8</sup> Även mer perifera kontakter med fenomenet, som en populärvetenskaplig film eller artikel, eller till och med en katastroffilm,<sup>9</sup> var i några fall tillräckligt för att man i tid skulle inse vad som var på väg.

Det är självklart att den intellektuella beredskapen inför händelser av detta slag är högre i länder som drabbas av dem än i andra. Naturvetenskapliga grundkunskaper ingår inte heller i den naturliga repertoaren bland tjänstemän inom UD eller den övriga statsförvaltningen. Möjligen kan man kräva mer av en diplomat som i ett flertal år varit stationerad i ett asiatiskt land. Katastrofer med seismiskt ursprung är inte heller så avlägsna för svenska medborgare som turistar utomlands. Medelhavsregionen har hög seismisk aktivitet och hyser samtidigt flera av de viktigaste målen för



svenska turister – Grekland, Italien och Turkiet. En tsunami inträffade den 30 december 2002 på den italienska ön Stromboli, varvid upp till 10 meter höga vågor slog in mot stränderna.<sup>10</sup> Eftersom händelsen inträffade när inga turister fanns på plats, väckte den inget internationellt uppseende, men om den hade inträffat sommartid hade många dödsoffer kunnat skördas.

Det är också så att grundläggande kunskap och analysförmåga minskar behovet av sofistikerade rapporteringssystem baserade på satellitövervakning och liknande. När chefen för det italienska räddningsverket på morgonen den 26 december hade underrättats om ett jordskalv med magnituden 8 eller mer på Richterskalan, visste han fortfarande inte om någon tsunami hade genererats av skalvet. Han kontaktade då en italiensk flygledningscentral och hörde sig för om något onormalt hade rapporterats från områdena runt Indiska Oceanen. Han fick uppgiften att ett italienskt flygplan som hade gått in för landning på ögruppen Maldiverna hade tvingats avbryta försöket, eftersom landningsbanorna var översvämmade, och kunde då dra slutsatsen att en tsunami hade inträffat.<sup>11</sup>

Självklart kan en analysgrupp knuten till ett regeringskansli inte besitta all den expertis som kan komma att krävas för de många olika sorters katastrofer som kan inträffa. Men den kan, med rimliga resursinsatser, ha en så bred kunskapsbas att den vet när mer kunskap aktivt behöver inhämtas och var detta kan ske. Förutsättningarna för en sådan funktion diskuteras närmare i kapitel 6.

## Delgivning av information

Det svenska regeringskansliet beskrivs ofta som en platt organisation, där det är nära mellan statsråd och handläggare. Kommissionen har under sina utfrågningar fått intrycket att organisationen snarast är hierarkisk, med betydande spärrar mot kontakter mellan de olika nivåerna inom departementen och mellan departement och myndighet. En hierarkisk organisationslösning kan vara effektiv under förutsättning att informationsöverföringen fungerar väl mellan de olika nivåerna i hierarkin. Erfarenheterna från tsunamin visar att det fanns betydande brister i detta avseende inom Regeringskansliet.

Konsulära jourhavanden Kerstin Melén, som tog emot det första meddelandet från ambassaden i Bangkok, sökte vidarebefordra

detta till sin närmaste chef Christina Palm. Då hon inte nådde Palm, sökte hon i stället chefen på närmast högre nivå, Jan Nordlander. Nordlander informerade i sin tur endast expeditionschefen Per Thöresson, inte kabinettssekreteraren Hans Dahlgren. På direkt fråga från kommissionen uppgav Nordlander beträffande delgivningsvägarna inom departementet att det inte finns någon instruktion som föreskriver att kabinettssekreteraren skall informeras i en situation som denna.<sup>12</sup> Thöresson i sin tur uppfattade inte situationen som särskilt allvarlig och hade ingen reflex att underätta Dahlgren, som i stället först blev informerad via radio.

Ambassadrådet Hans Gyllenhammar, som har konsulär erfarenhet och var hemma i Sverige på semester, sökte efter allvarliga rapporter i CNN:s nyhetssändningar vid lunchtid den 26 december kontakt med Nordlander, som skulle återkomma om hjälp behövdes. När Nordlander inte återkom, ringde Gyllenhammar i stället Palm och erbjöd sig att åka in till departementet. Palm svarade: "Det kan du väl göra". Departementet var tomt så när som på några tjänstemän som arbetade i växeln. Han fick en telefonlinje och tog sedan emot samtal fram till klockan 01.00 på natten, då han avlöstes av Klas Molin. De samtal som han fick var mycket allvarliga, och han förstod att en katastrof hade inträffat. Under eftermiddagen och kvällen hade Gyllenhammar 8 till 10 samtal med Christina Palm, i vilka han läste upp nedteckningar från de samtal som han hade mottagit om omkomna personer. Han argumenterade för en omedelbar och kraftig förstärkning av personalen vid UD och reagerade mot att endast Molin och den befintliga jousen skulle finnas på departementet under natten.

Det första faxet som Kaarlo Laakso skickade var adresserat till konsulära enheten, pressenheten, Asien-enheten och beredskapssekreterariatet. Eftersom ministerkansliet och dess chef Karin Olofsdotter inte stod på sändlistan, kom hon att informeras först senare och indirekt via politiskt sakkunniga. Då hade informationen redan tunnats ut och biståndsinsatsen till Sri Lanka kommit i förgrunden. Olofsdotter blev sedan informerad om diskussionen mellan olika enheter rörande Räddningsverkets insats men drog av detta inte slutsatsen att hon borde söka mer information om vad som faktiskt var känt om katastrofen. Hon var liksom flera andra chefer på annan ort under annandagen.

Att utrikesminister Laila Freivalds inte blev informerad tidigare om katastrofens omfattning hänger samman med en rad faktorer. Om det nyssnämnda faxet hade varit adresserat också till minister-

kansliet, hade hon sannolikt fått ta del av skarpare information än den hon nu fick. Biståndsminister Carin Jämtin hade under annandagen en bättre bild av situationen men valde att inte kontakta Freivalds av hänsyn till dennas arbetsbelastning dagarna före jul. Dahlgren, som också var bättre informerad, även om han enligt egen utsago inte insåg den fulla omfattningen förrän morgonen därpå, har förhållandevis sällan direktkontakt med statsrådet; kontakterna sker i stället via chefen för ministerkansliet.<sup>13</sup> Att Dahlgren inte tog kontakt med Freivalds före mötet på förmiddagen den 27 föranledde Freivalds att senare ta upp formerna för delgivning i ett samtal med honom.<sup>14</sup> Jan Nordlander formulerade det så att han inte skulle kontakta statsrådet annat än vid krigsutbrott,<sup>15</sup> och även ambassadören Jonas Hafström bekräftade vid samtal med kommissionen att han har mycket höga spärrar mot en direktkontakt med statsrådet.<sup>16</sup>

Förklaringen till att utrikesministern blev dåligt informerad och mer allmänt till att information spreds långsamt inom organisationen ligger alltså i en kombination av enskilda misstag, en stel hierarkisk delgivningsordning som inte var robust mot sådana enskilda misstag och ett allmänt klimat inom departementet som innebär att man är sparsam med kontakter med överordnade. Det är alltså både formella rutiner och klimatet inom departementet som ligger bakom den observerade bristen på flexibilitet i den exceptionella situationen. Detta förhållningssätt står dessutom i strid med instruktionen för arbetet i Regeringskansliet.<sup>17</sup> Till felen – inte bara i Utrikesdepartementet – bidrog också en organisation där pressekreterare och politiskt sakkunniga spelar en stor roll i statsrådets omgivning, vilket i praktiken försvårar för tjänstemän i linjeorganisationen att få fram information till och signaler tillbaka från statsråden (se nedan).

#### **4.1.2 Beslutsfattande och handling**

##### **Från analys till beslut**

Att ta emot och bearbeta information från omvärlden är en kvalificerad uppgift som kräver en organisation som inte fanns utvecklad inom Regeringskansliet vid tiden för tsunamin. Men utöver denna analysfunktion krävs också en grupp personer som kan omsätta omvärldsanalysen i handling. Det centrala problemet är att

under osäkerhet identifiera den punkt där normala rutiner måste frångås till förmån för en effektiv krishantering. Situationen kräver, förutom en god omvärldsuppfattning, kunskap om vilka resurser som finns gripbara och vilka allmänna politiska riktlinjer som gäller. Det rör sig därmed om en kompetens som i vissa avseenden skiljer sig från de krav som den rena omvärldsanalysen ställer.

### Strategisk ledning

Kommissionen har som nämndes ovan i sina undersökningar av informations- och beslutsvägarna inom Regeringskansliet noterat att en central roll i statsrådets omgivning spelas av personer med ett politiskt och massmedialt perspektiv. Kontakter mellan ministrar och tjänstemannakåren går ofta via politiskt sakkunniga eller pressekreterare. Det speciella perspektiv som stabsgrupper med denna sammansättning har kan få negativa konsekvenser för omvärldsuppfattning och problemformulering. I utrikesministerns fall ingår dessa resurser i det så kallade ministerkansliet. På så sätt bildas en länk mellan statsrådet och dels de sakansvariga delarna av ett departement, dels omvärlden. Denna ordning är inte utan problem.

Risken är att denna kontaktlänk i stället blir ett svårgenomträngligt filter. Det kan till exempel bli pressekreterarens egen värdering av medieaspekten på statsrådets förhållande till en fråga som sätts i centrum i stället för behovet av att förse statsrådet med bästa möjliga information om de verkliga förhållandena eller riskerna med en svårbedömd faktisk situation. När statsministerns presschef Anna Helsén på eftermiddagen kontaktades av Nina Ersman med en fråga om statsminister Persson ville uttala sig, svarade Helsén utan att stämna av med Persson nej. Hennes motiv var att hon under dagen inte hade fått några samtal från media.<sup>18</sup> Journalisters ofullständiga bild av katastrofen kom alltså att påverka vilken information statsministern fick och vilken tolkning han gjorde av situationen.

Ett statsråd skall i och för sig enligt regelboken kunna förvänta sig att den egna organisationen tillgodoser statsrådets behov av saklig information i viktiga frågor. Förordningen med instruktion för Regeringskansliet är tydlig på denna punkt. I Regeringskansliet har huvudmännen (normalt departementsråd) informationsansvar

gentemot departementsledningen.<sup>19</sup> Men reflexen att sköta denna uppgift är uppenbarligen inte alltid tillräckligt stark.

Statsrådet har ansvaret för att säkerställa att ett ministerkansli eller de tjänstemän som annars bildar den här länkfunktionen har kompetens och förmåga. Men även om den fungerar väl och statsrådets nära medarbetare har anlagt ett perspektiv på sina uppgifter som medför att statsrådet snabbt och allsidigt får tillgång till den information som finns i organisationen, ersätter det inte fullt ut statsrådets eget ansvar för att hålla sig à jour.

Ett statsråd har medborgarnas uppdrag och kan inte förlita sig enbart på organisationens informationsgivning. Det är i stället rimligt att förvänta sig att ett statsråd söker hålla sig informerad också genom att själv följa nyhetsmedia oavsett om det är vardag eller helg. Om den information som kommer från den egna organisationen ter sig för svag, kan det rimligen förväntas att statsrådet själv kontaktar sin organisation och begär ytterligare insatser.

### Operativ ledning inom departementen

En förutsättning för att operationer av så komplicerat slag som det här var fråga om skall hanteras med framgång är att det står klart för alla inblandade vem eller vilka som leder verksamheten. Det förutsätter dels att auktoritetsförhållandena *inom och mellan departementen* är klara, dels att auktoritetsförhållandena *mellan departementen och deras myndigheter* är klara i de fall då problemen berör mer än ett departements normala ansvarsområde.

Den gängse uppfattningen beträffande departementen torde vara att statssekreteraren är den operativt ansvariga befattningshavaren inom ett departements ansvarsområde. Statssekreteraren är förvisso underställd statsrådet, men ministern förutsätts inte vara så involverad i den konkreta verksamheten att hon eller han kan sägas leda den operativt. Statsrådet ansvarar politiskt för verksamheten och skall också samordna med andra ministrar i de situationer som kräver politiska avstämningar på hög nivå, samt fatta beslut i regeringskretsen. I handläggningen av flodvågskatastrofen kan den här synen på statssekreterarnas roll också sägas ha bekräftats av att man skapade en särskild statssekreterargrupp för att operativt samordna sådana åtgärder som berörde flera departement.

Kommissionen har i sina samtal med tjänstemän på olika nivåer fått olika signaler beträffande vem som uppfattas som operativ chef

inom Utrikesdepartementet. Bland seniora diplomater är den vanligaste uppfattningen att kabinetssekreteraren har den rollen. Den uppfattningen delas exempelvis av ambassadör Hafström. Det är därför något uppseendeväckande att kabinetssekreteraren själv, Hans Dahlgren, vid kommissionens utfrågning klart deklarerade att han inte under någon fas av handläggningen uppfattade sig själv som operativt ansvarig utan att denna roll föll på expeditionschefen Thöresson, tillika ordförande i beredningsgruppen.<sup>20</sup> Den uppfattningen blir desto mer anmärkningsvärd eftersom Thöresson ju inte var närvarande under de första dygnet utan anlände först på tredje dygnet vid lunchtid. Rollen skulle i så fall ha fallit på den under helgerna tillfälligt förordnade expeditionschefen, departementsrådet Maj-Britt Grufberg, normalt chef för planeringsstaben och därmed placerad ganska långt från akuta operativa göromål. Thöresson svarade något otydligt på kommissionens fråga om hur han uppfattade ansvarsfördelningen mellan sig själv och kabinetssekreteraren med att de har arbetat tillsammans under ganska lång tid och att de därmed känner varandra väl.<sup>21</sup> Den spontana ansvarsfördelning som blir resultatet av en sådan personlig relation kan dock vara svår för omgivningen att genomskåda.

Beredningen av Räddningsverkets insats för att bistå svenskarna i Thailand reser också frågor kring auktoritetsrelationen mellan ministrar och statssekreterare. Från morgonen söndagen den 26 till dess att ett reellt beslut om insats fattades sent på kvällen den 27 fanns det två grupperingar inom de berörda departementen. På den ena sidan fanns humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet, som tillsammans med Räddningsverkets egen ledning var för en insats; på den andra fanns UD:s konsulära enhet, som tidvis aktivt motarbetade den och som samtidigt hade en ledande roll i handläggningen. Både biståndsminister Carin Jämtin och försvarsminister Leni Björklund var vid sin kontakt under måndagen den 27 december överens om att en insats borde göras, och Laila Freivalds hade vid mötet på förmiddagen samma dag uttryckt sig i samma riktning. Ändå dröjde det fram till midnatt innan beslutet i realiteten fattades. Räddningsverkets chef Christina Salomonson fick besked om att Björklund var beredd att säga ja till en insats till Räddningsverket om hon fick frågan, men Salomonson valde att i stället kontakta statssekreterare Jonas Hjelm, som sade nej. En naturlig åtgärd för Hjelm hade varit att kontakta sitt statsråd för en bekräftelse av den politiska viljan. Man kan å andra sidan ställa frågan varför försvarsministern inte själv tog kontakt med

Christina Salomonson. Risken för att detta skulle ha uppfattats som ministerstyre torde vara försumbar under rådande omständigheter och skulle hur som helst inte ha påverkats av vem som ringde upp vem.

### Operativ ledning inom Regeringskansliet

Om det råder oklarhet beträffande ledningen inom departementen, är problemen knappast mindre när problemen berör flera departements ansvarsområden. Bland de principer som brukar anges som vägledande för kris- och totalförsvarsplaneringen nämns ofta likhetsprincipen och ansvarsprincipen, som innebär att man i kris-situationer så långt möjligt skall följa ordinarie beslutsrutiner och att den som har ansvar för en viss funktion under normala omständigheter skall ha det även i krissituationer.<sup>22</sup> Detta skulle för Regeringskansliets vidkommande innebära att gängse rutiner för gemensam beredning skulle gälla. Liksom i vanliga fall krävs det också att ett utpekat departement har det sammanhållande ansvaret (eller, som det ibland uttrycks, ”äger frågan”). Statssekreterare Lars Danielsson uppgav vid kommissionens utfrågning att hans högsta prioritet under söndagen den 26 vara att fastställa just att det fanns ett departement som hade det sammanhållande ansvaret, och att han omedelbart kunde konstatera att UD hade denna ledande roll. Det anmärkningsvärda faktum att Danielsson och Dahlgren vid kommissionens utfrågningar inte har kunnat enas om huruvida de faktiskt hade kontakt eller inte under annandagen kan ses som ett tecken på att den tilltänkta mekanismen för att hantera större kriser inte håller måttet.

Principen om det ledande departementet har dock sina problem i akuta och komplexa situationer som denna. Gemensam beredning enligt regelboken är en ganska tidsödande procedur, varför handläggarna på det ledande departementet kan frestas att ta genvägar i beslutsfattandet för att överhuvudtaget hålla jämna steg med den yttre verklighet som man försöker bemästra. Så skedde också i denna situation; vissa handläggare på UD tog direkta kontakter med myndigheter som formellt sorterar under andra departement, vilket vållade opposition inom dessa departement. Inom departementen finns en stark känsla för departementens ”egna” myndigheter, som i vissa situationer övergår i aggressivt revirhävdande och går ut över Regeringskansliets förmåga att uppträda rationellt och

med det gemensamma bästa för ögonen. Danielsson inskred och tillskapade den statssekreterargrupp som skulle lösa sådana samordningsproblem som kunde uppkomma. Inskridandet utlöstes alltså inte av funktionella orsaker utan av att UD så att säga bröt mot det interna protokollet inom Regeringskansliet.<sup>23</sup>

Statssekreterargruppen var en ad hoc-betonad skapelse, som inte hade någon egentlig roll som beslutfattare. Gruppen möttes en gång om dagen och gick igenom de frågor som krävde gemensam diskussion, varefter ledamöterna återvände till sina respektive departement för att genomföra det som man hade enats om. I värsta fall kunde det därmed dröja ett dygn innan en fråga togs om hand och åtgärder vidtogs – en tidsfördröjning som inte är acceptabel i akuta situationer.

Handläggningen försvåras också av att inget departement accepterar något annat departements auktoritet i frågor som rör det egna ansvarsområdet. Statsrådsberedningen däremot har en accepterat överordnad position inom Regeringskansliet. Danielsson angav också vid kommissionens utfrågning att han, efter några dygn, gjorde bedömningen att det hade varit bättre om Statsrådsberedningen hade tagit på sig den ledande rollen från början, men att det vid denna tidpunkt skulle ha ställt till med mer skada om man hade gått in och ändrat i den rådande ordningen med UD som ledande departement.<sup>24</sup> Statsminister Göran Persson gjorde för sin del en något annorlunda bedömning, då han utfrågades av kommissionen, och ansåg att det var UD:s uppgift att leda och samordna krishanteringen.<sup>25</sup>

### Relationen mellan departement och myndigheter

Svensk statsförvaltning är ganska särpräglad i så måtto att Regeringskansliets administrativa kapacitet är mycket begränsad och bara motsvarar några procent av hela statsförvaltningens. Praktiskt taget hela den administrativa resursen återfinns inom myndigheterna. Fastän denna ordning i vissa avseenden innebär fördelar leder den också till problem.<sup>26</sup> Den politiska auktoriteten finns inom departementen, och avståndet mellan politisk ledning och kompetens i sakfrågorna kan innebära en komplikation, när kraven på snabbhet i beslutsfattandet är höga. I praktiken kom många av besluten under den första tiden efter katastrofen som under normala omständigheter skulle ha legat på myndighetsnivå att hanteras



av Regeringskansliet. Tjänstemän inom Regeringskansliet tvingades därför att hantera frågor för vilka de bara hade begränsad kompetens. Tydligt är detta i fråga om organiseringen av de kompletterande transporterna från Thailand.<sup>27</sup> Även sjukvårdsinsatsen avsåg UD först att hantera i egen regi men överlät denna efter en diskussion till Socialstyrelsen; som framgick av redogörelsen i avsnitt 3.3 avgick en insatsstyrka inte desto mindre i UD:s regi parallellt med den av Socialstyrelsen sammanhållna verksamheten. Anskaffning av kylcontainrar hanterades först inom UD för att därefter övergå till Räddningsverket, vid sidan av dem som anskaffades lokalt i Thailand genom volontärinsatser. Ansvar för registrering av saknade och omkomna och därmed sammanhängande kontakter övertogs några dagar efter årsskiftet av polisen.<sup>28</sup> Det hade naturligtvis varit en fördel om arbetsfördelningen när det gäller dessa och andra uppgifter hade varit utklarad på förhand. En mer detaljerad genomgång av dessa funktioner görs senare i detta kapitel.

### Behovet av fysisk närvaro

Det är allmänt omvittnat av handläggare som befann sig i Regeringskansliets lokaler under det första dryga dygnet att frånvaron av chefer var en de viktigaste orsakerna till svårigheterna. Tre centrala chefer på UD – gruppchefen Christina Palm, chefen för konsuler och civilrättsliga enheten Jan Nordlander och expeditionschefen Per Thöresson – befann sig alla på ledighet. Palm och Nordlander anlände under förmiddagen den 27 december, Thöresson först vid lunchtid den 28. Detta tyder på en underskattning av den fysiska närvarons betydelse för ledningen av en verksamhet och förmågan att med kraft kunna kalla in personal. Mobiltelefoner kan inte ersätta fysisk närvaro när det gäller att bilda sig en uppfattning om läget, diskutera handlingsalternativ med andra befattningshavare och fatta beslut. Frånvaron av chefer riskerar också att göra det svårare att få handläggarna att inställa sig, samtidigt som effektiviteten i arbetet blir lägre.

Vad som också kräver fysisk närvaro, och av ett mer permanent slag, är en för Regeringskansliet gemensam krishanteringsfunktion. Nu fanns embryon till sådana på vissa av departementen men inget gemensamt, ständigt bemannat kriscentrum där inhämtad information kunde bearbetas och beslut beredas.

## Ledningsfunktionerna i Thailand

Frågan om var ambassadören skall befinna sig om det inträffar en större olycka eller annan händelse som kräver ett ingripande från utlandsmyndighetens sida hade diskuterats ganska utförligt inom UD före tsunamin, och den ståndpunkt som blev resultatet av dessa diskussioner var att ambassadören skall bege sig till krisområdet. Fördelen med det alternativet är att man får god beslutskapacitet i krisområdet, möjligheter att skaffa sig en detaljerad lägesbild samt representation på hög nivå, vilket kan vara betydelsefullt i vissa länder. Nackdelen är att ambassaden berövas sin högste tjänsteman.

I Thailand efter tsunamin blev dessa för- och nackdelar mycket tydliga. Eftersom belastningen på den svenska representationen inte stod i någon som helst proportion till den personal som i det korta perspektivet fanns tillgänglig, gällde det att avgöra var bristen skulle komma att upplevas som mest hanterlig. Svårigheterna att upprätthålla förbindelser mellan Phuket och Bangkok under de mest kritiska dyggen bidrog till problemen. Det är uppenbart att huvudstaden Bangkok har en helt annan resurstillgång än Phuketregionen, både generellt sett och mer specifikt beträffande de viktiga volontärerna. Såvitt kommissionen kan bedöma var det därför ett riktigt beslut av ambassadör Hafström att omedelbart bege sig till Phuket.

Beslutet att fortsätta till Khao Lak är mer öppet för diskussion. Hafström uppgav vid kommissionens utfrågning att det var nödvändigt att bilda sig en uppfattning om situationen på plats och att han inte hade någon medarbetare som han kunde skicka i sitt ställe. Det var också en styrka att ambassadören var på plats i det mest utsatta området när evakueringen av de svenska medborgarna skulle genomföras.<sup>29</sup>

Det första argumentet har viss giltighet, i synnerhet som förbindelserna mellan Khao Lak och omvärlden tidvis var svåra att upprätthålla. Besöket i Khao Lak gav också Hafström möjlighet att ge departementsledningen en ögonvittnesskildring från katastrofområdet, som blev betydelsefull för ledningens situationsuppfattning. Det kan å andra sidan inte anses ha varit nödvändigt att stanna i Khao Lak i närmare två dygn för att informera sig om läget. Det andra argumentet – att påskynda en evakuering av de skadade svenskarna – är svårare att värdera; en evakuering hade möjligen kunnat beställas och samordnas med den thailändska

kriscentralen utan fysisk närvaro på plats. Det har inte varit möjligt för kommissionen att avgöra vad som i den givna situationen var det bästa alternativet.

När Hafström återvände till Phuket, kom han att engageras i förberedelserna för utrikesminister Freivalds besök och var därefter upptagen med att ledsaga henne under själva besöket.

Konsekvensen blev sammantaget att verksamheten vid konsulatet i Phuket bedrevs i ett chefslöst tillstånd i omkring fyra dygn, vilket trots berömvärda insatser från några tjänstemän och volontärer allvarligt försvagade de konsulära funktionerna – organiseringen av eftersökandet av saknade, bistånd med hemtransport och annat.

Vad som kan kritiseras är att Hafström inte förstärkte konsulatets personal ytterligare i den rådande situationen. Om han valde att inte personligen upprätthålla chefskapet på konsulatet – för vilket legitima skäl alltså kan anföras – borde en ställföreträdare ha hämtats bland de seniora medarbetarna vid ambassaden i Bangkok. Alternativt kunde han ha tagit en direkt kontakt med kabinettssekreteraren redan på natten mot den 27 december och krävt förstärkning med erfaren personal.

Honorärkonsuln i Phuket borde också ha kunnat utnyttjas bättre. Befattningen är visserligen oavlönad, men i en situation som denna kan man kräva mer än normala prestationer. Konsuln kontaktades av ambassadör Hafström i ett tidigt skede för att denne skulle få information om läget, men utöver den kontorsassistans som kom att ges utnyttjades inte konsulns kapacitet för exempelvis informationsarbete och mobilisering av transportresurser. Som jämförelse kan nämnas att den italienske konsuln i Phuket engagerades för att hyra in bussar, vilket bidrog till den snabba evakueringen av italienska medborgare från de drabbade områdena.<sup>30</sup>

Splittringen mellan konsulatet i Pearl Village Hotel, representationen vid Provincial Hall och verksamheten vid Pearl Hotel bidrog till svårigheterna. Fördelen med Pearl Village Hotel var närheten till flygplatsen, men det är tveksamt om den uppvägde nackdelarna. Kritik har förts fram till kommissionen från såväl privatpersoner som volontärer över att konsulatet förlades till Pearl Village Hotel i stället för till Provincial Hall, där andra nationer hade sin representation – som att placera sig i Märsta när alla andra länder höll till vid Sergels torg, som en resenär uttryckt det. Både drabbade och volontärer anser att det var fel att man måste åka runt mellan flera platser för att få dokument stämplade, ta fingeravtryck

och få provisoriska pass utfärdade i den utsatta situation man befann sig i.

Utrikesministern hade flera motiv att besöka Thailand, samtidigt som dessa motiv inte var helt klara.<sup>31</sup> Hennes medarbetare hade indikerat att det fanns problem som behövde redas ut på hög nivå, och Karin Olofsdotter rekommenderade efter ett samtal med Hafström ett besök. Till dessa problem hörde hanteringen av de omkomna och risken för kremering utan föregående identifiering, även om detta, som nämnts, löstes medan utrikesministern var på väg till Thailand. Hon hade också ett allmänt motiv att informera sig om situationen. Ett tredje motiv var att visa ledarskap i den akuta situationen.

Hon förde bara med sig tre medarbetare från UD, varav en omedelbart kom att bindas upp av de logistiska problemen på flygplatsen i Phuket; med fler medarbetare från UD med på planet hade konsulatet och ambassaden kunnat få förstärkningar och avlastning. Till nackdelarna hörde som nämnts att ambassadören bands upp under besöket, även om detta var hans eget beslut.

Ledningen av volontärerna i Thailand är ett särskilt kapitel. Vid en sådan här händelse strömmar det till volontärer av många olika slag – från personer som inte har någon särskild kompetens att erbjuda mer än sin arbetskraft eller sin nog så viktiga förmåga att vara medmänniska, till personer med höga och relevanta kvalifikationer som sjukvårds- eller organisationskunnande eller ett användbart kontaktnät. Man måste också vara beredd på att det anmäler sig personer som av olika orsaker är direkt olämpliga att arbeta i en situation som denna; det kan vara ett problem för den ansvariga ordinarie personalen att skilja ut sådana från dem som är värdefulla att engagera. Ett allmänt intryck är dock att volontärerna inte utnyttjades till sin fulla kapacitet, och att en starkare arbetsledning hade inneburit att denna kapacitet hade kunnat komma bättre till sin rätt. De har också uttryckt att de inte blev sedda under utrikesministerns besök; även om det ofta kunde vara svårt att skilja volontärer från drabbade, borde den svenska representationen utanför Provincial Hall i Phuket ha varit ett givet mål.<sup>32</sup> När Räddningsverkets personal anlände till Phuket övertog man inte heller ansvaret för verksamheten på bästa möjliga sätt; mycket värdefull information gick sannolikt förlorad vid detta tillfälle.<sup>33</sup>

## 4.2 Information, kommunikation och massmediekontakter

Att kommunikation är en nyckelfunktion vid hantering av kriser är närmast en truism. Efter tsunamikatastrofen blev detta än viktigare än normalt, eftersom den bild som drabbade, anhöriga och allmänhet bildade sig av situationen påverkade deras handlande och därmed på ett högst påtagligt sätt också påverkade arbetsförutsättningarna för förvaltningen både hemma och i regionen. Detta gör frågan om vilken informationspolicy man bör välja komplicerad, eftersom de krav man normalt ställer på informationen – tydlighet, sanningsenlighet med mera – kan komma i konflikt med andra krav som ställs på förvaltningen. Exempel på det ges i det följande.

Diskussionen inskränks till kommunikationen mellan förvaltningen och omvärlden. Den interna kommunikationen inom och mellan departementen, mellan departement och myndigheter och mellan Sverige och utlandsmyndigheterna är att betrakta som ledningsfrågor och har behandlats i det sammanhanget.

De centrala kommunikationsproblemen är två. Det *första* är att informera på ett genomtänkt sätt om det man vet och vill få fram, likom att ta emot reaktioner på denna information. Det *andra* problemet är att informera om sådant som man bara har begränsad kunskap om och att kunna föra en dialog om detta. I detta fall handlar det i mycket stor utsträckning om att kunna kommunicera osäkerhet på ett genomtänkt sätt, vilket ställer delvis annorlunda krav.

### 4.2.1 I regionen

#### Thailand

Information till *dem som hade drabbats* var viktig av flera skäl. Det centrala budskapet var att alla hade möjligheter att få sina grundläggande behov tillgodosedda när det gällde mat, tak över huvudet och – även om bristsituationen här var påtaglig – elementär sjukvård. För dem som lyckades ta sig till Phuket fanns det alltså möjligheter att via detta naturastöd klara de första dyggen utan kontanter. Möjligheten att få gratis flygtransport till Bangkok med övernattnings och transport mellan flygplatsen och hotellet var självfallet av största värde för de drabbade att känna till. Eftersom det dessutom var ett led i den thailändska regeringens kris-

hanteringspolicy att förflytta så många som möjligt till huvudstaden, hade kunskapen om denna möjligheten betydelse för hur framgångsrikt krisen skulle kunna hanteras.

Många av de intervjuer som kommissionen gjort med drabbade visar dock att denna information inte nådde fram. Till en del berodde detta på att förvirring uppstod om vad som var centrum för den svenska konsulära verksamheten i Phuket – Pearl Village Hotel (honorärkonsulatet), Pearl Hotel (där reseföretagen och bland andra kyrkans representanter höll till) eller Provincial Hall (där de flesta länder hade sina mottagningar). Men också på en så central plats som flygplatsen i Phuket saknades information om möjligheten till gratis transport till Bangkok; det kunde vara tillfälligheter som avgjorde om man uppmärksammade denna möjlighet eller ej.<sup>34</sup> Här kunde mycket enkelt utförda plakat ha fyllt funktionen av informationsförmedlare och förhindrat missförstånd och negativa reaktioner.

En del av förvirringen i informationen hängde samman med att olika myndighetsrepresentanter gav olika besked. I början upprätthölls såväl krav på pass som de restriktiva reglerna för konsulärt ekonomiskt bistånd; denna policy förändrades efter några dygn, vilket dock inte omedelbart trängde igenom. Mest restriktiv var den personal som var tränad i konsulära frågor; tillfälligt insatta myndighetsrepresentanter intog en mer liberal hållning till regelverket,<sup>35</sup> vilket naturligtvis kunde upplevas som förvirrande för de resenärer som hade med olika personer att göra.

Utskick av meddelanden via SMS var en innovation i detta sammanhang, för vilket Utrikesdepartementet bör ha erkännande. Det första meddelandet var en uppmaning till resenärer i Thailand att höra av sig till anhöriga för att reducera antalet saknade och därigenom minska trycket på Regeringskansliets växel. Det kan sägas ha varit framgångsrikt. I det andra meddelandet uppmanades resenärerna att kontakta konsulatet i Phuket, som dock inte var förberett på detta. Resenärerna mötte därför en utlandsrepresentation som inte på något sätt kunde motsvara de förväntningar som SMS-meddelandet hade skapat.

Värvning av *volontärer* gick förhållandevis lätt. Ambassaden i Bangkok lade tidigt ut en förfrågan på sin hemsida och fick snabb respons från boende i Bangkok med svensk anknytning.

*Massmediekontakterna* i Thailand var inte så organiserade som hade varit önskvärt, vilket är förståeligt mot bakgrund av den kraftiga underbemanning som rådde under åtskilliga dygn. Mass-

media var mycket snabbt på plats – det fanns journalister i Phuket-regionen redan när tsunamin drabbade kusten – vilket gjorde att myndighetsrepresentanterna hamnade i underläge. Både ambassadör Jonas Hafström och andremannen i Bangkok Kaarlo Laakso gav öppna intervjuer redan under annandagen, vilka bidrog till trovärdigheten hos den lokala representationen. Under flera dygn gjordes dock inget försök att organisera kontakterna med journalistkåren, eftersom andra frågor som upplevdes som mer akuta gavs prioritet. Detta innebar bland annat att journalisterna fick tillträde till de rum där svårt drabbade resenärer vistades och där konfidentiell information fanns lagrad, en frihet som tyvärr missbrukades av några journalister.<sup>36</sup> Det var först när Christer Asp anlände som regelbundna presskonferenser började arrangeras. Även senare, exempelvis när ett rykte om massgravar för utländska offer för tsunamin uppkom, visade konsulatet en öppen attityd och besökte den aktuella tempelplatsen tillsammans med journalister.

### Sri Lanka

Situationen i Sri Lanka erinrade i flera avseenden om den i Thailand, även om belastningen här var väsentligt lägre. Det samarbete mellan europeiska länder som snabbt kom i gång bidrog till att hjälpa upp situationen. Genom ett brittiskt initiativ spreds flygblad från helikopter för att uppmana resenärerna att bege sig till Colombo för hemtransport.<sup>37</sup>

#### 4.2.2 I Sverige

Reaktionen på den första informationen från Thailand på UD:s pressenhet var snabb och som tidigare beskrivits i stort korrekt. Uppmaningen till anhöriga att kontakta Regeringskansliets växel ledde till stora problem men var begriplig i den situation som rådde. Övergången till en callcenter-baserad lösning skedde relativt snabbt och är värd erkännande också den, även om problemen med mottagningskapaciteten kom att bestå under lång tid.

Anhöriga och allmänhet anmodades att om möjligt använda andra kontaktvägar än telefon för att förmedla den information man hade eller ställa frågor; bland annat framfördes denna uppmaning i ett tidigt skede av kabinetssekreterare Hans Dahlgren vid

en presskonferens. Det var därför en stor brist att de som tog kontakt på detta sätt inte fick något svar – inte ens ett automatiskt svar. En person som hade tagit en tidig kontakt per e-post fick besked först i början av mars att några svar inte skulle gå ut på grund av det stora antalet brev. Detta kan inte anses acceptabelt.

Hemsidan är ett viktigt instrument för att sprida information till dem som bara söker allmän information och inte tar kontakt för att anmäla eller fråga efter saknade. Uppdateringen kom inledningsvis att fördröjas av att de jourhavande inte var tillräckligt hemmastadda med webbtekniken men fungerade därefter tillfredsställande.

Utrikesdepartementets policy för att hantera problemet med saknade eller omkomna, sådan den kom till uttryck i en så kallad språkregel, kan ifrågasättas. Den officiella linjen i kommentarer eller som svar på direkta frågor var inledningsvis att hävda att det inte fanns några bekräftat omkomna svenska medborgare i regionen. Samtidigt nåddes anhöriga och allmänhet av uppgifter om omkomna svenskar och om ett stadigt stigande antal offer också från områden där man visste att det fanns många svenska resenärer. Även UD:s egen pressansvariga Nina Ersman fick som nämnts trovärdiga uppgifter om omkomna i ett mycket tidigt skede, så det var inte brist på information som avgjorde UD:s val av linje. Det uppstod ett gap mellan allmänhetens bild baserad på massmediereporteringen och den bild som man vidhöll från UD:s sida. Som tidigare noterats<sup>38</sup> missuppfattades innebörden i UD:s språkregel av en TT-journalist och tolkades så att alla svenska medborgare i Thailand var välbehållna. Detta var journalistens misstag, men det förefaller sannolikt att UD:s strikta linje att endast tala om bekräftat omkomna bidrog till missförståndet.

Bakom UD:s officiella linje skymtar möjligen också ett annat, tvivelaktigt motiv. När Kaarlo Laakso i en radiointervju bekräftade att två svenskar omkommit, fick han kritik för detta från UD i Stockholm, eftersom det hotade att öka belastningen på en redan hårt ansträngd växel.<sup>39</sup> Här vägdes alltså sanningskravet mot de krav som hanteringen av telefonväxelns problem ställde. Här fanns ett avvägningsproblem, men det förefaller ändå ganska klart att den medel- och långsiktiga skadan på UD:s och Regeringskansliets trovärdighet av den linje UD här drev inte skulle ha uppvägs av de kortsiktiga praktiska fördelar man eventuellt kunde vinna.

Enligt kommissionens mening var UD:s informationspolicy under katastrofhanterings inledande skede besvärande ofullständig. Det var riktigt att tala om skadade, saknade och bekräftat



omkomna, men man borde samtidigt ha lagt till kommentaren att även om siffrorna ännu var låga, skulle de med stor säkerhet komma att stiga. Det var den linje som exempelvis det tyska utrikesdepartementet valde att följa. UD kan sägas ha anslutit sig till denna linje först på eftermiddagen den 28 december, då Hans Dahlgren på en presskonferens talade om ett mycket stort antal omkomna svenskar. Med en konsekvent linje av detta slag hade man kunnat minska den förtroendeklyfta som nu uppstod och som sannolikt vållat skada för lång tid framöver.

### 4.3 Sjukvård

Utvärderingen av sjukvårdsinsatserna har begränsats till Thailand. Detta framstår som naturligt mot bakgrund av det stora antalet skadade och omkomna bland svenska resenärer här. I det inledande avsnittet beskrivs det handlingsutrymme som den svenska sjukvården – och då särskilt Socialstyrelsen – har när en stor katastrof sker utomlands med många svenskar drabbade.

#### 4.3.1 Regelverket

##### Förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap<sup>40</sup>

I förordningen beskrivs ett nationellt system för hantering av kriser. Där redogörs dels för hur vissa statliga myndigheter skall planera och förbereda sin verksamhet så att denna skall fungera även vid en kris och dels för vad myndigheten skall göra när en kris inträffar. Socialstyrelsen är en av de myndigheter som ingår i detta nationella system för krishantering och är representerad i två av de sex samverkansområden som bildats: *Spridning av farliga ämnen* och *Skydd, undsättning och vård* (det område där katastrofmedicinska frågor huvudsakligen hanteras).

Varje myndighet skall stärka sin krishanteringsförmåga genom att årligen göra risk- och sårbarhetsanalyser. Vid dessa analyser skall myndigheten särskilt beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan, situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på

nödvändiga resurser och förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom sitt ansvarsområde.

Socialstyrelsen skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom bland annat det område som omfattar skydd, undsättning och vård.<sup>41</sup> Socialstyrelsen har tillsammans med Luftfartsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket och Tullverket särskilda uppgifter inom detta område. Verksamheten skall där bland annat skapa förmåga att genomföra skydds-, räddnings- och sjukvårdsinsatser. Till samverkansområdet skydd, undsättning och vård räknas också vissa insatser då Sverige berörs av allvarliga händelser eller krig som har inträffat eller pågår utanför landet. Det kan då bli fråga om att Sverige måste ta hand om ett stort antal personer från katastrofområden eller krigsskådeplatser som söker skydd i Sverige.<sup>42</sup>

Målen för de olika samverkansområdena som beskrivs i förordningen (bland annat skydd, undsättning och vård) arbetades fram av myndigheterna under Krisberedskapsmyndighetens ledning under år 2002. Dessa mål användes sedan för att styra planeringen för år 2004 och framåt. Målen fastställdes av regeringen, och för området skydd, undsättning och vård uttrycks de på följande sätt. Verksamheten skall bedrivas så att skydds-, räddnings-, och sjukvårdsinsatser snabbt kan genomföras lokalt, regionalt och nationellt för att minska konsekvenserna för liv, egendom och miljö vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid väpnat angrepp. Förberedelser skall vidtas för att ta emot ett större antal skydds- och vårdbehövande från katastrof- eller krigsområden i andra länder.<sup>43</sup> När en situation av den omfattning som beskrivits uppstår, skall Socialstyrelsen kontinuerligt informera regeringen om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom ansvarsområdet samt om vidtagna och planerade åtgärder.<sup>44</sup>

### **Socialstyrelsens instruktion<sup>45</sup>**

Enligt sin instruktion skall Socialstyrelsen – förutom vad som sägs i den ovan nämnda förordningen – samordna och övervaka planeringen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens beredskap samt samordna förberedelserna för försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmaterial in-

för höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Socialstyrelsen får utfärda sådana föreskrifter som behövs för att den katastrofmedicinska beredskapen och beredskapsplanläggningen inför höjd beredskap skall få en samordnad inriktning.<sup>46</sup>

### Hälso- och sjukvårdslagen<sup>47</sup>

Med hälso- och sjukvård avses i lagen åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Målet är att tillhandahålla en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen samt att den som har det största behovet skall ges företräde till vården.<sup>48</sup> I den grundläggande bestämmelsen om landstingens vårdansvar sägs att varje landsting skall erbjuda vård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detta ansvar sträcker sig även till dem som vistas tillfälligt i landstinget och är i omedelbart behov av vård.<sup>49</sup> Vårdansvarets räckvidd preciseras inte i själva lagtexten men anses vara begränsat till den vård som kan meddelas i Sverige. Landstingens ansvar sträcker sig därmed inte så långt att det också innefattar den sjukvård som kan meddelas länsinvånarna i andra länder. I den mån sådan sjukvård utomlands förekommer följer den av ett frivilligt åtagande från landstingens sida, och utgör inte något krav på grund av denna grundläggande bestämmelse.<sup>50</sup> Även sjuktransporter är landstingens ansvar.<sup>51</sup>

Kommuner och landsting får på begäran ställa sjukvårdsinsatser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Vid sådant bistånd skall personer som mottas från en annan kommun eller landsting omfattas av kommunens eller landstingets skyldigheter enligt denna lag.<sup>52</sup> Landstingen har en skyldighet att samverka med organ utanför landstingsorganisationen vid planering och utveckling av hälso- och sjukvården.

Våren 2002 kom regeringen med olika förslag om hur samhällets krishanteringsförmåga skulle stärkas, vilket ledde till vissa ändringar i hälso- och sjukvårdslagen.<sup>53</sup> Genom ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 2003, fick landstingen ett planeringsansvar för den katastrofmedicinska beredskapen.<sup>54</sup> Samtidigt som man i lagen skrev in en uttrycklig skyldighet för landstingen att ha denna

beredskap gavs regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett nationellt katastrofmedicinskt perspektiv.<sup>55</sup> Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.

I ett regeringsuppdrag har Socialstyrelsen lämnat ett förslag till en så kallad skrivbordsförfattning. Förslaget är kopplat till det ovan nämnda bemyndigandet som gav regeringen möjlighet att utfärda föreskrifter. Det är alltså ett underlag till en förordning som snabbt skall kunna beslutas av regeringen vid ett läge när Sveriges samlade hälso- och sjukvårdsresurser måste tas i anspråk. Förslaget innebär att Socialstyrelsen skall kunna bemyndigas av regeringen att centralt besluta om utnyttjande av landstingens vårdplatser samt om förflyttning av landstingens personal, förnödenheter och patienter.<sup>56</sup>

### Ansvar och tillsyn

Som nämndes ovan finns ingen skyldighet för svenska myndigheter att meddela vård utanför landets gränser. Samma brist på reglering för utlandsfallet gäller för arbetsgivaransvar och professionellt ansvar, exempelvis när det gäller att reglera val av behandling eller konsekvenserna av en felbehandling. Efter tsunamin löstes detta på så sätt att det var respektive landsting som stod för det formella uppdraget för de sjukvårdsteam som sändes till Thailand. Landstingen ansvarade för sammansättningen av teamen, den medicinska utrustningen samt vården på plats och under transporter.

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen.<sup>57</sup> I förarbetena till den tidigare lagstiftningen på området angavs att Socialstyrelsens tillsyn skulle gälla verksamhet och yrkesutövning som bedrivs inom Sveriges gränser. När bestämmelsen om Socialstyrelsens tillsyn överfördes till den nu gällande lagen skrevs det inget om de geografiska gränserna för tillsynen.

### 4.3.2 Insatsbehov och resurser efter tsunamin<sup>58</sup>

I Thailand skadades över 1 500 svenskar i katastrofen. Nästan alla hade mjukdelsskador i form av sår-, stick- och krosskador. Uppemot hälften hade dessutom frakturer, luxationer, ledbands- eller senskador. Den thailändska sjukvården fick ta emot skadade som långt överskred tillgängliga resurser. Detta är knappast ägnat att förvåna; en händelse av den aktuella omfattningen hade vållat lokala och regionala problem i vilket land som helst. Händelsen inträffade också i en del av Thailand som har en i förhållande till besökandeströmmen begränsad befolkning. Den hårda belastningen på sjukvården varade i flera dygn efter katastrofen, eftersom många skadade utan livshotande skador fortsatte att strömma in och många behandlade utvecklade sårinfektioner som behövde åtgärdas. Det fanns också ett behov av sjukvårdsresurser på uppsamlingsplatser där många skadade väntade på evakuering.

Totalt mottogs på de sex större sjukhusen i provinserna Phang Nga, Phuket och Krabi drygt 11 000 skadade de första tre dyggen. Av dessa behövde 3 000 läggas in; det tillgängliga antalet vårdplatser var omkring 1 400. Belastningen på sjukhusen var ojämnt fördelad; de små och resurssvaga sjukhusen i norra delen av regionen hade den största belastningen. Eftersom möjligheterna att evakuera från dessa sjukhus under de första dyggen var begränsade, blev situationen både för drabbade och personal oerhört påfrestande.<sup>59</sup> Tillströmningen av skadade förblev hög på grund av de relativt långa transporttiderna; fortfarande på sjätte dygnet efter tsunamin mottog Bangkok Phuket Hospital närmare 500 patienter, att jämföra med drygt 700 per dygn under de första dyggen. Masskadesituationen kom därmed att bestå åtminstone till den 31 december, då en större evakuering genomfördes.<sup>60</sup>

I den rådande bristsituationen tvingades man, som brukligt är i katastrofmedicinska sammanhang, prioritera patienter med någorlunda goda chanser att överleva. Det innebar att mycket svårt skadade patienter kunde få lägre prioritet för behandling.<sup>61</sup> Från både drabbade och volontärer har det omvittnats att utländska patienter prioriterades.<sup>62</sup>

De sjukvårdsresurser som kunde mobiliseras av räddningsorganisationer som SOS International var helt otillräckliga i den rådande situationen. Som en följd av överbelastningen tvingades man evakuera patienter i tillstånd som normalt skulle ha bedömts alltför allvarliga för att tillåta en flygevakning.<sup>63</sup>

Bland de skadade hade många multipla skador – sårskador, frakturer, ledbandsskador, skador på bröstkorgen och så vidare. Många hade fått in vatten i luftvägarna.<sup>64</sup> Som en följd av brist-situationen utvecklade många skadade sårinfektioner.

Eftersom infektion av sårskador – i vissa fall mycket allvarliga – kom att bli ett av huvudproblemen för många av de drabbade, finns det anledning att närmare diskutera behandlingen av dessa. I allmänhet valde man till en början att direkt sy såren efter rengöring (primärsutur). Det förefaller klarlagt att detta bidrog till en ökad frekvens av infektioner; enligt kommissionens katastrof-medicinska expertrapport utvecklades infektioner i högre utsträckning hos de patienter där man tillämpade denna behandling.<sup>65</sup> Socialstyrelsen har i en skrivelse till kommissionen<sup>66</sup> ifrågasatt denna slutsats och menar att andra faktorer som sårens natur och eventuell antibiotikabehandling kan påverka infektionsfrekvensen. Självklart kan många faktorer påverka utfallet, men den invändningen kan resas mot varje statistisk analys av här aktuellt slag. Den fråga som bör besvaras innan man diskuterar ytterligare tänkbara förklaringsfaktorer är om det på allmänna medicinska grunder finns anledning att ifrågasätta expertgruppens slutsatser, och svaret på den frågan torde vara nej.

Konsekvenserna av den felaktiga behandlingen upptäcktes efter två till tre dygn, och man övergick mer allmänt till att lämna sår öppna. Från thailändsk sida erkänner man nu att det först tillämpade förfarandet var felaktigt, och man skulle i dag direkt tillämpa så kallad fördröjd primärsutur.<sup>67</sup>

Ett delproblem i detta sammanhang var infektion av multiresistenta bakterier. De thailändska sjukvårdsmyndigheterna informerade de svenska om risken för sådana infektioner hos de hemvändande resenärerna. Problemet visade sig dock vara överskattat; antalet fall var litet, och de multiresistenta bakterierna vållade inga hanteringsproblem.

### 4.3.3 Den svenska insatsen

Den svenska insatsen har beskrivits översiktligt i föregående kapitel.<sup>68</sup> I detta sammanhang tas de aspekter upp som framstår som särskilt relevanta ur ett utvärderingsperspektiv.

## Insatsen i regionen

Erfarenheter från katastrofer med ett stort antal skadade visar på vikten av att omgående sända medicinska bedömningsteam (*assessment teams*) till olycksplatsen med uppgift att snabbt skaffa sig en bild av skadeläget och därefter ge information till ledningen om vilka vidare medicinska insatser som situationen kräver.<sup>69</sup> Sådana bedömningsteam sändes också ut från flera andra länder som berörts av katastrofen – Italien, Tyskland, Finland och Storbritannien.<sup>70</sup> I avvaktan på att förstärkningar anländer är det vidare naturligt att bedömningsteamet i mån av behov inleder akuta vårdinsatser när den grundläggande informationsuppgiften är löst.

Frågan om en svensk insats i regionen avser alltså två separata uppgifter – dels den rena informationsinhämtningen, dels den faktiska insatsen av vårdpersonal på katastrofplatsen. Dessa behandlas lämpligen separat.

Socialstyrelsen har under och efter katastrofen i Sydostasien understrukit att man inte är någon operativ myndighet. Exempelvis inleddes ett utskick från Socialstyrelsen till landstingen utanför storstadsområdena den 28 december med orden: ”Socialstyrelsen är som alla vet ingen operativ myndighet.” Huruvida detta påstående är korrekt eller inte beror på vad man lägger in i ordet *operativ*. Enligt den tidigare citerade förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap skall myndigheten i akuta situationer ”hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen”.

I en promemoria upprättad vid Socialstyrelsen i februari 2005<sup>71</sup> berör styrelsen detta ansvar och konstaterar att det kan ”bli aktuellt att inhämta uppgifter från platsen om sjukdomsbilden och antalet inblandade svenskar”. Exempel på situationer av den omfattning som förutses i förordningen är ”att ett stort antal svenskar förväntas komma hem skadade efter en stor olycka eller naturkatastrof i utlandet eller smittade i utlandet av en allmänfarlig sjukdom (epidemi)”.

Den aktuella situationen i Thailand efter tsunamin stämmer väl in på denna beskrivning. Det är också klart att myndigheten för att uppfylla kravet på att hålla regeringen informerad i denna situation var tvungen att skicka personal till platsen, antingen egen personal eller annan personal med katastrofmedicinskt kunnande som arbetade på Socialstyrelsens uppdrag. En samordning med Utrikesdepartementet var självfallet motiverad inför en insats på annat lands territorium, men så länge insatsen rörde sig om att inhämta

information om läget för svenska medborgare kan något föregående tillstånd från den thailändska regeringen inte anses ha varit nödvändigt. Med adekvata förberedelser hade ett första bedömningsteam kunnat skickas på eftermiddagen söndagen den 26 december. Nu skedde detta först två dygn senare, då ett ledsagarsteam på tre personer medföljde samma plan som utrikesminister Freivalds och då med uppdraget att följa med skadade svenskar hem. Ett dygn senare sändes en grupp på totalt 16 personer under ledning av en medarbetare från Socialstyrelsens enhet för krisberedskap. Denna sena och underdimensionerade reaktion kan inte anses tillfredsställande.

Beträffande faktiska vårdinsatser i Thailand är bedömningen mer osäker. Inledningsvis bör dock observeras att om bedömningsteam hade skickats utan fördröjning, hade dessa omedelbart rekviderat förstärkning och också i den omfattning som deras antal tillät inlett enklare sjukvårdsinsatser. I frånvaro av denna första insats blir den första frågan vem som skulle ta ansvar för en samordnad sjukvårdsinsats på nationell nivå. Landstingen kan uppenbarligen inte komma i fråga, eftersom det i inledningsskedet inte var känt vilka landsting som var mest berörda och dessutom landstingens grundansvar är än mer geografiskt kringskuret än Socialstyrelsens. Direktkontakter mellan landsting och UD framstår inte heller som en naturlig väg att lösa uppkommande samordningsproblem. Det kan rimligen inte vara någon annan myndighet än den nationellt ansvariga sektorsmyndigheten som med nuvarande ordning skall ta det nationella samordningsansvaret.

Nästa fråga är vilka möjligheter man hade att genomföra en sjukvårdsinsats i Thailand. UD har i sin rapport efter tsunamin hänvisat till de kontakter som togs med det thailändska utrikesdepartementet beträffande hjälpinsatser och som först på eftermiddagen den 27 december thailändsk tid fick ett positivt svar. Det meddelande som sändes till ambassaderna i Bangkok, Colombo, Jakarta och New Delhi hade följande lydelse:

Räddningsverket berett sända UNDAC-[ac]krediterad personal till de länder som drabbats av dagens jordbävning.

Statens Räddningsverks UNDAC-[ac]krediterade personal är redo att rycka ut om en förfrågan inkommer från berörd myndighet/land. Personalen är specialiserad på logistik och sambandsverksamhet.

Räddningsverket är dessutom redo att sända filter och andra förnödenheter.

CABINET



Det svar man får beror självfallet på hur man formulerar frågan; frågan gällde här allmänt bistånd och inte specifika insatser för att bistå svenska medborgare. Ambassaden fick inget svar på detta meddelande. Här bör dock enligt kommissionens mening en åtskillnad göras mellan allmänna stödinsatser till den thailändska regeringen eller andra regeringar och insatser riktade specifikt till svenska medborgare i omedelbart behov av hjälp. Den i Wienkonventionen fastslagna rätten för en stat att bistå sina egna medborgare är den naturliga grunden för ett aktivt agerande. Det är instruktivt att jämföra med hur några andra länder tolkade situationen. Den tyske ambassadören i Bangkok, som intervjuades vid kommissionens besök i april, svarade på frågan om förhandskontakter med det thailändska utrikesdepartementet helt enkelt "Vi frågade inte".<sup>72</sup> Andre mannen vid den italienska ambassaden i Bangkok, som i ambassadörens frånvaro hade det lokala ansvaret för den italienska insatsen i Thailand, uppgav vid sitt möte med kommissionen att den italienska administrationen informerade den thailändska tre timmar innan det första italienska planet skulle landa.<sup>73</sup> De tyska och italienska utrikesadministrationernas agerande var alltså väsentligt mer aktivt än den svenska. Några komplikationer i relationerna mellan dessa båda länder och Thailand har detta förhållningssätt inte lett till.<sup>74</sup> Bedömningen att en notifiering om en påbörjad insats under färd är tillräcklig delades för övrigt av Hans Dahlgren vid kommissionens utfrågning av denne.<sup>75</sup>

En väsentlig del av förklaringen till den försenade insatsen ligger i det starkt sektoriserade åtgärdsansvaret, otydlig ansvarsfördelning i vertikalt led mellan landstingen och Socialstyrelsen och avsaknaden av en central krishanteringsfunktion. På landstingsnivå inom sjukvårdssektorn fanns en utbredd insikt om behovet av insatser bland personer med katastrofmedicinsk kompetens. Där ansåg man sig inte kunna agera utan en samordnande insats från Socialstyrelsens sida. På Socialstyrelsen var man inte förberedd på att ta detta ansvar och drev under de första dyggen inte heller särskilt aktivt frågan om en insats i Thailand i kontakterna med UD. Inom UD fanns å andra sidan inte den medicinska kompetens som krävdes för att dra slutsatsen att en insats var motiverad vare sig på den konsulära enheten eller vid utlandsmyndigheten i Thailand. Den enda enhet inom UD som aktivt drev frågan om en insats var den humanitära gruppen vid enheten för global säkerhet, som i sitt normala arbete har kontakter med Räddningsverket och andra instanser med beredskap att göra insatser utomlands och därmed

hade reflexen att i ett tidigt skede överväga en insats. Det är dock värt att notera att Utrikesdepartementet trots sin egen brist på kompetens på sjukvårdsområdet i kontakterna med Socialstyrelsens ledning vidhöll att uppgiften var UD:s även om man efter några dagar överlät samordningsansvaret gentemot landstingen till Socialstyrelsen.<sup>76</sup>

Enligt kommissionens mening borde Socialdepartementet, som är det sakansvariga departementet, ha intagit en mycket aktivare hållning gentemot UD i den interna handläggningen inom Regeringskansliet. Statsrådet Ylva Johansson hävdade under utfrågningen med kommissionen till att varken Socialdepartementet eller Socialstyrelsen hade något mandat att agera på egen hand när det gäller vård utanför landets gränser. Faktum kvarstår dock att en insats gjordes några dagar senare, trots att någon förändring av den lagliga grunden inte hade skett under dessa dygn. Dessutom har den politiska ledningen i departementet större handlingsutrymme i detta avseende än den sektorsansvariga myndigheten.

### Evakuering av skadade

Situationen i avgångshallen på Phukets flygplats har under de kritiska dyggen beskrivits som kaotisk. Under dessa dagar leddes verksamheten väsentligen av tre personer: den UD-anställda Klas Ljungberg, som följde med samma plan som utrikesminister Freivalds och anlände vid lunchtid den 29 december, volontären Håkan Skoglund, en thaitalande företagare bosatt i Thailand, som på eget initiativ reste till Phuket från Bangkok, och läkaren Anders Lindberg, tillsammans med sjuksköterskorna Kjell Erwid och Karin Lundberg utsänd på Socialstyrelsens uppdrag från Stockholms läns landsting och medföljande samma plan som utrikesministern. De stöddes i arbetet av flera volontärer. Man tillämpade en mycket enkel prioritetsordning när det gällde hemfärd: i) skadade, ii) ensamma barn, iii) personer som mist anhöriga och iv) de som väntat längst i utrikeshallen. Sedan man hade övergivit kravet på ID-handlingar vid utresan, förenklades hanteringen ytterligare. Beträffande de skadade gjordes sedvanliga katastrofmedicinska bedömningar av om tillståndet medgav transport. Det upprättades inga verifierade passagerarlistor för avfärd; planen fylldes med passagerare enligt gällande prioriteringar och gavs därefter klartecken att lyfta.<sup>77</sup> Tanken var att passagerarlistor och uppgifter om

skadeläge hos dem som följde med skulle föras över till Sverige från planet under resan. Detta visade sig i allmänhet inte vara möjligt, varför man i stället faxade från flygplatserna vid mellanlandning.

I Bangkok rådde problem med den lokala logistiken, eftersom patienterna var spridda på ett antal sjukhus med lång transporttid till flygplatsen. Man hade dåligt grepp om när flygplanen från Sverige skulle anlända och hann därför inte fylla dem med patienter. Till problemen bidrog att ambassadpersonalen inte alltid kände till de thailändska myndigheternas krav. Det finns särskilda procedurer för hur patienter skall tas ombord på flygplan (tillstånd för ambulanstransport med mera). I vissa fall var pappersarbetet inte gjort, och ambulanserna kunde inte köra ut till planen.<sup>78</sup> När läkar-team närmare nyårshelgen mer systematiskt började söka igenom sjukhusen och kartlägga skadorna, förbättrades informationsläget, och effektiviteten i sjuktransporterna kunde förbättras.

### Insatsen i Sverige

Om det rådde osäkerhet beträffande Socialstyrelsens ansvar för en sjukvårdsinsats utomlands, gällde detta inte samordningsansvaret för landstingens omhändertagande av de skadade i landet. Socialstyrelsens enhet för krisberedskap (EKB) valde ut fyra landsting som huvudansvariga för mottagning och hemtransport (Stockholms län, Västra Götaland, Region Skåne och Västerbottens län). Tilläggsuppgifter gavs också till Uppsala (psykiatriskt insatsteam) och Östergötland (traumateam). Uppgiftsfördelningen var delvis improviserad och byggde inte på i förhand fattade beslut. Västra Götaland hade föreslagits som samordnande för de interna transporterna i Sverige vid ett möte hösten 2004, men något beslut fattades aldrig, och ledningsfunktionen var inte övad vid tiden för tsunamin.<sup>79</sup>

Västerbottens läns landsting var tilltänkt som samordnare av det Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM), som dock inte var färdigt att sättas in; i stället fick man ansvaret för den mer provisoriskt tillkomna insatsen av MD-80-plan. Informationen om de hemvändande skadade kom att bli ett problem. Tanken var ursprungligen att uppgifter om alla passagerare och deras skador skulle faxas från Thailand direkt efter det att planen hade lyft, men ilastningen gick i många fall så oordnat till att information om vilka som fanns ombord inte fanns vid avgången. Den första möjligheten

att faxes uppgifterna var vid mellanlandning i Delhi, vilket dock inte fungerade. I de flesta fall kom information därför att faxas vid mellanlandning i Dubai. Inte heller detta fungerade dock alltid, och vid något tillfälle blev informationen felaktig på grund av att patienter med försämrat tillstånd hade tagits av planet i Dubai.

Informationen om skadeläget vidarebefordrades inte heller på ett effektivt sätt till de landsting som skulle ta det slutgiltiga ansvaret för patienterna. När Östergötlands läns landsting kontaktade Socialstyrelsen för att få besked om hur många patienter som väntades hem och vilka skador de hade, uppmanades man att ta kontakt med sjukhusen i Stockholmsregionen.<sup>80</sup> Detta är uppenbarligen inte ett effektivt sätt att hantera den gemensamma informationsfunktionen.

En konsekvens av den ofullständiga och delvis felaktiga informationen om vilka patienter som var på väg hem var att sjukvården hemma feldimensionerade sin mottagningskapacitet; det rådde överkapacitet på flera sjukhus, eftersom man väntade fler patienter än vad som faktiskt kom.<sup>81</sup> Eftersom beläggningen på sjukhusen vid den aktuella tidpunkten var måttlig, skapade detta inte så stora problem. Om katastrofen hade inträffat vid en tidpunkt med högre beläggning, hade kostnaderna för denna feldimensionering blivit betydande.

Inför mottagandet i Sverige hade både Socialstyrelsen och landstingen längre tid på sig till förberedelser än för akutinsatsen i Thailand, och överlag förefaller mottagandet ha fungerat väl. Några undantag har dock rapporterats till kommissionen.<sup>82</sup>

### Konsekvenser av den sena insatsen

Huvudkonsekvensen av fördröjningen i sjukvårdsinsatsen var det onödiga lidande som svenska medborgare utsattes för till följd av den extrema bristsituation som rådde i den drabbade regionen. Ingrepp fick göras av volontärer som hade begränsad utbildning och saknade adekvat utrustning. Vissa misstag som gjordes av den thailändska personalen – framför allt underskattningen av infektionsrisken – hade med all sannolikhet kunnat undvikas om svenska sjukvårdsteam med katastrofmedicinskt kunnande hade satts in. Dessa misstag kan komma att leda till bestående men hos drabbade resenärer; ännu 5 månader efter tsunamin angav 72 procent av de intervjuade skadade att de hade men i form av funktionshinder eller

smärttillstånd. Om några svenska medborgare avlidit till följd av den försenade insatsen kan inte med full säkerhet fastställas. Uppgifter från den thailändska administrationen som återgivits av Rosling m.fl.<sup>83</sup> tyder på att omkring en procent av de skadade avled på stranden, innan någon organiserad sjukvårdsinsats överhuvudtaget kunde göras. Dessa liv stod alltså inte att rädda. I något fall som rapporterats till kommissionen fanns en klar risk för dödsfall som kunde undvikas endast på grund av att den drabbade själv hade sådant kunnande eller sådana kontakter att nödvändiga åtgärder kunde vidtas.<sup>84</sup> Det är klart att många thailändska medborgare fick försämrade vård till följd av överbelastningen på sjukvården och de prioriteringar som gjordes på platsen, och det kan inte uteslutas att thailändska medborgare avlidit som en konsekvens av detta.

#### 4.4 Räddningsverkets insats

Problemen med engagemanget av Räddningsverket för en insats i Thailand har analyserats ovan i avsnitt 4.1. Ett oklart mandat i kombination med avsaknad av planer för insatser andra än dem som sköts i FN:s regi ledde en otydlig ansvarsfördelning mellan berörda departement. Kommissionens slutsatser i detta avseende delas av den utländske expert som engagerats för utvärderingen i denna del.<sup>85</sup>

Kommissionens expert har också noterat bristen på formella rutiner i hanteringen av insatsen. Ingen formell begäran föregick förberedelserna för en insats, och ingen krishanteringsgrupp skapades inom eller mellan departementen för denna fråga. De ad hoc-betonade beslutsprocedurerna – som bara delvis sammanhänge med helgledigheten – i kombination med helt otillräcklig information om läget i katastrofområdet gjorde att hela insatsen fick ett improviserat drag. En tidig idé om att skicka en observatörsgrupp för att rekognoscera avfördes, enligt kommissionens bedömning sannolikt på grund av ett missförstånd mellan Försvarsdepartementet och UD, vilket ytterligare fördröjde insatsen.

Själva ordern att göra en insats var oprecis och bestod egentligen bara av en uppmaning att samla ihop rätt sorts människor och göra något. Något omsorgsfullare urval av personal var därför inte möjligt. Som insatsstyrka betraktad kom gruppen att bli underdimensionerad.

Insatsstyrkan var dessutom otillräckligt informerad om situationen på platsen. Viss genomgång av den tillgängliga informationen kunde göras under resan, men det dröjde innan styrkan hade en så detaljerad bild av situationen i stort att den kunde arbeta effektivt på platsen. När insatsstyrkan tog över arbetsuppgifter från volontärerna, gick viktig information förlorad.<sup>86</sup>

Med konsulatets förstärkning i samband med Christer Asps ankomst förbättrades situationen. Förbindelser mellan insatsstyrkan och både thailändska och svenska myndigheter etablerades, och räddningsstyrkan fick mer precist definierade arbetsuppgifter under konsulatets ledning. Personalens insatser på fältet beskrivs därefter som effektiva.

## **4.5 Logistik och transporter**

Med logistik avses styrning av person- och materieltransporter till avsedda destinationer. Styrningen har det övergripande målet att transporterna skall genomföras på effektivast möjliga sätt. Logistikproblem hanteras dagligen i stor skala inom våra försörjnings- och transportsystem, både lokalt och globalt, och det finns därför en väl utvecklad teknik för att hantera de frågor som hör hit. Kommissionen inskränker diskussionen i detta avsnitt till Thailand.

### **4.5.1 Behov och resurser**

#### **Behov**

Efter en viss osäkerhet under annandagen, då reseföretagen först lät resenärer som var på väg till regionen själva bestämma om de ville åka, beslöt man på eftermiddagen att under några dygn ställa in flygningar till Phuket tills läget hade klarnat. Utrikesdepartementets beslut om avrådan från resor till sydvästra Thailand fattades vid 16-tiden och publicerades på departementets hemsida. Ganska snart stod det klart att de resenärer som hade berörts av katastrofen ville återvända till Sverige så snart som möjligt. Det gällde dock inte alla resenärer; när reseföretagen inledde sin evakuering, fanns det resenärer som önskade stanna kvar och som uttryckte sitt missnöje med beslutet. Det gällde bland annat dem som letade efter anhöriga.

Totalt kom omkring 20 000 svenska resenärer att transporteras hem till Sverige under perioden fram till och med den 8 januari.<sup>87</sup> Vad som komplicerade hemtransporten var att en del av dessa var skadade, vissa allvarligt. Det krävdes för den kategorin medicinska bedömningar av vilka som var i ett sådant tillstånd att de klarade en lång flygresa. Vissa av de skadade måste ligga, och en del behövde vårdinsatser också under resan.

En komplikation var också att vissa av resenärerna hade uppfattat och hörsammat den thailändska regeringens rekommendation att ta sig till Bangkok, antingen för vård eller för vidare transport hem. Hur många av resenärerna det rörde sig om visste man inte, eftersom någon sammanställning av denna ström av resenärer uppdelade på nationaliteter inte hade gjorts vid ankomsten till Bangkok.

Det fanns därmed logistiska problem på tre nivåer. På en övergripande nivå gällde det att uppskatta hur många passagerare som överhuvudtaget skulle transporteras hem från Thailand. På nästa nivå gällde det hur många som skulle transporteras hem från Phuket och hur många från Bangkok. Slutligen var det på den lokala nivån i Phuket och Bangkok nödvändigt att samordna transporten till flygplatsen av såväl skadade som oskadade resenärer, så att flygplanen kunde fyllas med resenärer av olika kategorier efter prioritet. Detta förutsatte att man åtminstone grovt kunde sortera de skadade i kategorier efter skadornas allvar, så att rätt kombination av platser för liggande och sittande kunde erbjudas.

## Resurser

Huvudresursen för hemtransporten var reseföretagens egna transportresurser kompletterade med de extra plan som dessa företag via sina kontakter på flygmarknaden lyckades hyra in. Redan på förmiddagen den 26 december var Fritidsresor i kontakt med sin trafikcentral i Tyskland för att söka extrakapacitet för evakuering. Man var dock i detta skede inte klar över vilken kapacitet som skulle komma att krävas. Även andra företag identifierade efterhand liknande behov. Någon akut fysisk brist på plan eller besättningar kom dock inte att uppstå på den internationella marknad där man opererade; det fanns ledig kapacitet på världsmarknaden under den aktuella perioden.<sup>88</sup>

Till charterföretagens ordinarie och inhyrda kapacitet kom SAS och Thai Airways reguljära flygningar. Utöver dessa resurser kom SAS på regeringens förfrågan att bidra med extraflygningar, vad som i massmedierapporteringen kom att kallas "luftbron".<sup>89</sup> Utrikesdepartementet beställde därutöver enstaka flygningar också med andra flygbolag.

För skadade resenärer var utgångsresursen de sjuktransporter som kunde mobiliseras av SOS International, Nordic Assistance och liknande företag. Denna kapacitet visade sig snart otillräcklig, vilket ledde till förfrågningar om statliga sjuktransportinsatser, som kom att skötas i SAS regi. Utöver detta gjordes vissa begränsade insatser med norskt ambulansflyg, ett isländskt plan, ett tyskt sjuktransportplan och ett mindre plan erbjudet av ett svenskt företag. Enstaka skadade fick också transport med flygplan från bland annat Finland och Italien.

#### 4.5.2 Den statliga insatsen

Enligt reseföretagens redogörelser framfördes önskemål om statliga insatser till Utrikesdepartementet redan på annandagens kväll.<sup>90</sup> Detta har dock förnekats från UD, som hävdar att samtalen under annandagen handlade om mer allmänna frågor, såsom hur många resenärer som fanns i Thailand.<sup>91</sup> Här står alltså uppgift mot uppgift. Redan vid mötet i UD:s beredskapsgrupp klockan 10 på förmiddagen den 27 december var dock frågan om extra flygkapacitet uppe till diskussion, vilket talar för att man på UD vid denna tidpunkt var medveten om att en statlig insats var behövlig. På eftermiddagsmötet klockan 14 hade man ett första besked från SAS med innebörden att några lämpliga resurser inte fanns tillgängliga förrän flera dagar senare. Vid detta möte föreslog chefen för ministerkansliet Karin Olofsdotter att kontakt skulle tas med ryska Aeroflot, ett förslag som dock inte vann anslutning bland övriga vid mötet.<sup>92</sup>

Vid presskonferensen klockan 15 meddelade statsminister Göran Persson att regeringen inte skulle tveka att bistå reseföretagen med evakueringsinsatser om en sådan förfrågan kom. Detta ledde till påstötningar från reseföretagen på eftermiddagen (som alltså av dem beskrivs som förnyade).<sup>93</sup>

Statssekreterare Lars Danielsson tog på morgonen den 28 december kontakt med SAS-ledningen för att försöka förmå den att



mobilisera de resurser som efterfrågades<sup>94</sup>, vilket ledde till att SAS kom att ta i anspråk bland annat flygplan som är relativt små och egentligen inte var avsedda för de distanser som det här var fråga om. Parallellt med detta hade UD hos Luftfartsverket undersökt möjligheterna att utnyttja det svenska nationella ambulansflyget (SNAM). Besked kom dock den 28 december att detta inte var färdigt att tas i drift. En framställning gjordes därför till SAS också beträffande sjuktransporter.

Ett möte hölls mellan representanter för reseföretagen och UD efter lunch den 28 december. Frågan ställdes av reseföretagen om de skulle arbeta för att få fram så mycket kapacitet som möjligt, vilket enligt dem besvarades jakande av chefen för konsulära enheten Jan Nordlander.<sup>95</sup>

Senare på eftermiddagen hölls ett möte med SAS. SAS avrådde från den lösning man kunde erbjuda, baserade på flygplan av MD-80-typ, både för allmänna transporter och för sjuktransporter. Planen är avsedda för väsentligt kortare distanser och behövde flera mellanlandningar under hemvägen. De bårar som sjuktransportplanen var utrustade med är tämligen plågsamma för patienterna, i synnerhet på så långa flygningar som det här var fråga om.<sup>96</sup> Avrådan framfördes både till UD, representerat av Jan Nordlander och Mikael Westerlind, och till Luftfartsverket.<sup>97</sup> UD har i en skrivelse till kommissionen hävdade att någon avrådan inte framfördes.<sup>98</sup> Mot detta står, förutom uppgiften från Olle Näslund vid SAS, att Lars Danielsson behövde utöva tryck mot SAS-ledningen för att bolagets flygningar skulle komma till stånd. Om SAS hade haft adekvata resurser tillgängliga, hade det ju inte funnits någon anledning att tveka att erbjuda regeringen dessa. I ett svar på kompletterande frågor från kommissionen förefaller UD ha retirerat från sin tidigare ståndpunkt: "Berörda UD-tjänstemän var inte omedvetna om att ett arrangemang för sjuktransport i 'omkonfigurerade' passagerarplan inte skulle utgöra någon idealisk lösning. Brister i detta avseende fick vägas mot intresset att utan ytterligare dröjsmål erbjuda sjuktransport. De omrustade MD 80-planen var vad SAS kunde ställa till förfogande. Nordlander och Westerlind uppfattade inte att det presenterade förslaget i själva verket var något som SAS avrådde från. Däremot noterades att lösningen var av tydlig undantagskaraktär, sannolikt påfrestande för passagerarna med hänsyn till resans längd men likväl försvarbar och fullt realistisk att genomföra."<sup>99</sup>

De första extra SAS-flygningarna utgick den 29 december. I avvaktan på SAS insats hyrde UD med hjälp av en mäklare in ett flygplan från Air Scotland/Greece Airways, som hämtade upp 233 passagerare i Phuket den 29 december.<sup>100</sup> Ett mindre antal resenärer togs också hem med andra flighter. Den statliga insatsen koncentrerades på Bangkok, medan reseföretagen huvudsakligen flög hem resenärer från Phuket.

Andra mäklare hörde av sig till UD utan att få någon reaktion. Flight Management erbjöd sig den 28 december att förmedla en Boeing 757 från Air Slovakia med 204 stolar, som skulle kunna gå samma dag. Planet disponerades till nyårsafton och hade kunnat gå två turer till Thailand. Man avvaktade i ett dygn utan att få någon respons från UD, varefter man avvecklade diskussionen med den presumptive leverantören.<sup>101</sup> Enligt UD var orsaken till att man inte antog erbjudandet att man redan hade hyrt in planet från Air Scotland.<sup>102</sup> Detta argument är svårt att förstå, då behoven vid denna tidpunkt var långt ifrån tillfredsställda. Även andra mäklare hörde av sig, men kontakterna ledde inte till något avslut.

Totalt genomfördes inom ramen för den så kallade luftbron med SAS ett drygt tjugotal flygningar till Skandinavien (Stockholm, Köpenhamn, Oslo), varav två rena sjuktransporter. Omkring 2 000 resenärer evakuerades med hjälp av den statliga insatsen, varav 1 700 med SAS-planen. Detta motsvarar 10 procent av det totala antalet svenska resenärer som evakuerades från Thailand under den aktuella perioden.

### Logistiska aspekter

För att en transportoperation av det format som var aktuellt skall kunna genomföras effektivt krävs information om hur många passagerare som skall hemtransporteras och, beträffande de skadade, i vilket skick de befinner sig. I den andra ändan av logistikkedjan väntade svensk sjukvård på att ta emot de skadade, vilket förutsatte att man visste hur många patienter som väntades hem, när, och till vilka hemlandsting de olika kategorierna skadade skulle vidaretransporteras. Med de förutsättningar som rådde i avgångshallarna på Phukets och Bangkoks flygplatser var detta inte möjligt att genomföra på ett tillfredsställande sätt.

Beträffande logistiken i stort – bortsett från transporten av skadade – var ett större problem att man inte hade grepp om antalet

resenärer i Phuket respektive Bangkok. Huvuddelen av resenärerna åkte hem från Phuket, medan SAS-flottan kom att koncentreras till Bangkok. Av de totalt 20 000 resenärerna i Thailand åkte omkring 4 000 hem med SAS-plan, reguljära eller extrainsatta. Av dessa flög som nämnts 1 700, eller mellan 8 och 9 procent, inom ramen för den så kallade luftbron.

Kommissionens expertgrupp har visat att beläggningen på reseföretagens plan var betydligt högre än på SAS-planen. Vid en bedömning av effektiviteten måste man dock hålla i minnet att de lokala logistiska förutsättningarna var olika i Phuket och i Bangkok. I Phuket var en stor andel av resenärerna under flera dygn samlade på eller i omedelbar närhet av flygplatsen. Flygplanen fylldes i takt med att de kom in, i enlighet med den prioriteringsordning som hade etablerats.<sup>103</sup>

I Bangkok var informationen helt naturligt ofullständig om var resenärerna befann sig, liksom om skadeläget hos dem som befann sig på sjukhus eller på hotell. Vissa resenärer dröjde med att åka hem, eftersom de hade anhöriga som var skadade eller saknade. Information om sådana förhållanden, jämte god samordning mellan logistiksamordnarna i Stockholm och Bangkok, hade varit nödvändig för att anpassa de lokala transporterna till flygplatsen med flygplanens ankomst.<sup>104</sup> Den ofullständiga informationen fick konsekvenser för utnyttjandegraden. Exempelvis har SAS Thailandschef Axel Blom meddelat kommissionen att en av de första flighterna bara utnyttjade 26 av totalt 100 tillgängliga platser.<sup>105</sup> I ett fall ankom ett SAS-plan till Bangkok med 20 bårplatser och 120 sittplatser, men den lokala samordnaren på flygplatsen gavs relativt kort tid för att fylla planet. Flygpersonalen förordade, sedan den informerats om rutinerna, att planet skulle gå senare för att öka utnyttjandet. En UD-tjänsteman ingrep då och krävde att planet skulle lyfta på den ursprungligen planerade tiden, eftersom SOS International hade bokat platser ombord. Inte heller detta plan kom därför att utnyttjas till fullo.<sup>106</sup>

Kommissionens logistikgrupp har uppskattat att troligen flera hundra passagerare kom hem senare än nödvändigt på grund av brister i den logistiska hanteringen. Detta är en ganska försiktig bedömning, med tanke på att det totala antalet passagerare som hanterades inom ramen för den statliga operationen var omkring 2 000, men den har ändå ifrågasatts av UD.<sup>107</sup> De exempel som givits ovan – det erbjudna, outnyttjade Air Slovakia-planet, ytterligare outnyttjade mäklartjänster och de ofullständigt utnyttjade

SAS-planen – räcker dock för att styrka expertgruppens bedömning, alldeles oavsett vilken den faktiska beläggningsgraden var i övrigt.

#### 4.5.3 Sammanfattande bedömning

Vad reseföretagen önskade när man tog kontakt med Regeringskansliet och begärde en statlig medverkan i hemtransporten var i första hand hjälp med sjuktransporter. Som framgått var bidraget till den totala transportkapaciteten från den extrainsatta SAS-flottan och andra statligt mobiliserade resurser marginellt och motsvarade inte mer än 10 procent. På sjuktransportsidan var den relativa betydelsen av den statliga insatsen större, även om det här inte har gått att få fram en detaljerad bild av förhållandena.

Den naturliga lösningen på det transportproblem som Regeringskansliet ställdes inför – när nu SAS inte hade lämplig egen kapacitet att snabbt ställa upp med – hade varit att låta en kompetent flygmäklare ta hand om upphandlingen av extra kapacitet. Flera alternativ fanns inom ramen för en sådan lösning. En möjlighet hade varit att ge reseföretagen ett utvidgat uppdrag att mot ersättning sörja för hemtransporten också av andra än sina egna resenärer. En annan möjlighet hade varit att ge uppdraget till någon av de privata flygmäklare som finns på marknaden att samordna med reseföretagen och därefter handla upp kompletterande kapacitet. Flera sådana mäklare anmälde sig som nämnts till Regeringskansliet under de första dagarna efter katastrofen, men bara en av dem utnyttjades för en av flygningarna. En tredje möjlighet – om man av ett eller annat skäl önskade utnyttja just SAS som utförare – hade varit att låta SAS handla upp transportresurser på den internationella flygmarknaden, något som man har kompetens för. När SAS inte hade möjligheter att leverera så snabbt som önskvärt, krävdes av Regeringskansliet en insats som enligt SAS egen bedömning inte höll måttet. Att beställningen till SAS avsåg endast SAS egen flotta har förnekats av UD, men ansvariga på SAS uppfattade det så.<sup>108</sup> Ett fjärde alternativ, om man hade velat hålla sig inom den offentliga sfären, hade varit att utnyttja Försvarsmakten, som har logistikkompetens och gott om kontakter även med den civila luftfarten. Här fanns också ramavtal som kunde ha utnyttjats.<sup>109</sup>

Med en förberedd logistikgrupp och medicinska bedömnings-team utsända tidigare hade förutsättningarna varit bättre för den

logistiska hanteringen. Vid bedömningen måste hänsyn tas till att situationen var utomordentligt svår både i Phuket och Bangkok, och under rådande förutsättningar gjorde ett flertal tjänstemän från UD och andra myndigheter, tillsammans med volontärer och engagerade företag, mycket förtjänstfulla insatser för att få hem resenärerna från regionen.

#### **4.6 Konsulära frågor exklusive registrering och identifiering**

När en katastrof som drabbar ett stort antal svenskar i utlandet inträffar, blir denna naturligen och omgående en huvuduppgift för de svenska utlandsmyndigheterna på platsen. Vidare berörs omedelbart UD såsom huvudman för utlandsmyndigheterna. Ambassaderna i Bangkok och Colombo, den personal från ambassaden i Bangkok som begav sig till Phuket och de många frivilliga svenskar som ställde upp i den uppkomna situationen hade från och med annandagen den viktiga och svåra uppgiften att bistå de många svenska turister som drabbades av tsunamin. De drabbade hade behov av stöd, mat, husrum, pengar och pass, i vissa fall sjukvård, hjälp med att leta efter saknade anhöriga och hjälp med hemtransport av omkomna. Som har redovisats i kapitel 2 har svenska utlandsmyndigheter en rad skyldigheter gentemot svenskar i utlandet, även om ansvaret i första hand ligger på resenärerna själva, deras reseföretag och försäkringsbolag. Det finns också delvis orealistiska och felaktiga föreställningar om omfattningen av statens skyldigheter på det konsulära området. Drabbade och anhöriga hade en bild – delvis helt orealistisk, delvis rimlig – av vad förvaltningen kunde bistå med, som den inte i alla avseenden svarade upp mot. Detta ledde till en rad olyckliga möten mellan enskilda och tjänstemän, där man inte talade samma språk.

##### **4.6.1 I regionen**

###### **Bemötande**

Åtskilliga drabbade hade höga förväntningar på ambassadtjänstemän och förväntade sig att det skulle bli som att komma hem till Sverige när de väl hade lyckats ta sig till konsulatet eller ambassaden. Många blev besvikna över det bemötande de fick och de

upplevde att företrädare för förvaltningen agerade på ett undermåligt sätt. De ansåg att tjänstemännen visade bristande förståelse och kände sig i vissa fall kränkta av den behandling de fick i den utsatta situation som de befann sig i.

I *Bangkok* var ett av bemötandeproblemen att personalen satt bakom en glasruta när de talade med de drabbade. Detta gjorde ett starkt negativt intryck på många.<sup>110</sup> Ambassaden hade kunnat flytta ut mottagandet av de anländande till väntrummet på utsidan av glasväggarna. En av volontärerna hörde också tjänstemän uttrycka sig olämpligt till de anländande, som ”Har du inget bättre att presentera än detta?” till personer utan tillhörigheter och därmed identifikationshandlingar. Han tror själv att sådana kommentarer berodde på egen chock över situationen och menar att det fanns stor empati bland personalen, trots att de utifrån sett inte upplevdes som tillräckligt inkännande.<sup>111</sup>

Även i *Phuket* uppstod en rad problemfyllda möten. En bidragande orsak till detta var att det som nämnts uppstod förvirring kring var den svenska representationen egentligen var stationerad. Både drabbade och volontärer har omvittnat att det inte fanns någon struktur eller ordning på Pearl Village Hotel. De anhöriga som begav sig till hit kände sig undanskuffade och ignorerade.<sup>112</sup>

Reaktioner över den brist på empati i bemötandet som många upplever sig ha fått från UD gäller också kyrkans medarbetare vid Pearl Hotel. Däremot har kyrkan upplevts som ett stort stöd på andra platser, exempelvis i Bangkok, där trycket på organisationen inte blev tillnärmelsevis lika hårt.

Myndighetschefen i *Colombo* i Sri Lanka, Ann-Marie Fallenius, förstod efter ett tag att vad de drabbade verkligen behövde var någon som lyssnade på dem. De som anlände till representationen var ibland i chocktillstånd och mycket känsliga. Hon sade efter någon dag åt sina anställda att helst inte säga något utan att bara lyssna, eftersom de drabbade lätt blev uppretade om man sade något som kunde irritera dem.<sup>113</sup>

Ett stort problem för utlandsmyndigheterna var deras underbemanning. Personalen på ambassaderna och konsulatet arbetade många gånger dygnet runt utan att sova mer än enstaka timmar. Ambassaden i Bangkok var tydlig i sina krav på personalförstärkning gentemot Stockholm. Stellan Berg talade den 26 december med Eva Persson på UD:s personalavdelning som berättade att hon kunde få ihop några extrapersoner från de kringliggande ambassaderna. Han sade då: ”Några stycken, vi behöver 100 personer.”<sup>114</sup>

Också på ambassaden i Colombo och konsulatet i Phuket var man inledningsvis alldeles för fåtaliga för den anstormning av människor som kom. Detta bidrog utan tvekan till de kommunikationsproblem som i vissa fall uppstod mellan drabbade och tjänstemän.

Vid bedömningen av bemötandet är det alltså grundläggande att inse det resursproblem som förelåg och som dramatiskt begränsade myndigheternas serviceförmåga. De drabbades perspektiv på det inträffade är förståeligt nog ett annat.

### **Kläder, mat och husrum**

Många av de drabbade hade förlorat alla sina tillhörigheter och var i behov av det mest grundläggande för att överleva. Det kunde handla om att få kläder, mat och husrum. Thailändare och lankeser gjorde här en oerhörd insats och hjälpte många. De som kom till Provincial Hall i Phuket kunde så småningom, när den lokalanställda Nayiana Sorot och en rad volontärer väl var på plats, få hjälp med transporter, mat, kläder och någonstans att bo. På detta sätt var ambassadör Hafströms bedömning att alla som inte var fysiskt skadade hade möjlighet att få sina grundläggande behov tillgodosedda sannolikt riktig. De kunde få mat, tak över huvudet och enkla kläder.<sup>115</sup> Denna hans bedömning resulterade i att han instruerade bland andra Lennart Hamark att inte befatta sig med konsulära frågor utan att i stället koncentrera sig på att ge stöd till chockade överlevande svenskar. En del drabbade upplevde den strikta policy som kyrkans representanter upprätthöll på Pearl Hotel som felaktig, vilket ledde till en rad diskussioner mellan drabbade och kyrkans företrädare.

Även till flygplatsen i Bangkok kom det drabbade svenskar iförda endast badkläder. Under måndagen hade man på flygplatsen i Bangkok inga kläder att erbjuda de hjälpsökande.<sup>116</sup> Senare fanns dock säckar med kläder att dela ut.

### **Pengar och pass**

För åtskilliga drabbade har frågan om pengar varit av central betydelse, eftersom de i många fall hade förlorat allt. Många upplevde att personalen inte hade förmåga att skilja mellan ordinär konsulär hantering och den extraordinära situationens krav. Den

strikt policy som gäller enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, där ”hjälp till självhjälp” varit ledstjärnan, visade sig inte vara anpassad för den uppkomna situationen. Benny Carlsson har berättat att många personer som kom till Pearl Village Hotel ville ha pengar till kläder och annat, men de som arbetade på konsulatet hade inga instruktioner om att kunna lämna ut några.<sup>117</sup> En viktig sak för de drabbade var att kunna komma i kontakt med sina anhöriga, och för att kunna ringa behövde de inledningsvis pengar. För många var det sannolikt mer angeläget att komma i kontakt med sina anhöriga än att få husrum.

Även i Bangkok upplevde ambassadtjänstemännen att regelverket utgjorde ett hinder. De konsulära frågorna växte, och man enades om en norm om 2 000 baht (motsvarande omkring 400 svenska kronor) per person. Man hade inga andra direktiv än att behandla de hjälpsökande som vanliga konsulära ärenden, det vill säga att erbjuda ett lån med en viss avgift. Sent på tisdagen fick man direktiv om att det bara var att betala ut pengar mot kvitto utan krav på återbetalning.<sup>118</sup> Man hade på ambassaden många diskussioner om regelverket var väl strikt i den uppkomna situationen. Det hade varit till stor hjälp om det hade fattats ett beslut om huruvida reglerna gick att åsidosätta och i så fall på vilket sätt.<sup>119</sup> Denna oklarhet resulterade också i att kontantpolicyn förändrades över tid och också skilde sig mellan Bangkok och Phuket. Slående är att de tjänstemän som är vana att hantera konsulära ärenden intog en restriktiv policy, medan de som inte kunde något om konsulära frågor var mer liberala.<sup>120</sup>

Frågan om passen var också oklar. Först gällde att provisoriska pass skulle ordningsställas för dem som förlorat sina pass. De provisoriska passen tog dock snart slut och man övergick till att skriva på ett papper. Många skickades iväg för att ta ett passfotografi på stan. Detta borde ha kunnat lösas på plats i den uppkomna situationen, och frågan ställde till mycket bekymmer och oro för de drabbade; i något fall ordnades också en sådan lösning efter viss tid.

### Kort summering

Det allt överskuggande problemet var gapet mellan behov och resurser, som fick svåra konsekvenser i mötet mellan de hjälpsökande och myndigheterna. Avsaknaden av en fungerande arbets-



organisation ledde till att de tjänstemän som fanns på plats gjorde felaktiga prioriteringar och inte gjorde tillräckligt för att omhänderta de hjälpsökande. Det saknades en samordnad informationspolicy. Det är också tydligt att tjänstemännen hade svårt att bedöma det konsulära regelverkets relevans i den rådande situationen.

#### 4.6.2 I Sverige

Vakthavande hänvisade de första som ringde till SOS International. Detta var i och för sig en riktig reaktion, eftersom den innebar att den organisation som hade lättast att aktivera personal på fältet blev varslad. Samtidigt larmades uppåt i organisationen, så som tidigare har beskrivits.

Många anhöriga ringde till UD. Det ringde också drabbade från regionen. Många upplevde att de fick märkliga svar från dem som svarade i telefonen. En patient som ringde och sade att han låg på sjukhus och ville bli hemskickad genast fick som svar av en tjänsteman på UD: ”Ja, det vill 25 000 andra svenskar också.”<sup>121</sup> En annan resenär, som ringde och sade att hon stod bland döda och skadade människor, fick svaret att det inte fanns några uppgifter om bekräftat döda personer.<sup>122</sup>

Många av dem som satt och svarade i telefonen på UD var inte tränade för uppgiften och fick inte tillräckliga instruktioner innan de skulle börja sitt arbete.<sup>123</sup> De fick en halvtimmes genomgång och fick sedan sätta sig och svara i telefonen som ringde oavbrutet. Enligt personalen på polisenheten på Justitiedepartementet gjordes UD:s genomgångar i början till stor del utifrån snävt konsulära perspektiv. Informationen gick ut på att man skulle informera dem som ringde om att allmänhetens förväntningar om generöst ekonomiskt stöd i själva verket inte hade täckning. Vidare skulle man svara på frågor om provisoriska pass. Så småningom blev informationen mer relevant för arbetsuppgiften. Beslutet att frångå den konsulära regimen beträffande ekonomiskt stöd nådde inte ut i organisationen, utan situationen blev oklar. Den otillräckliga arbetsledningen gjorde att de tjänstemän som höll i informationen var osäkra, vilket spred osäkerhet bland samtliga.<sup>124</sup>

## 4.7 Registrering och identifiering

### 4.7.1 Regelverket

Såväl UD och utlandsmyndigheterna som polisen har uppgifter att fullgöra när en olycka med svenskar inblandade inträffar utomlands.

Genom Wienkonventionen om konsulära förbindelser får ambassader och konsulat rätt att fullgöra konsulära uppgifter i det land de verkar. De konsulära uppgifterna består bland annat i att på olika sätt vidta åtgärder till skydd för enskilda personer eller egendom. De åtgärder som vidtas får inte stå i strid med mottagarlandets lagar och regler och mottagarlandet får inte heller motsätta sig åtgärden. Det konsulära skydd som kan ges med stöd av konventionen kan endast ges av utlandsmyndigheterna.<sup>125</sup>

Utlandsmyndigheterna har vidare en allmän skyldighet att ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. De skall även i övrigt i skäligen omfattning lämna hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda svenskars intressen.<sup>126</sup> Om en naturkatastrof eller någon svår olycka inträffar inom en beskicknings verksamhetsområde, skall beskickningen eller konsulatet genast undersöka om någon svensk medborgare har avlidit eller skadats och i så fall snarast underrätta UD.<sup>127</sup> När utlandsmyndigheten får reda på att en svensk medborgare som bor i Sverige eller har en nära anhörig i Sverige har avlidit, skall den vidta vissa åtgärder.<sup>128</sup> Samma sak gäller om det är en utländsk medborgare eller en statslös som är bosatt i Sverige. Utlandsmyndigheten skall förvissa sig om den avlidnes identitet, man skall underrätta de anhöriga som befinner sig i verksamhetsområdet och, om den avlidne var försäkrad, dennes försäkringsbolag. Myndigheten skall vidare underrätta UD och vidta de åtgärder för hemsändning eller begravning som UD beslutar om. Utlandsmyndigheten skall också försöka inskaffa dödsbevis. Finns det anledning att misstänka att den avlidne utsatts för brott, skall myndigheten försöka få till stånd en polisutredning och en obduktion. För dessa åligganden krävs att UD och utlandsmyndigheterna registrerar olika uppgifter.

Till polisens uppgifter hör att bedriva spaning och utredning på grund av misstanke om brott. Polisen skall också lämna allmänheten upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges.<sup>129</sup> Denna hjälpande verksamheten omfattar till exempel

hjälpåtgärder vid olyckshändelser och medverkan i åtgärder vid katastrofer.<sup>130</sup> Polisen ansvarar vidare, som en räddningstjänstuppgift, för efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.<sup>131</sup> För att kunna fullgöra dessa olika arbetsuppgifter måste polisen samla in och registrera information.

Polisen har vidare till uppgift att identifiera personer som omkommit till följd av större olyckshändelser, naturkatastrofer eller andra händelser av större omfattning. En större olycka eller naturkatastrof som inträffar utomlands kan i Sverige anses som en riksangelägenhet för polisen. Rikspolisstyrelsen får leda sådan polisverksamhet som föranleds av händelser utomlands där kravet på nationell enhetlighet är särskilt framträdande.<sup>132</sup> När anhöriga eller drabbade – oavsett var de befinner sig – i en olyckssituation börjar ringa till polisen för att lämna uppgifter om återfunna, skadade, saknade eller döda personer som är bosatta i Sverige, blir det en uppgift för polisen att registrera dessa uppgifter. Registreringen av döda, skadade och oskadade personer vid olyckor eller andra nödlägen kallas katastrofregistrering och måste starta omedelbart hos polisen.

När en stor olycka eller naturkatastrof har inträffat, kan en expertgrupp för identifiering sändas ut för att hjälpa till vid identifieringen av omkomna (den så kallade ID-kommissionen). I ID-kommissionen kan ingå kriminaltekniker, rättsodontologer och rättsläkare.<sup>133</sup> Kommissionens uppgift är att göra en dödsfallsundersökning och en identifiering. Vid identifiering av omkomna svenskar i samband med katastroffall utomlands får expertgruppen på begäran av de inhemska myndigheterna också hjälpa till vid identifiering av andra personer.<sup>134</sup> Vid ett katastroffall i Sverige beslutar Rikspolisstyrelsen, efter samråd med Rättsmedicinalverket, om att sända ut gruppen och om gruppens sammansättning. När ett katastroffall inträffat utomlands, fattas beslutet av Regeringskansliet (UD) efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket.<sup>135</sup>

Det är Rikskriminalpolisen som samordnar identifieringsverksamheten. Det identifieringsunderlag som krävs för en identifiering är till exempel ante mortem-uppgifter, DNA och tandläkarjournaler. Det identifieringsunderlag som kommissionen behöver i sitt arbete utomlands samlas in av polisen i Sverige, av Rikskriminalpolisens hemmakommission. Polisen fyller då tillsammans

med de anhöriga i en blankett med uppgifter om den saknade (ante mortem). Denna rutin för katastrofregistrering, Disaster Victim Identification (DVI), är utarbetad av Interpol och består av två delar. Uppgifter om kännetecken på en skadad eller död kropp (post mortem) dokumenteras på den andra blanketten. Om polisen behöver bistånd av polis i ett land utanför Norden eller av en internationell polisorganisation kontaktas Nationella sambandskontoret vid Rikskriminalpolisen. Det finns också en organisation för identifiering av omkomna inom landet när det är en särskilt omfattande uppgift, bestående av fyra identifieringslag som kan komplettera ID-kommissionen.<sup>136</sup>

De uppgifter som utlandsmyndigheterna, UD och polisen skall fullgöra efter en olycka eller katastrof i utlandet kräver således i olika mån att registreringsverksamheter sätts igång. UD:s och utlandsmyndigheternas uppgifter inrymmer befogenhet att verka i olyckslandet, sätta igång ID-kommissionen, vidta åtgärder vid dödsfall och ge ekonomiskt bistånd. Polisen har uppgifter vid identifieringsarbete och katastrofregistrering. Gränserna mellan polisens registreringskyldighet å ena sidan och utlandsmyndigheternas och UD:s å den andra är inte helt klara, vilket kan leda till såväl dubbelarbete som missförstånd vid en kris.

Efter flygplanshaveriet på Linateflygplatsen i Milano i oktober 2001 blev det tydligt att detta dubbla ansvar kan förorsaka problem. När de första uppgifterna om olyckan kom, förstärkte både UD och polisen sina möjligheter att ta emot telefonsamtal från anhöriga. För UD:s del var detta ett steg i departementets beredskap för krishantering och för polisen en konsekvens av att man hade beslutat att sätta i gång katastrofregistreringen. Någon kontakt dem emellan föregick inte dessa beslut. Ytterligare en oklarhet var hur den information som fanns i passagerarlistorna skulle hanteras och vilka roller i krisorganisationen man i övrigt skulle ha.<sup>137</sup> De samarbetsvårigheter som då uppdagades anmäldes uppåt i UD:s organisation och frågan blev föremål för beredning i Regeringskansliet. Arbetet med att finna en strategi för samarbete har fortgått genom åren. Ansvarsfördelningen avseende registrering vid olyckor som drabbar svenskar utomlands bör få en lösning för att möjliggöra ett effektivt samordnat arbete på detta område.

#### 4.7.2 Registrering

Registrering av personuppgifter efter en större olycka är en komplicerad operation. Upplysningar om den eller de personer som saknas är ofta ofullständiga, eftersom uppgiftslämnarna inte alltid har fullständigt personnummer, kan vara osäkra om stavningen av för- eller efternamn och så vidare. Dessutom lämnas uppgifterna ofta av personer som befinner sig i ett tillstånd av upprördhet eller chock. Vid sidan av de centrala uppgifterna om personens identitet – namn, personnummer, närmaste anhöriga och liknande – finns också uppgifter av mindre precist slag, såsom var man senast hade kontakt med den saknade, vem hon eller han hade sällskap med, klädedräkt och annat.

För att registreringen, sökandet och den eventuella identifieringen av omkomna skall kunna bli effektiv och framgångsrik krävs att ett antal förutsättningar är uppfyllda:

- *Kapacitet:* Det måste finnas en mottagningsfunktion med tillräcklig kapacitet och handläggare med vana att ta emot information av det aktuella slaget.
- *Integrerade informationsflöden:* Man måste ha en övergripande kontroll över informationsflödet, antingen uppgifterna kommer in per telefon, e-post, fax eller annat medium. Om dessutom mer än en myndighet tar emot information, måste data från samtliga dessa integreras.
- *Analyskapacitet:* Man måste också ha en analysfunktion med ansvar för att sammanställa och bearbeta data för att koppla dem till individer. Det bör också vara möjligt att på basis av detta material göra olika sammanställningar, till exempel antalet saknade på en viss ort, fördelning på barn och vuxna etcetera.
- *Gemensam databas:* I den mån mer än en myndighet, departement inom Regeringskansliet, utlandsmyndighet eller annan är involverade i arbetet, måste alla ha samtidig access till en uppdaterad och kvalitetssäkrad databas.

I alla dessa avseenden hade man problem efter tsunamin. Kapacitetsrestriktionen blev mycket snart akut kännbar; blotta mängden av samtal, SMS-meddelanden med mera skulle ha vållat problem oavsett vilken myndighet som hade haft ansvaret. Extra handläggare kallades som framgått av tidigare kapitel successivt in, men

problemen löstes inte med detta. Lösningen med ett callcenter var väl funnen och kunde snabbt sättas i funktion. När kapaciteten att ta emot samtal ökade, blev emellertid bristerna i följande led mer uppenbara. Det centrala problemet i situationer som denna är att disponera den knappa handläggaresursen så effektivt som möjligt, vilket egentligen kräver en möjlighet för den som ringer att välja mellan några alternativ och söka den typ av handläggarkompetens som är mest relevant. Kalix-centrets instruktion var att bara ta de enklaste registreringsärendena och vidarekoppla de övriga till Regeringskansliet.

De flesta uppgifterna lämnades per telefon, men också per e-post och SMS kom en hel del information in, delvis på uppmaning från Utrikesdepartementet. Rutinerna för att hantera dessa andra inflöden var dock inte tillfredsställande; kommissionen har i sina intervjuer fått åtskilliga exempel på att e-posten inte besvarades.

Ett ännu större problem var dock att den personal som sattes att ta emot samtalen från allmänheten i många fall saknade erfarenhet av sådan verksamhet. I vissa fall var det unga handläggare från andra departement som engagerades. Flera av de berättelser som kommissionen tagit del av visar att de drabbade som ringde till UD möttes av oförståelse eller avvisande svar. De uppfattade att de inte blev trodda. När de då insisterade på att de ville lämna information, fick de intrycket av att handläggarna inte var intresserade. De drabbade fick även telefonsamtal tillbaka från anhängiga som ringt UD och fått märkliga svar.

Det hade varit naturligt att till denna funktion rekrytera personer med polisbakgrund, som har erfarenhet av att ta emot information av detta slag från personer som i många fall är under svår stress. Förslag på att förstärka med denna typ av personal togs dock inte upp positivt av de tjänstemän från Utrikesdepartementets konsulära enhet som fungerade som arbetsledare.<sup>138</sup> Regeringskansliets växel fick ett erbjudande från Rikspolisstyrelsen om att vidarebefordra samtal dit för registrering, men en tjänsteman på UD:s konsulära enhet sade nej till detta med hänvisning till att det skulle bli formellt fel.<sup>139</sup> Chefen för Justitiedepartementets polis-enhet Nils Öberg erbjöd sig en av de första dagarna att tillsammans med några av sina medarbetare resa till Thailand för att bistå med organiserandet av registrerings- och identifieringsarbetet. Erbjudandet förmedlades av rättschefen vid Statsrådsberedningen till UD:s expeditionschef. Någon reaktion kom emellertid aldrig på erbjudandet.

Såväl polisen som Utrikesdepartementet tog emot information från uppgiftslämnare både i Sverige och i regionen, vilket skapade problem med integrationen av de olika *informationsflödena*. Polisen anmälde tämligen omgående till UD att man skulle registrera de uppgifter som kom in till polisen, vilket också var helt i enlighet med vad som krävdes, givet att ID-kommissionen skulle komma att engageras. Problemet för både polisen och UD var dock att båda myndigheterna tog emot information som båda var i behov av för att lösa sina uppgifter. Det krävdes alltså avstämningar i båda riktningarna.

På förmiddagen den 30 december planerades det samarbete mellan UD och Rikskriminalpolisen som tidigare beskrivits (avsnitt 3.3). På eftermiddagen samma dag hämtades det material man kommit överens om av polisen – data i Excel-format. Man förväntade sig från UD en komplettering med de data som polisen fått in (bland annat om hemvändande) och en kvalitetssäkring via folkbokföringsregistret. Följande dag efterlystes en återleverans, som dock inte kom. Den 1 januari skedde en ny leverans till polisen; någon återleverans kom inte heller denna dag. Dagen efter kom besked från polisen att någon återleverans överhuvudtaget inte skulle ske.

Vad gäller *analysen* av det inhämtade materialet fanns problem både beträffande teknik och personella resurser. Polisen gjorde redan tidigt bedömningen att det registreringsarbete som gjordes på Utrikesdepartementet var alltför ostrukturerat för att uppgiften skulle kunna lösas. Polisen hade också allvarliga tekniska invändningar mot den lösning som hade valts. En grundläggande invändning var att man på UD hade byggt upp en registerdatabas, medan polisen ansåg att det krävdes en relationsdatabas för att man med framgång skulle kunna bearbeta den information som kommit in från olika källor. Grunddata i Excel-format hade fortfarande kunnat vara användbara, men här hade man från polisens sida allvarliga invändningar mot kvaliteten. De inkomna handlingarna var inte diarieförda, vilket innebar att man efter överföring till digital form inte kunde återvända till ursprungsdokumentet för att kontrollera att överföringen gjorts korrekt. Grunddata var inte heller organiserade på något logiskt överblickbart sätt, vilket gjorde att dokumenten inte var sökbara. Vid överlämnandet till polisen den 5 januari gick det inte att avgöra vilken information som hade kvalitetssäkrats. Rikskriminalpolisen bedömde det därför som

nödvändigt att vid övertagandet gå igenom hela materialet från grunden.

Ett andra problem med analyskapaciteten som UD hade var att man saknade en motsvarighet till den analysgrupp som finns hos Rikskriminalpolisen. Eftersom varje katastrof av den här dimensionen är unik, krävs det i det enskilda fallet en systemutvecklingsinsats för att anpassa analysprogrammet till förutsättningar och behov.

Vid det första mötet mellan Utrikesdepartementet och polisen den 28 december konstaterade Thord Modin från analysroteln vid Rikskriminalpolisen att man inte hade något att bidra med till den process som var i gång på UD. Det var ett tvetydigt yttrande, och det har också tolkats på mer än ett sätt av dem som var närvarande. Kommissionen har vid sina utfrågningar med tjänstemän från UD och polisen inte fått intrycket att departementet aktivt sökt hålla polisen utanför arbetet. Snarare var det så att man i den situation som rådde ett par dagar efter katastrofen hade fastnat i en lösning som inte var hållbar och som inte fyllde de kvalitetskrav som man måste ställa. Anledningarna till det var två: dels hade de första dagarnas ostrukturerade mottagning skapat en mängd information som inte kunde hanteras samtidigt som man skulle ta emot ny information, dels saknade man den analyskapacitet som krävdes för att bygga upp en fungerande datastruktur. Polisen å sin sida gjorde uppenbarligen bedömningen att man var tvungen att bygga upp en annan lösning och att det var bättre att använda de egna resurserna i det arbetet än på att söka rätta upp en databas som inte var långsiktigt hållbar.

Det är samtidigt svårt att frigöra sig från intrycket av en grundläggande misstro mellan de båda organisationerna åtminstone på handläggare- och mellanchefernivå. Den kan möjligen ha samband med de tidigare erfarenheterna från Linate-katastrofen – om detta är det svårt att ha någon definitiv uppfattning – men det är uppenbart att det för framtiden krävs att de oklarheter som råder beträffande ansvaret för hithörande uppgifter måste klaras ut, eftersom liknande samarbetsproblem annars riskerar att uppträda igen i liknande situationer.



### 4.7.3 Identifiering

#### Arbetets uppläggning

ID-kommissionens uppgift är att göra en dödsfallsundersökning och en identifiering. I korthet bygger den internationellt fastställda proceduren på insamling av uppgifter om avlidna före dödsfallet (ante mortem-uppgifter), sammanställning av motsvarande uppgifter för de omkomna som har påträffats (post mortem-uppgifter) och en jämförelse mellan dessa båda datauppsättningar (matchning). Ante mortem-uppgifter omfattar signalement som hårfärg, längd, födelsemärken, eventuella operationsärr, tatueringar och andra kännemärken, DNA-uppgifter och data från tandläkarjournaler. Post mortem-uppgifter samlas på plats av rättsläkare, kriminaltekniker och rättsodontologer. Matchningen bygger på yttre kännetecken, fingeravtryck, tanduppgifter och DNA-analyser. Vid tillräckligt god överensstämmelse mellan två datauppsättningar gör man en bedömning av identiteten.

Arbetet med insamling av ante mortem-uppgifter i Sverige har skötts av fyra identifieringslag som ansvarar för olika regioner. Inhämtandet av underlaget har skett vid hembesök hos anhöriga, och data har efter sammanställning skickats till Rikskriminalpolisen för vidare bearbetning.

#### Arbetet i Thailand

ID-kommissioner från närmare trettio länder (totalt omkring 300 personer) har varit involverade i identifieringsarbetet. Ansträngningarna i Thailand har varit internationella, det vill säga inget identifieringsteam har haft rätt att inrikta sitt arbete på omkomna som man tror hör till den egna nationen. Identifieringsarbetet av omkomna är tidskrävande, eftersom det inte får råda något tvivel om den omkomnes identitet.

Identifieringarna har skett med hjälp av en kombination av yttre kännetecken, tandkort, fingeravtryck och DNA-data. Den slutliga identifieringen har gjorts på identifieringscentret i Phuket. Här har alla uppgifter från identifieringsteamerna registrerats tillsammans med uppgifterna från Sverige. Sedan har personal med specialkompetens jämfört de olika uppgifterna. Visar det sig att de olika uppgifterna stämmer överens, har man en sannolik identitet. Denna

överensstämmelse kompletteras sedan med ytterligare information om smycken, kläder och liknande.

Polisen har därefter meddelat generalkonsulatet, som i sin tur har utfärdat en ansökan till den thailändska identifieringsmyndigheten om att man önskar få ta hem den avlidne. Denna ansökan skall presenteras både på thai och på engelska. Den thailändska identifieringsmyndigheten har sammanträtt dagligen. Vid sammanträdet har experter från andra nationer deltagit. Den identifiering som gjorts presenteras för myndigheten, som också den gjort en bedömning av de uppgifter som redovisats. Om myndigheten har ansett att identifieringen är korrekt genomförd, har den utfärdat en thailändsk dödsattest och ett tillstånd för generalkonsulatet att på de anhörigas vägnar ta emot den omkomne.

Det är väsentligt att notera att det är de thailändska myndigheterna som har haft det avgörande inflytandet över processens organisation, även om det är internationellt fastställda rutiner som följts. Den relativt långsamma hanteringen av DNA-identifieringen vad gäller engagemang av utländska laboratorier, inköp av programvara för DNA-matchning och så vidare hänger alltså samman med administrativa fördröjningar på den thailändska sidan, inte med fel begångna i första hand av svenska eller andra icke-thailändska nationers myndigheter.

Det blir de unika förutsättningarna som råder vid en katastrof som i hög grad styr vilken identifieringsmetod som framför allt kommer att användas och som snabbast leder till resultat. Vid tsunamikatastrofen identifierades 70 procent av de avlidna svenskarna med hjälp av tandstatus och 10 procent med hjälp av DNA.<sup>140</sup> Att den senare gruppen var så pass liten har många orsaker. DNA-analysen påverkas mycket av DNA-provens kvalitet. Förhållandena i Thailand ledde till att proverna utsattes för värme, fukt och solljus under lång tid, vilket ledde till mer nedbrutna DNA-prover än vad som är normalt. Då nedbrytningen av DNA-material kan gå mycket fort, är även tidpunkten för provtagning viktig. Också förvaringen av DNA är av stor betydelse för analysresultatet. Det visade sig att analyserna var tidskrävande och svåra att genomföra, sannolikt på grund av att sen provtagning och bristfälliga förvaringsmöjligheter lett till nedbrytning och försämrade DNA-kvalitet. Många prover visade sig också innehålla en blandad DNA-profil med bidrag från mer än en individ på grund av bristande rengöringsrutiner vid provtagningen. Det var därför nödvändigt att ta nya prover från ett flertal av de avlidna. Allt detta bidrog till att det

tog lång tid innan DNA-analyserna inleddes och matchningar kunde utföras.

DNA-analyser blev viktiga i fall där tandkort saknades, framför allt vid identifieringen av små barn. I katastrofen drabbades vidare flera generationer i många familjer. Det har därför varit svårt att hitta tillräckligt nära släktingar som kunnat ge referensmaterial för identifieringen. PKU-proven visade sig i dessa fall vara mycket värdefulla. För närmare 70 procent av de svenskar som identifierades med hjälp av DNA var referensprov från PKU-biobanken till hjälp.

#### **4.7.4 Användning av PKU-biobanken för identifiering av avlidna**

##### **PKU-biobanken och PKU-registret**

Vid PKU-laboratoriet på Karolinska sjukhuset undersöks vävnadsprover (blodprov) från alla nyfödda barn i landet för att tidigt upptäcka och behandla barn med vissa ärftliga ämnesomsättningsjukdomar. Provtagningen, som är frivillig, görs ett par dagar efter barnets födelse. Efter det att undersökningen genomförts sparas det biologiska provmaterialet i den så kallade PKU-biobanken. Vissa uppgifter om mor och barn förvaras åtskilda i det så kallade PKU-registret. Vid laboratoriet finns blodprover och personuppgifter från cirka tre miljoner människor födda efter 1975. Regler om hur biobanken får användas finns i biobankslagen.<sup>141</sup> Där anges för vilka ändamål som proverna och personuppgifterna får samlas in och användas. Prover som bevaras i en biobank får inte användas för annat ändamål än som omfattas av den information som föregått samtycket, om inte samtycke ges till det nya ändamålet.<sup>142</sup> Vävnadsprover får inte lämnas ut till en mottagare i ett annat land för annat än forskningsändamål.<sup>143</sup> PKU-registret omfattas – utöver vissa specifika bestämmelser i lagen – i princip inte av biobankslagen, men däremot av bestämmelser om behandling av personuppgifter och vissa bestämmelser i sekretesslagen.<sup>144</sup> PKU-biobanken däremot omfattas även av biobankslagens allmänna bestämmelser.

### Ärendet och dess beredning<sup>145</sup>

Det uppdagades ganska snart efter katastrofen att behov fanns av att kunna använda PKU-biobanken för att underlätta identifieringsarbetet. Statsministern meddelade vid en presskonferens den 3 januari att man vid partiledaröverläggningar samma dag varit ense om att vidta lagstiftningsåtgärder för att göra det möjligt att använda biobanken. Socialstyrelsen hade blivit kontaktad med en fråga i vilken mån man kunde använda sig av PKU-biobanken, och när detta kom till Socialdepartementets kännedom, satte departementet i gång med att identifiera frågeställningar och se över regelverket. Det rådde enighet om att frågan skulle få en skyndsam behandling, eftersom man inte ville försena identifieringsarbetet. Vid ett möte den 5 januari kom man överens om att uppmana socialutskottet att ta ett initiativ i lagstiftningsärendet. Det material som arbetats fram i Socialdepartementet inför en proposition överlämnades till riksdagen för att utskottet skulle kunna arbeta vidare i frågan. Efter det att beskedet nått riksdagsförvaltningen fastställdes en tidsplan enligt vilken socialutskottet kallades till sammanträde den 7 januari klockan 13.00. Ett bordläggningssammanträde utlystes samma dag till klockan 18.00 och ett arbetsplenum den 8 januari klockan 10.00. Åtgärder vidtogs omedelbart för att underätta alla ledamöter om avbrottet i uppehållet i kammarens arbete. Detta skedde såväl via brev som via e-post och SMS. Vid utskottets sammanträde den 7 januari hade man en utfrågning av chefen för PKU-laboratoriet. Utskottet beslöt också att inhämta ett yttrande från Lagrådet. Lagrådets yttrande anlände senare på eftermiddagen. Vid det extra riksdagssammanträdet den 8 januari hade cirka 240 av kammarens ledamöter infunnit sig, och beslut om lagstiftning togs med acklamation. Lagändringen trädde i kraft den 10 januari. Ändringen av biobankslagen innebär att vid svåra olyckor eller andra händelser där ett stort antal människor avlidit får vävnadsprover i PKU-biobanken användas för identifiering. Bestämmelsen är tidsbegränsad till den 30 juni 2006.

### Socialutskottets betänkande<sup>146</sup> och Lagrådets yttrande<sup>147</sup>

Utskottet anförde som skäl för sitt förslag att katastrofen drabbat Sverige hårt och visat på behovet av att när så krävs snabbt och säkert kunna identifiera personer från Sverige som avlidit vid

sådana händelser. Utskottet pekade på betydelsen av att avlidna normalt inte får föras ut från länder förrän identifieringen fastställts, och att identifieringsarbetet försvårades av att många av de avlidna är barn. I många fall kan en DNA-analys vara den enda framkomliga vägen. Vid dessa situationer måste alla tillgängliga resurser och möjligheter för att underlätta identifieringsarbetet tas i anspråk. Utskottet anförde vidare att det är intresset hos den enskilde att snabbt få en nära anhörig identifierad som är vägledande och inte något allmänt samhällsnyttigt ändamål. Man fann därför att det saknades anledning att befara att den som lämnat sitt samtycke till att vävnadsmaterialet samlas i biobanken skulle motsätta sig att materialet används för identifieringen. Genom att göra undantag från samtyckeskravet i dessa fall skulle identifieringsarbetet komma att underlättas ytterligare. Utskottet ansåg att risken för att materialet från biobanken skulle komma i orätta händer eller inte användas för det avsedda syftet undanröjdes genom att endast Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket får begära ut detsamma.

Lagrådet fann bland annat att förslaget byggde på ett från lagstiftningssynpunkt otillfredsställande beredningsunderlag. Man ansåg det inte kartlagt i vilken omfattning uppgifter skulle komma att efterfrågas, hur snart detta skulle komma att ske och om det var möjligt att i sådana fall skaffa fram underlag från DNA-jämförelser på annat sätt. Vad gällde lagförslagets utformning påpekade Lagrådet att det inte hade redovisats vilka sekretessregler som skall gälla vid utlämnande till Rikspolisstyrelsen eller Rättsmedicinalverket. Lagrådet fann det ovisst om ett tillfredsställande skydd gäller i den mån uppgifter lämnas ut till andra organ, till exempel den internationella identifieringskommissionen som arbetar i Thailand. Vidare ansåg man att det borde övervägas att ålägga svenska myndigheter att, i förhållande till utländska myndigheter uppställa villkor att vävnadsproverna förstörs eller återställs när identifieringsarbetet slutförts.

### Sammanfattning och bedömning

Riksdagen visade vid hanteringen av ärendet prov på handlingskraft. Detta demonstrerades bland annat genom den snabbhet med vilken den extra riksdagen kunde sammankallas. Man lyckades därmed prestera ett ställningstagande inom ett par dagar. PKU-

biobanken blev i detta fall en värdefull källa för referensmaterial till avlidna. Det visade sig, som påpekats ovan, att PKU-proverna var av stort värde för att kunna identifiera ett flertal av de avlidna.

Ett generellt problem med att använda DNA-register som redan finns i sjukvården är att dessa insamlats för helt andra ändamål och att denna nya användning bryter mot andemeningen i den rätt nyligen antagna biobankslagen. Utlämnande kan försvåra forskning och dessutom skada allmänhetens förtroende för forskningen. Socialutskottet skrev i sitt underlag att alla tillgängliga resurser och möjligheter måste användas för att underlätta identifiering av katastrofens offer. En enig riksdag ställde sig bakom vad som var ett gemensamt initiativ från alla riksdagens partier. När intresset av att i detta mycket speciella fall underlätta identifieringen vägdes mot intresset av att hålla sig till lagens ändamål med biobanken, var således den allmänna uppfattningen att det förstnämnda intresset vägde tyngst.

Riksdagen agerade snabbt. Därmed uppstod dock, vilket Lagrådet påpekat, brister i beredningen av lagstiftningsärendet. Regeringsformen föreskriver att det vid beredningen av regeringsärenden skall inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall vidare sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. Det är alltså remissförfarandet som här kommer till uttryck i grundlagen.<sup>148</sup> Som Lagrådet påpekar gör sig de sakliga motiven till beredningskravet även gällande vid ett utskottsinitiativ. Det finns exempel på frågor som borde ha belysts närmare.<sup>149</sup> Där kan nämnas de sekretessfrågor som Lagrådet i viss mån berör i sitt yttrande. Även frågor rörande åtgärder med provmaterialet i förhållande till övriga bestämmelser i biobankslagen kunde ha diskuterats med beaktande av att biobanken med det biologiska provmaterialet även omfattas av lagens allmänna bestämmelser.

För att uppfylla intresset av en tillräcklig beredning av ärendet kunde till exempel en hearing ha hållits. Därigenom kunde lagförslaget ha belysts på ett mer allsidigt sätt, beredningsunderlaget blivit mer fullständigt och eventuella berättigade invändningar kunde ha beaktats. Om regeringen i stället hade lagt en proposition i frågan, följt av en förkortad motionstid, skulle man också kunnat få in en viss sådan ytterligare beredning. En fördel med detta hade också varit att riksdagens prövning då inte skulle ha gällt en intern lagstiftningsprodukt.

En omständighet som framfördes i lagstiftningsärendet var tidsaspekten. Det är dock *insamlade och förvaring* av DNA-prov i katastrofområdet som måste ske med stor noggrannhet och skyndsamtet – eftersom en sen provtagning och bristfälliga förvarningsmöjligheter kan leda till nedbrytning och försämrade DNA-kvalitet – medan det *referensmaterial* som lagändringen syftade till att tillhandahålla behövs först vid den slutliga identifieringen.

## 4.8 Samarbete med andra länder

Eftersom Sverige befann sig i samma situation som ett antal andra länder, med många medborgare i regionen, var det naturligt att undersöka möjligheterna till samarbete. Sådant samarbete kunde gälla hemtransport av medborgare, evakuering av sjukhus, eftersökning av drabbade med mera. Under detta avsnitt berörs vilka kontakter som den svenska förvaltningen hade, i regionen och i Sverige, med andra länder och EU.

### 4.8.1 I regionen

#### Thailand

Jonas Hafström talade tidigt med den nederländska ambassaden som representerade EU:s ordförandeskap men fick veta att ambassadören var i Krabi på semester. Jonas Hafström tog också vissa kontakter med andra kollegor i Bangkok. Han hade bland annat ett långt samtal med den brittiske ambassadören om hur de skulle kunna komma ner till katastrofområdet. Han talade också med den finske och den danske ambassadören, men de hade ingen ytterligare information att ge. Den norske ambassadören fanns inte i landet.<sup>150</sup> Dessa kontakter verkar dock inte ha medfört någon samordning av insatserna.

Generellt var samordningen med andra länders operationer otillräcklig. Information delades inte med andra länder, något som annars hade kunnat förkorta den svenska reaktionstiden. Svenska resenärer hade också kunnat utnyttja andra länders tidiga insatser på plats i regionen. Hemtransporterna var otillräckligt samordnade, vilket ledde till underutnyttjande av flygkapaciteten.<sup>151</sup> Ambulansflyg kunde dock i viss utsträckning samutnyttjas med andra länder.

Vissa fall av spontant samarbete på fältet förekom. Den italienska ambassaden hörde bland annat av sig till svenska ambassaden i Colombo och sade att det fanns plats för svenska medborgare i italienska flygplan.<sup>152</sup> Jonas Hafström hade hjälp av att ha en thailändsk UD-tjänsteman som sin ledsagare när han åkte upp till Khao Lak.

Det förekom också en del kontakter mellan svenska volontärer och den thailändska administrationen kring frågor om en eventuell insats. Ett exempel på detta är att de som förlorat sina pass inledningsvis var tvungna att först åka till Pearl Village Hotel för att få det provisoriska passet och sedan åka till Provincial Hall för att få en stämpel av de thailändska myndigheterna. Några volontärer lyckades övertala en thailändsk tjänsteman att åka till Pearl Village Hotel för att stämpla på plats. Denne tjänsteman blev dock avvisad av de svenska tjänstemännen på Pearl Village Hotel.<sup>153</sup>

### Sri Lanka

I Sri Lanka uppstod spontant ett samarbete mellan EU-länderna, Norge och Schweiz. Antalet turister i landet var inte större än att en gemensam operation var både möjlig och lämplig att genomföra. Enligt Ann-Marie Fallenius fungerade samarbetet mycket bra. Man insåg tidigt att det inte gick att agera "nationellt" utan att man hade mycket att vinna på att hjälpas åt. Hon upplevde att de engelska och italienska ambassaderna var mycket snabba. Engelska ambassaden skickade ut helikoptrar med flygblad längst kusten där det fanns information om att de drabbade skulle ta sig till Colombo m.m.<sup>154</sup> EU-länderna tillsatte också särskilda "EU Emergency Team" som verkar ha fungerat bra.

#### 4.8.2 I Sverige

I Sverige togs under söndagen den 26 december inga kontakter med utlandet. Statsminister Göran Persson har uppgett att med den information han hade på annandagen framstod katastrofen för svensk del framför allt som en biståndsfråga, varför han inte kontaktade någon europeisk regeringschef för att höra efter hur man uppfattade situationen. Från italiensk sida har sagts att man inte hade någon kontaktpunkt i Sverige och att man därför inte involve-



rade svenskarna i de diskussioner som fördes mellan olika kriscentra i Europa.<sup>155</sup>

Det stod enligt statsminister Persson ganska tidigt klart att de nordiska grannländerna hade en likartad situationsbild. Han talade därför inledningsvis med sina kollegor i de nordiska länderna. Han hade täta kontakter med Kjell Magne Bondevik och Matti Vanhanen. Den 29 december hade han ett samtal med Gerhard Schröder angående bland annat den tyska kapaciteten för akut-sjukvård. Detta resulterade i att ett mindre antal skadade svenskar transporterades hem med tyska ambulansplan. Något senare talade han även med den isländske premiärministern angående eventuella transporter med isländska plan. Kabinettssekreterare Hans Dahlgren skötte kontakterna med USA via den amerikanska ambassaden i Stockholm. Hans Dahlgren har berättat att han på kvällen den 29 december ringde till chefen för UD:s Amerika-enhet, Håkan Malmqvist, för att be honom undersöka vilka möjligheter som fanns att få hjälp från amerikansk sida med medicinsk evakuering från Thailand. Önskemålet framfördes sedan direkt via Sveriges ambassad i Washington, som redan tidigare samma dag förmedlat en kontakt i samma ärende mellan amerikanska ambassaden i Stockholm och UD. Från ansvarig tjänsteman på State Department kom därefter snabbt ett besked om att USA inte kunde hjälpa till med detta. Dessa kontakter gav alltså inte något resultat.

Utrikesminister Freivalds har uppgett att hon inte hade några kontakter med utlandet under söndagen. Hon minns inte om hon hade några kontakter med utlandet under måndagen. Under tisdagen talade hon med Joschka Fischer; de diskuterade vad EU kunde göra.<sup>156</sup>

Den svenska utrikesförvaltningen framstår inledningsvis som väl försiktig i sina kontakter med den thailändska. UD:s konsulära enhet ville invänta ett klart medgivande från Bangkok innan man kunde ge klartecken åt Räddningsverket. Räddningsverket skickade den 27 december ett fax till ambassaden i Bangkok angående en eventuell insats i Thailand. Detta fax snabböversattes och skickades till det thailändska inrikesministeriet för godkännande av en svensk insats på thailändskt territorium.<sup>157</sup> Kaarlo Laakso var på ett möte på det thailändska utrikesdepartementet och fick på eftermiddagen den 27 december ett klartecken till nationella hjälpinsatser.<sup>158</sup> Detta gjorde dock att processen försenades betydligt. Tyskland<sup>159</sup> och Italien<sup>160</sup> skickade som tidigare nämnts iväg sina insatsstyrkor och anmälde sin ankomst när man var i luften. För att tjäna värdefull tid

hade man kunnat inleda en insatsoperation och underrättat den thailändska administrationen om att man var på väg, i stället för att invänta en formell förfrågan. En kraftfullare insats från departementets politiska ledning hade alltså haft förutsättningar att påskynda processen.

#### 4.8.3 Inom EU<sup>161</sup>

Inom EU:s konsulära samarbete vidtogs inga åtgärder. Det konsulära samarbetet aktiverades inte av Sverige eller av någon av EU:s andra medlemsländer. Den evakuering av skadade och strandsatta resenärer som skedde den närmaste tiden efter flodvågen genomfördes av kommersiella reseföretag eller genom de enskilda medlemsländernas försorg.

Inom EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete (ESFP) vidtogs inga åtgärder. EU:s medlemsländer fattade inom ramen för ESFP inga beslut om att ta i anspråk sina militära logistikresurser eller att iscensätta någon form av insats för att bistå EU-medborgare i de drabbade länderna eller i övrigt bistå de drabbade länderna. Detta skall inte minst ses som en funktion av att det konsulära samarbetet inte aktiverades. Några medlemsländer som redan hade militära resurser i det drabbade området erbjöd dessa som stöd till de inledande humanitära katastrofinsatserna. Bland annat var Frankrike tidigt på plats, eftersom man hade en militär övning i närheten.<sup>162</sup> Omfattningen och typen av militära resurser som erbjöds är dock oklar.

Räddningstjänstmekanismen aktiverades omedelbart efter flodvågen i samband med att Indonesien, Sri Lanka och Maldiverna (senare också Thailand) begärde hjälp från EU. Inom EU:s räddningsmekanism vidtogs dock inga åtgärder som var direkt riktade mot att bistå drabbade EU-medborgare. Även bedömningsteam skickades ut men inte heller dessa hade något utpekat syfte att specifikt kartlägga EU-medborgares hjälpbehov.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte vidtogs några insatser på EU-nivå till direkt stöd för de svenska medborgare eller andra EU-medborgare som befann sig i de drabbade områdena i Sydostasien i samband med flodvågskatastrofen. I stället kom de enskilda medlemsländerna att svara för denna typ av insatser. Dock gjordes på EU-nivå begränsade katastrofinsatser av mer allmänt riktad karaktär till drabbade i de aktuella länderna i Sydostasien.

## 4.9 Samarbete med icke-offentliga aktörer

Det generella intryck som kommissionen har fått under sitt arbete är att de icke-offentliga aktörerna – volontärer, frivilligorganisationer, företag – spelat en viktig roll för att hantera tsunamins konsekvenser. På många platser var dessa vid vissa tillfällen den enda resurs som fanns att tillgå. Som helhet är de drabbades upplevelser av de insatser som gjordes av frivilliga mycket positiva.

### Volontärer

I det första akuta skedet efter katastrofen byggdes verksamheten, med att ta emot och hjälpa drabbade svenskar, upp av frivilliga som såg behoven. Även på platser med representanter från myndigheterna, exempelvis ambassaden, fanns stora behov av volontärinsatser. När insatsstyrkor och team anlände från Sverige, fanns fortfarande behov av frivilligas medverkan och arbetet skedde såväl i samarbete som utifrån ytterligare egna initiativ av volontärer. Utan frivilliga bidrag hade de drabbades situation i många fall blivit betydligt sämre.

Ett nätverk hade börjat skapas av ambassaden i Bangkok kring personer som var bosatta och arbetade i Thailand, men registreringen av dessa bestod vid katastroftillfället endast av uppgifter om företagen där svenskarna arbetade, samt deras adress- och telefonuppgifter. Inga mer detaljerade uppgifter angående kompetensområden fanns medtagna. Vid katastroftillfället utgick ambassaden inte från listan i sina kontakter med volontärer utan förlitade sig på de frivilliga som själva erbjöd sin hjälp. Ambassadtjänstemännens personliga kontakter användes också.

Volontärbetet kopplades framför allt till ambassad- och konsulsverksamheten, samt till Provincial Hall och Pearl Hotel, efter det att akuta frivilliga insatser gjorts. Bristen på personal vid dessa platser, framför allt i ledningsställning, var ett grundläggande problem för det samarbete som uppstod mellan utlandsmyndighetens representanter och volontärerna. Arbetsledare som fanns vid myndigheterna försvagades kraftigt av att de själva tvingades ta tag i direkta uppgifter som situationen krävde. Rollen som arbetsledare togs även av volontärerna som såg behovet, och insatsstyrkans personal vid konsulatet tilldelade också vissa frivilliga en sådan roll.

Ambassadpersonalen förstod tidigt behovet av volontärhjälp och annonserade efter frivilliga. Många anmälde sig, togs in och fick uppgifter med stort ansvar, men fick inte alltid instruktioner. Trots en vilja att ta emot hjälp mottogs inte alla erbjudanden från personer med kompetens för uppgifter som det förefaller ha funnits behov av.

Den bristande arbetsledningen i samband med en stressig arbetsmiljö och ett underskott på resurser ledde till vissa felbedömningar och misstag. Volontärer utfärdade formella skrivelser från ambassad och konsulat och stämplade dessa med de stämplarna de hade tillgång till för att ge hjälp åt behövande. Legitimiteten i detta kan ifrågasättas, och risken för svåra misstag var stora, samtidigt som riskerna med åtgärderna inte förutsågs av volontärerna.<sup>163</sup> Personer sattes också på alltför krävande uppgifter, och de arbetade i för långa arbetspass under alltför lång tid. Detta innebar personliga påfrestningar, samtidigt som arbetsinsatsen i sig kan ha blivit lidande.<sup>164</sup>

På ambassaden hade volontärer tillgång till säkerhetskoder för datorer och journalister kunde gå runt fritt under en längre tid på såväl ambassad som konsulat, vilket innebar säkerhetsrisker vid utlandsmyndigheterna.

Avsaknaden av policy i förhållande till volontärerna ledde också till problem. Vid konsulatet fick volontärer av vissa tjänstemän ansvar för att utfärda tillfälliga pass, medan andra tjänstemän ifrågasatte om volontärerna överhuvudtaget hade rätt att syssla med sådant.

Varken insatsstyrkan som kom ner till konsulatet vid Pearl Village Hotel eller svenska team som anlände till Bangkok begärde någon överlämning av information från volontärerna, vilket fick olyckliga konsekvenser. Dels gick information som volontärerna hade förlorad, dels ledde det uppvisade ointresset för volontärernas arbetsinsats till att de frivilliga fick uppfattningen att deras uppbyggnad av verksamheten inte uppskattades.<sup>165</sup>

Vikten av uppföljning av utfört arbete genom samtal, debriefing, har omtalats av insatsstyrkans olika organisationer. Något organiserat omhändertagande av volontärerna på plats i Thailand från myndigheterna eller organisationernas sida förekom veterligen inte.

Ett fåtal volontärer anställdes formellt av exempelvis Räddningsverket. Möjligen hade denna åtgärd kunnat utnyttjas i större utsträckning.

Generellt har volontärer ansett att UD:s och andra myndigheters attityd varit kylig gentemot dem, även om undantag för vissa tjänstemän finns. Någon kontinuerlig återkoppling till utförda insatser gavs inte alltid. Samtidigt har tjänstemän från myndigheter i efterhand omtalat vikten av de frivilligas insatser, och initiativ har också tagits för att höra volontärernas synpunkter och tillvarata deras erfarenheter.<sup>166</sup>

### Frivilligorganisationer

Vid katastrofen uppstod en stark hjälpvilja bland svenskar i gemen, och många ringde till bland annat Regeringskansliet för att erbjuda sin hjälp. Regeringskansliet hade inga möjligheter att ta emot dessa erbjudanden utan växelpersonal eller handläggare på UD bad upp-ringande personer att i stället vända sig till frivilligorganisationerna.

Frivillig- och näringslivsorganisationer tog, efter en förfrågan från UD, ansvar för en samordning av omhändertagandet av gåvor som företag och enskilda skänkte till förmån för katastrofens offer och sorterade och förmedlade erbjudandena till olika organisationer.<sup>167</sup> Spontana erbjudanden om hjälparbete togs emot genom en nygjord hemsida, för att upparbeta kontakter för frivilligarbete på sikt.

Vid hemtransporter av skadade begärde vissa reseföretag hjälp av Röda korset och dess sjukvårdspersonal som kom att bemanna många av planen. Flera plan som avgick från Phuket i reseföretagens regi hade inte vårdpersonal ombord, utan man förlitade sig på insatser från frivilliga läkare på väg hem från semester. En bättre samordning mellan staten, reseföretag och frivilligorganisationer skulle ha kunnat minska den brist på sjukvårdspersonal som fanns på de hemvändande planen.

Mottagandet på de större flygplatserna organiserades av Socialstyrelsen i samarbete med kommuner, landsting och andra berörda myndigheter, medan mycket av det praktiska hjälparbetet utfördes av vårdpersonal och frivilliga. Såvitt känt har detta arbete skötts väl. En viss brist på planering och samarbete i fråga om insamling av förnödenheter till de anländande har påtalats, och förbättrad planering efterfrågats inför nya krissituationer.<sup>168</sup>

## Svenska kyrkan

Kyrkan hade på det nationella planet ett tidigt samarbete med olika myndigheter i Sverige, bland annat Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsmakten, Statsrådsberedningen och UD. Myndigheter har bett Svenska kyrkan om hjälp med att utveckla ceremonier och värdiga rutiner för hemsändandet av avlidna och för att ge stöd till dem som vill återvända till de drabbade områdena. Kyrkan har i dessa ärenden fortlöpande haft kontakt med andra kyrkor och trosriktningar i Sverige. De flesta kommentarer som kommissionen fått angående denna hantering har varit positiva. Endast ett fåtal har påtalat problem med att Svenska kyrkan har stått som samordnare.<sup>169</sup>

I ambassadör Hafströms krisgrupp ingick Skandinaviska kyrkans kyrkoherde Lennart Hamark, som på Hafströms begäran följde med till Phuket under annandagens kväll. Kyrkan kom att ta en ansvarig roll som representanter för ambassaden på Pearl Hotel, samtidigt som medarbetarna inte gavs några befogenheter eller resurser att handlägga konsulära ärenden eller betala ut kontantstöd. Detta medförde problem för drabbade som anlände och som var i behov av förnödenheter och medmänskligt stöd men också för kyrkans personal. De fick motta kritik över att de inte hade konsulära befogenheter, samtidigt som de sattes i en pressad situation där de hade svårt att utföra den stödfunktion som hör till deras normala yrkesutövning.

## Reseföretagen

Diskussioner hade börjat föras före katastrofen mellan ambassadpersonalen i Thailand och researrangörerna angående en gemensam krishantering, men något djupare samarbete i denna del utvecklades inte under katastrofdagarna. Däremot uppstod ett spontant samarbete kring evakueringen. Den frivilligarbetare som koordinerade delar av arbetet med transporter av skadade från Phuket flygplats samarbetade på eget bevåg med reseföretag i fråga om prioriteringar, och när UD:s utsända under onsdagen kom till platsen, fortsatte detta samarbete.

Något utvecklat samarbete mellan staten å ena sidan och rese- och försäkringsföretagen å den andra fanns inte heller i Sverige före katastrofen. Någon enstaka samverkansövning har genomförts men

inte lett till att ett samarbetsklimat har etablerats.<sup>170</sup> I de inledande diskussionerna mellan Regeringskansliet och reseföretagen kring hemtransporter av drabbade utgick regeringen från att reseföretagen hade det fulla ansvaret för dessa.

De privata företagens konkurrenssituation leder naturligen till att man prioriterar egna kunder framför andras, och i inledningskedet gjordes dessa prioriteringar.<sup>171</sup> Företagen tog emellertid snart hem skadade passagerare oavsett vilket bolag de köpt resan från.

Det fanns inga etablerade rutiner för att snabbt ge staten information om vilka svenskar som befann sig i området. Insatser för registrering, omhändertagande och hemtransporter försvårades därmed. Utbytet mellan staten och reseföretagen förlöpte inte heller utan problem vad gäller hanteringen av listor över saknade.

### Försäkringsbolagen

Det förefaller ha rått ett initialt positivt samarbete mellan myndigheterna och försäkringsföretagen. Samarbetet på plats i Thailand var bristfälligt, eftersom någon tydlig ansvarsfördelning och definition av roller inte hade gjorts. Detta ledde i sin tur till förvirring vid hemtransporter, då utsända läkarteam från ambassaden och försäkringsbolagens medicinska representanter i vissa fall gjorde olika bedömningar av de skadades tillstånd.

### Andra företag

Utlandsmyndighetens samarbete med företag på plats i Thailand fungerade väl. Ambassaden använde sig av sitt nätverk med kontakter i olika företag. Exempelvis köpte ett stort internationellt företag in kylcontainrar och använde sitt inflytande som stor kund för att förmå ytterligare ett företag att bidra. Även personer med kontakter i mindre företag bidrog till att material, förnödenheter och transporter skaffades fram.

Ett annat stort företag ställde ett mindre jetplan till förfogande, och en volontär organiserade hemtransporter i detta av ett tjugotal skadade svenskar på uppdrag från UD.

## 4.10 Finansieringsfrågor

Frågan om finansieringen av insatserna för att undsätta de svenska medborgarna har två dimensioner – en kortsiktig och en långsiktig. Den kortsiktiga frågan gäller hur tjänstemän på olika nivåer upplevde de finansiella förutsättningarna för den verksamhet man medverkade i och om, och i så fall hur, dessa upplevda restriktioner påverkade beslutsfattandet. Den långsiktiga frågan gäller hur kostnaderna i ett vidare perspektiv fördelas dels mellan privat och offentligt, dels inom den offentliga budgeten. Det är lämpligt att behandla dessa frågor var för sig.

### På kort sikt

Det stod mycket tidigt klart att kostnaderna för de offentliga insatserna efter tsunamin skulle komma att överstiga vad som förutsetts i budgeten på de närmast berörda politikområdena. Någon omedelbar konflikt med utgiftstaket fanns det dock knappast någon risk för. De flesta utgifterna skulle komma att falla på budgetåret 2005. Det enda möjliga undantaget var en större utbetalning till den internationella räddningsinsatsen i FN:s regi, men även här kunde man snart konstatera att utbetalningen skulle komma att ske först efter årsskiftet. Även från Finansdepartementet gjordes för övrigt bedömningen att om utgiftstaket skulle brytas igenom, skulle detta inte innebära någon politisk prestigeförlust för regeringen, eftersom insatsen föranletts av en större naturkatastrof.<sup>172</sup>

Nästa problem att lösa var vilket anslag som tekniskt skulle bära utgifterna. UD kontaktade den 29 december Finansdepartementets budgetavdelning och föreslog att utgifterna skulle tas över anslaget för oförutsedda utgifter. Budgetavdelningen föredrog emellertid anslaget för konsulärt bistånd, eftersom beskrivningen av ändamålet för detta anslag väl stämde överens med användningen. Tekniskt löstes frågan som ett ”medgivet överskridande”, något som regeringen kan besluta om genom en ändring av det relevanta regeringsbrevet.

Viktigare än dessa tekniska frågor var emellertid vilket eller vilka verksamheter som skulle få bära kostnaderna när det akuta skedet var över. Statsminister Göran Persson sände vid den första presskonferensen på måndagen den 27 december ut en signal om att regeringen bedömde att reseföretagen klarade att ta hand om



resenärernas hemresa. Efter mötet i statsrådsgruppen den 28 december sändes en annan signal ut i organisationen, nämligen att staten var beredd att göra en insats för hemtransporten.

Från de flesta som har frågats ut av kommissionen har det samstämmigt uttalats att allmän enighet rådde om att de nödvändiga insatserna måste göras utan sidoblickor på vem som skulle bära finansieringsansvaret och att detta ansvar skulle klaras i efterhand.<sup>173</sup> Det finns dock indikationer på att de finansiella restriktionerna kan ha spelat en roll i beslutsfattandet på olika nivåer i organisationen. När UD:s expeditionschef Per Thöresson diskuterade med Socialstyrelsens generaldirektör Kjell Asplund om myndighetens medverkan i den katastrofmedicinska insatsen, önskade Asplund en skriftlig bekräftelse på att staten och inte landstingen skulle bära kostnaderna för insatsen, vilket han dock inte fick. Man beslöt dock att gå vidare med de praktiska förberedelserna och hänskjuta finansieringsdiskussionen till tiden efter den akuta insatsen.

Chefen för den konsulära enheten Jan Nordlander yttrade i en intervju med en av kommissionens experter att det föreligger en målkonflikt mellan UD och reseföretagen, vilket han utvecklade på följande sätt: ”I flodvågssammanhanget ville resebyråerna med det allra snaraste ta hem sina resenärer för att de skulle känna sig omhändertagna och trygga och helst inte skulle dra sig för nya resor till Thailand. UD delade de båda första målen men ville också väga in rimlighetsaspekter, kunde resenärerna kanske evakueras bara till annan ort i Thailand, hur många var de, vad skulle operationen kosta skattebetalarna etc.”<sup>174</sup> Denna formulering tyder på att de finansiella restriktionerna spelat en roll för beslutsfattandet.

Mer speciellt spelade uttolkningen av det konsulära regelverket en tydlig roll för dem som hade att handlägga ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd.<sup>175</sup> Från UD i Stockholm utgick visserligen ett direktiv om ändrad tillämpning av regelverket på eftermiddagen den 28 december, men det förefaller att ha tagit viss tid innan detta nådde ut till alla handläggare på utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis är det sannolikt så att finansiella restriktioner spelade en roll för beslutsfattandet på många nivåer inom berörda departement och myndigheter och detta särskilt i det viktiga initialskedet. Detta är en rimlig återspeglning av tjänstemannareflexen att offentliga medel skall användas sparsamt och i enlighet med de ändamål som riksdagen har bestämt. Det finns emellertid

också andra rimliga reflexer som kan ha hållits tillbaka med konsekvenser för hjälpinsatsen. Tydligast är detta i diskussionen om Räddningsverkets insats. Om den politiska ledningen i en akut situation önskar ge uttryck för en annan prioritering mellan finansiella restriktioner och behovet av insatser än den normala, är det viktigt att en signal om detta snabbt når ut i hela organisationen så att tillämpningen av regelverket sker likformigt. Ett formellt regeringsbeslut är ett lämpligt sätt att understryka allvaret i åtagandet.

### På längre sikt

Den fundamentala frågan om ansvars- och kostnadsfördelning mellan privat och offentligt aktualiserades när de tre ledande reseföretagen i landet presenterade en räkning på 54,8 miljoner kronor för de insatser man gjort i evakueringen av svenska resenärer från Thailand. Kammarkollegiet utredde frågan om ansvaret mot bakgrund av gällande lagstiftning och kom fram till att staten inte har något författningsreglerat ansvar för hemtagningen utan att detta ansvar åvilat reseföretagen i enlighet med paketreselagens bestämmelser. Kammarkollegiet rekommenderade ändå att staten skulle ta på sig en del av kostnaderna, eftersom reseföretagen också medverkat i den humanitära insatsen genom att frakta ut personal, materiel och medicin till Thailand och även på andra sätt gjort beaktansvärda insatser. En överenskommelse på nivån 31,3 miljoner kronor slöts med reseföretagen.

Regeringens ståndpunkt i krisens inledningsskede förefaller ha baserats på samma juridiska bedömning som Kammarkollegiet sedan gjorde, nämligen att reseföretagen hade ansvaret för resenärerna. I praktiken kom dock regeringen ganska snart att frångå den rent juridiska bedömningen. Denna typ av kompromiss, som är av politisk snarare än juridisk natur, är det resultat som kan förväntas i situationer av sådan exceptionell karaktär som tsunamin gav upphov till. Att staten bär en del av kostnaden kan ses som ett politiskt uttryck för nationell samling och ansvarstagande i extraordinära situationer som är naturligt oavsett om det gäller en naturkatastrof eller medvetet tillfogade skador.

Sedan det statliga finansieringsbehovet bestämts återstår problemet att hitta en finansiering inom de ramar som satts av riksdagen i budgetbeslutet. Det kan konstateras att om praxis i budgetarbetet hade följt de intentioner som kom till uttryck i förarbetena till

budgetreformen och budgetlagen vid mitten av 1990-talet, hade detta inte utgjort något problem. I den rapport som låg till grund för reformen baserad på ett flerårigt utgiftstak motiveras en budgeteringsmarginal med bland annat följande argument: ”Exempel på utgifter som kan komma i fråga är vad som tidigare rymts under rubriken ”Oförutsedda utgifter” (större katastrofer och liknande), [...]”<sup>176</sup> Med en budgeteringsmarginal av rimlig storleksordning – drygt 1 procent eller omkring 10 miljarder – hade finansieringen av insatsen efter katastrofen därmed inte utgjort något problem.

Det är också sannolikt att ett tillräckligt utrymme för oförutsedda utgifter av detta slag inom ramen för en budgeteringsmarginal hade minskat risken för att tjänstemän på olika nivåer i sitt beslutsfattande hade tvekat att ta initiativ. I avsaknad av en sådan marginal är det tänkbart att man befarade att initiativ skulle komma att straffas genom finansiering i efterhand från den egna budgeten.

Frågan om en särskild fond för oförutsedda utgifter har diskuterats i riksdagen och avvisats.<sup>177</sup> Kommissionen delar den bedömning som gjorts av en sådan fondkonstruktion. Om särskilda finansiella förberedelser skall vidtas, är en budgeteringsmarginal i enlighet med ovanstående fullt tillräcklig som åtgärd.

Eftersom några betydande marginaler inte fanns i budgeten och någon fondering inte skett, var regeringen hänvisad till att hitta finansieringsmöjligheter inom gällande budgetramar. Huvuddelen av finansieringsbördan lades på utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, medan en del lades på Regeringskansliets förvaltningsanslag. Kommissionen finner i och för sig inget att erinra mot denna fördelning under rådande förutsättningar. Dock bör man vara medveten om tjänstemännens institutionella minne, som kan innebära att reflexen att hålla på pengarna förstärks. Nästa gång en katastrofregim skall gälla måste signalen göras starkare och kanske mera precis.

#### 4.11 Sammanfattning

Den grundläggande bristen i statsförvaltningens organisation, som förklarar merparten av förvaltningens tillkortakommanden under de veckor som följde på tsunamin, var *avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering*. Ledningen saknade en adekvat organisation för insamling, bearbetning och analys av information.

Rutinerna för beslutsfattande var inte anpassade för denna situation präglad av allvarlig kris. Detsamma gällde rutinerna för förverkligande av fattade beslut. Brister förekom både i den interna organisationen av arbetet i Regeringskansliet och i ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Tydligt illustreras bristerna kanske av förseningarna i handläggningen av Räddningsverkets insatser i Thailand.

En andra brist som identifierats var att Utrikesdepartementets *rutiner för intern delgivning av information* inte höll måttet. Även i avsaknad av en fungerande krisorganisation för Regeringskansliet som helhet hade man kunnat utnyttja den existerande informationen mer effektivt.

Frånvaron av organisation och rutiner för intern delgivning gjorde att man inte tillräckligt snabbt kunde identifiera den punkt där det var nödvändigt att övergå till rutiner som var anpassade till en krissituation. Den politiska ledningen sökte inte heller av egen kraft information, vilket bidrog till att man inte hade den situationsuppfattning som krävs av ett politiskt ledarskap.

Allvarliga konsekvenser för utvecklingen under de första dyggen var också *avsaknaden av en jour- och ledningsorganisation på chefsnivå*. Den konsulära jourcen och pressjourcen fanns på plats och löste sina uppgifter, men chefer på mellannivå och högre nivå var i alltför stor utsträckning frånvarande. Kontakter per mobiltelefon är inte tillräckliga för att upprätthålla en fungerande arbetsledning i situationer som den här aktuella. Förmågan att initiera och vidmakthålla goda externa kontakter blir också allvarligt lidande när inte cheferna är på plats.

*Kommunikationen med allmänheten* fungerade illa. Att resurserna blev otillräckliga i den extrema situation som rådde är förståeligt, men med bättre förberedelser hade skadorna kunnat begränsas. Två aspekter är viktiga i detta sammanhang: dels Regeringskansliets oförmåga att ur den strida strömmen av information som nådde organisationen via växeln och på andra sätt sälla ut den som var av högt värde för att bilda sig en uppfattning om katastrofens art och omfattning, dels bristerna i hanteringen av data om saknade personer.

Den *katastrofmedicinska beredskapen* för bedömning av läget på plats och initiala sjukvårdsinsatser var otillräcklig. Resurser för insatser – personal, materiel – fanns, men utnyttjades inte med den snabbhet som var möjlig och påkallad av situationen. Insatsen av *annan räddningspersonal* var även den onödigt sen, och inlednings-

vis underdimensionerad. De offentliga insatserna på *logistik- och transportområdet* kunde med rätt organisation ha fungerat bättre.

Den *konsulära hanteringen* anpassades alltför långsamt till den extrema situation som rådde efter katastrofen. Personalförstärkningarna var inledningsvis otillräckliga, och den personal som sattes in hade inte alltid den erfarenhet som krävdes. Denna personal ställdes också i en mycket svår situation. Från många håll har rapporterats om en oförmåga även bland den mer erfarna personalen att ställa om från de ordinarie konsulära rutinerna till rutiner som var bättre anpassade till situationen, liksom om en brist på empati med de i vissa fall mycket hårt drabbade resenärerna.

Rutinerna för *registrering* av saknade var outvecklade och ledde i vissa fall till grava misstag, trots en kraftig förstärkning av personalen och mycket hårt arbete från dennas sida. Mer konkret var den personal som sattes in ovan att kommunicera med människor i chock eller upprört tillstånd, samtidigt som systemen för bearbetning av den inkommande informationen var ofullgångna. Identifieringsarbetet har försvårats och försenats av dessa inledande misstag, men huvudorsakerna bakom det relativt långsamma identifieringsarbetet ligger utom den svenska regeringens och förvaltningens kontroll.

*Samarbetet med andra länder* – då framför allt bilateralt samarbete – hade kunnat vara mer utvecklat. Den svenska insatsen hade kunnat ske snabbare om man hade haft ett fungerande informationsutbyte med kriscentralerna i de länder som reagerade snabbast på signalerna att en katastrof hade inträffat. Även samarbetet med icke-statliga aktörer – volontärer, frivilligorganisationer, reseföretag och andra berörda – kunde ha fungerat bättre med bättre förberedelser.

## Konsekvenser

Katastrofen i Sydostasien ledde till fysiskt och psykiskt lidande, dödsfall och andra konsekvenser som det inte stod i någons makt att förhindra. När konsekvenserna av bristerna i statsförvaltningens hantering sammanfattas nedan, handlar det om sådana konsekvenser som enligt kommissionens bedömning hade kunnat undvikas med bättre förberedelser och ett mer aktivt agerande. Denna bedömning bygger i vissa fall på jämförelser med andra länder, i andra fall på mer allmänna överväganden om vad som hade kunnat göras

givet de förutsättningar som rådde eller med rimliga förberedelser hade kunnat råda i den aktuella situationen.

Den mest direkta och uppenbara konsekvensen av bristerna i planering och krishanteringsförmåga var en försening av olika insatser både i regionen och hemma i Sverige. Den första insatsen av personal för rekognoscering, inledande stabsarbete och sjukvård hade kunnat göras två dygn tidigare än den faktiskt skedde. Konsekvenserna av denna försening blev kännbara på en rad områden.

Sjukvårdsinsatserna har naturligt nog tilldragit sig stort intresse i efterhandsdiskussionerna. Huvudkonsekvensen av fördröjningen på detta område var det onödiga lidande som svenska medborgare utsattes till följd av den extrema bristsituation som rådde i den drabbade regionen. Vissa felgrepp i vården som gjordes av den thailändska personalen hade kunnat undvikas, om svenska sjukvårdsteam med katastrofmedicinskt specialkunnande hade fått förstärka de thailändska vårdinstitutionerna. Dessa medicinska felgrepp kan komma att leda till bestående men hos drabbade resenärer. Om några svenska medborgare avlidit till följd av den försenade insatsen kan inte med full säkerhet fastställas. I något fall fanns en uppenbar risk för dödsfall som kunde undvikas endast på grund av att den drabbade själv hade sådant kunnande eller sådana kontakter att nödvändiga åtgärder kunde vidtas. Däremot framstår det som sannolikt att många thailändska medborgare fått försämrad vård till följd av överbelastningen på sjukvården och de prioriteringar som gjordes på platsen, och det kan inte uteslutas att thailändska medborgare har avlidit som en konsekvens av detta.

Fördröjningar och brister i övriga, mer konsulärt inriktade insatser, gällande registrering och eftersökning av saknade, samtalsstöd och hjälp på platsen med dokument, kontanter och hemresa vållade framför allt onödig oro och psykiskt lidande. De långsiktiga konsekvenserna av detta är svåra att uppskatta.

Den bristfälligt organiserade transportinsatsen ledde till att ett antal resenärer, skadade såväl som oskadda, kom hem senare än vad som hade behövt vara fallet.

Ytterligare en konsekvens av betydelse var att tilltron till den svenska staten som yttersta garant för trygghet och säkerhet kom att skadas. Att ambitionsnivån inte kan vara densamma i avlägsna länder som i hemlandet inser alla, men man kan också konstatera att Sverige hävdade sig dåligt i jämförelse med andra länder som hade en bättre fungerande krishantering. Denna effekt på tilltron är svår att uppskatta, och det är också svårt att avgöra hur långsiktig

den är. Men den finns, och den sträcker sig långt utöver den grupp av svenska medborgare som var direkt berörda av katastrofen, som drabbade eller anhöriga.

## Fotnoter

- <sup>1</sup> Ölander, C.,...*och himlen var oskyldigt blå*, Stockholm 2005.
- <sup>2</sup> Intervju 9.
- <sup>3</sup> Intervju 31, 97 och 124.
- <sup>4</sup> Utfrågning Benny Carlsson 2005-04-28; UD, skrivelse 2005-05-27, *Rapport efter möten med tillfälligt utsända tjänstemän i samband med tsunamin*.
- <sup>5</sup> Utfrågning Hans Gyllenhammar 2005-08-25, utfrågning Kerstin Melén 2005-03-17.
- <sup>6</sup> Intervju Elisabetta Belloni vid Unità di Crisi, italienska UD 2005-05-05.
- <sup>7</sup> [www.timesonline.co.uk/article/0,,18690-1422835,00.html](http://www.timesonline.co.uk/article/0,,18690-1422835,00.html).
- <sup>8</sup> <http://www.telegraph.co.uk>.
- <sup>9</sup> Intervju 108.
- <sup>10</sup> Se exempelvis [http://www.decadevolcano.net/volcanoes/stromboli/stromboli\\_tsunami\\_2002.htm](http://www.decadevolcano.net/volcanoes/stromboli/stromboli_tsunami_2002.htm).
- <sup>11</sup> Intervju Guido Bertolaso, Protezione Civile 2005-05-06.
- <sup>12</sup> Utfrågning Jan Nordlander 2005-04-13.
- <sup>13</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>14</sup> Utfrågning Laila Freivalds 2005-05-31.
- <sup>15</sup> Utfrågning Jan Nordlander 2005-04-13.
- <sup>16</sup> Utfrågning Jonas Hafström 2005-04-27.
- <sup>17</sup> 28 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- <sup>18</sup> Utfrågning Anna Helsén 2005-05-02.
- <sup>19</sup> 28 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet.
- <sup>20</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>21</sup> Utfrågning Per Thöresson 2005-04-08.
- <sup>22</sup> Dessa principer diskuteras mer utförligt i kapitel 6.
- <sup>23</sup> Utfrågning Lars Danielsson 2005-03-03.
- <sup>24</sup> Utfrågning Lars Danielsson 2005-03-03.
- <sup>25</sup> Utfrågning Göran Persson 2005-08-24.
- <sup>26</sup> För en allmän diskussion av dessa problem, se Molander, P., m.fl., *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, Stockholm 2002.
- <sup>27</sup> Se avsnitt 4.5.
- <sup>28</sup> Se avsnitt 4.7.
- <sup>29</sup> Utfrågning Jonas Hafström 2005-04-27.
- <sup>30</sup> Intervju Gianluca Greco 2005-04-28.
- <sup>31</sup> Utfrågning Laila Freivalds 2005-10-20.
- <sup>32</sup> Intervju 90 och 69.
- <sup>33</sup> Utfrågning Lars Hedström 2005-05-13; intervju 28, 69, 56 och 30.
- <sup>34</sup> Intervju 108.
- <sup>35</sup> Klas Ljungberg, *Rapport från arbete i Phuket, Thailand, efter tsunami-katastrofen*, UD 2005-02-03; intervju Axel Blom 2005-04-27; utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.



- <sup>36</sup> Utfrågning Benny Carlsson 2005-04-28, intervju Axel Blom 2005-04-27.
- <sup>37</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>38</sup> Se avsnitt 3.2.
- <sup>39</sup> Utfrågning Kaarlo Laakso 2005-04-28.
- <sup>40</sup> SFS 2002:472.
- <sup>41</sup> 3 och 4 §§.
- <sup>42</sup> Prop. 2001/02:158, s. 42.
- <sup>43</sup> Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004, Planeringsunderlag 2003:1, s. 118; Budgetpropositionen hösten 2003, s. 8.
- <sup>44</sup> 5 §.
- <sup>45</sup> Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.
- <sup>46</sup> 3 och 4 §§.
- <sup>47</sup> SFS 1982:763.
- <sup>48</sup> 1 och 2 §§.
- <sup>49</sup> 3 och 4 §§.
- <sup>50</sup> Sahlén, J., *Hälso- och sjukvårdslagen*, 6 uppl., Stockholm 2000, s. 124.
- <sup>51</sup> 6 §.
- <sup>52</sup> 4a §.
- <sup>53</sup> Prop. 2001/02:158.
- <sup>54</sup> 7 §.
- <sup>55</sup> 32 a §.
- <sup>56</sup> Underlag till regeringen angående skrivbordsförfattning inom ramen för 32 a § hälso- och sjukvårdslagen, Dnr 05-9397/2003.
- <sup>57</sup> 6 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.
- <sup>58</sup> Allmän referens för detta avsnitt är Lennquist och Hodgetts, expertrapport.
- <sup>59</sup> Se avsnitt 3.1 och kapitlet *Berättelserna*.
- <sup>60</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 18.
- <sup>61</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport.
- <sup>62</sup> Intervju 108 och 133.
- <sup>63</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 18.
- <sup>64</sup> För en genomgång av skadepanoramamaterialet, se Lennquist och Hodgetts, expertrapport.
- <sup>65</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, tabell 10.
- <sup>66</sup> Skrivelse 2005-08-24, dnr 2005/194.
- <sup>67</sup> Intervju med Dr Sompoch Nipakanont, biträdande sjukhusdirektör, Bangkok Phuket Hospital, 2005-04-24.
- <sup>68</sup> Se också Socialstyrelsens skrivelse *EKB aktiviteter med anledning av tsunamin i Asien* 2005-02-07.
- <sup>69</sup> Tran, M. m.fl., "The Bali bombing", *Medical Journal of Australia* 2003.
- <sup>70</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport.
- <sup>71</sup> Kristina Widgren, *Socialstyrelsens roll vid stora katastrofer i utlandet med många svenskar drabbade*, PM upprättad vid Socialstyrelsen 2005-02-08.
- <sup>72</sup> Intervju tyske ambassadören von Stechow 2005-04-28.
- <sup>73</sup> Intervju Gianluca Greco 2005-04-28.

- <sup>74</sup> Det är värt att notera att chefen för det italienska räddningsverket Bertolaso valde att avstå från en tidig insats i Indonesien just med motive-  
ringen att det med all sannolikhet inte fanns några italienska medborgare i  
det drabbade området, samtidigt som det inte hade kommit någon fram-  
ställning om en insats från den indonesiska regeringens sida (intervju  
2005-06-06).
- <sup>75</sup> Utfrågning Hans Dahlgren 2005-05-16.
- <sup>76</sup> *EKB aktiviteter med anledning av tsunamin i Asien*, Socialstyrelsens  
skrivelse 2005-02-07.
- <sup>77</sup> Klas Ljungberg, *Rapport från arbetet i Phuket, Thailand, efter tsunami-  
katastrofen*, UD 2005-02-03.
- <sup>78</sup> Intervju Axel Blom 2005-04-27.
- <sup>79</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 13.
- <sup>80</sup> Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 15.
- <sup>81</sup> Utfrågning Björn Ragnarsson m.fl., Uppsala Akademiska Sjukhus 2005-  
09-13.
- <sup>82</sup> Intervju 108, Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilagorna 11 och  
12.
- <sup>83</sup> Rosling, H. m.fl., PM till kommissionen.
- <sup>84</sup> Brev 40.
- <sup>85</sup> Moseley, expertrapport.
- <sup>86</sup> Intervju 28, 69, 53 och 30; utfrågning Lars Hedström 2005-05-13.
- <sup>87</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport.
- <sup>88</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport.
- <sup>89</sup> En grund för denna förfrågan ligger i vissa klausuler i dels 1984 års avtal  
om användning av SAS-flyg för evakuering, dels 1999 års trafiktillstånd.
- <sup>90</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>91</sup> Utfrågning Christina Palm 2005-04-12.
- <sup>92</sup> Utfrågning Karin Olofsdotter 2005-05-23.
- <sup>93</sup> Fritidsresor, skrivelse 2005-03-09.
- <sup>94</sup> Utfrågning Lars Danielsson 2005-03-03.
- <sup>95</sup> Protokoll fört vid möte på Kammarkollegiet 2005-04-13, Kammar-  
kollegiets dnr 99-5322-05. Detta fick konsekvenser för reseföretagens  
tolkning av kostnadsfördelningen mellan staten och reseföretagen. Se  
vidare avsnitt 2.3.1.
- <sup>96</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport.
- <sup>97</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport, bilaga 1, intervju Olle Näslund,  
SAS.
- <sup>98</sup> ”Någon ansvarig på UD har inte tagit emot någon avrådan av det slag  
som experterna påstår.” (skrivelse 2005-10-31, dnr 2005/221).
- <sup>99</sup> Skrivelse 2005-11-07, dnr 2005/221.
- <sup>100</sup> UD skrivelse 2005-02-15.
- <sup>101</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport.
- <sup>102</sup> Skrivelse 2005-11-07, dnr 2005/221.
- <sup>103</sup> För en detaljerad beskrivning av förhållandena på flyplatsen, se Klas  
Ljungbergs *Rapport från arbete i Phuket, Thailand, efter tsunamikatastrofen*,  
UD 2005-02-03.

<sup>104</sup> Utrikesförvaltningens båda huvudansvariga logistiksamordnare, Mikael Westerlind vid UD och Christer Holtsberg vid ambassaden i Bangkok, hade inte kontakt med varandra under operationen (utfrågning Christer Holtsberg 2005-04-29). Andra kontakter mellan Stockholm och Thailand förekom dock (UD, skrivelse 2005-11-07, dnr 2005/221).

<sup>105</sup> Intervju Axel Blom 2005-04-27.

<sup>106</sup> Intervju 62 och formulär 47.

<sup>107</sup> Tidigare citerad skrivelse till kommissionen 2005-10-31, dnr 2005/221.

<sup>108</sup> Tidigare citerad skrivelse till kommissionen 2005-11-07, dnr 2005/221; Åbrandt och Lumsden, expertrapport, bilaga 1, intervju Olle Näslund, SAS.

<sup>109</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport.

<sup>110</sup> Intervju 107.

<sup>111</sup> Intervju 78.

<sup>112</sup> Intervju 141.

<sup>113</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.

<sup>114</sup> Utfrågning Stellan Berg 2005-04-28.

<sup>115</sup> Utfrågning Jonas Hafström 2005-04-27.

<sup>116</sup> Intervju 78.

<sup>117</sup> Utfrågning Benny Carlsson 2005-04-28.

<sup>118</sup> Utfrågning Stellan Berg 2005-04-28.

<sup>119</sup> Utfrågning Torsten Torstensson 2005-04-29.

<sup>120</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.

<sup>121</sup> Intervju 65.

<sup>122</sup> Intervju 134.

<sup>123</sup> Se t.ex. utfrågning Anna Sofia Erasmie 2005-06-13.

<sup>124</sup> Utfrågning Justitiedepartementets polisenhet 2005-05-23.

<sup>125</sup> Art. 3 och 5, Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

<sup>126</sup> 12 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

<sup>127</sup> 20 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

<sup>128</sup> UF 1987:12 Utrikesdepartementets föreskrifter om åtgärder vid dödsfall i utlandet.

<sup>129</sup> 1 och 2 §§ polislagen (1984:387).

<sup>130</sup> Berggren, N-O. och Munck, J., *Polislagen, En kommentar*, Stockholm 2005, s. 3 f.

<sup>131</sup> 4 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 11 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

<sup>132</sup> 6 § p. 9 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

<sup>133</sup> 2 § förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall.

<sup>134</sup> 1 § förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall.

- <sup>135</sup> 2 § förordningen om expertgruppen för identifiering vid katastroffall, 20 och 50 §§ UF 2004:1 Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet.
- <sup>136</sup> RPSFS 2004:7, FAP 201-4.
- <sup>137</sup> Utfrågning Lars Nylén 2005-05-13 med bilagor och skrivelse Jonas Hafström 2005-05-24, bilaga till utfrågning Jonas Hafström 2005-04-27.
- <sup>138</sup> En person från UD fällde enligt uppgift kommentaren "Någon polis skall över huvudtaget inte komma innanför dessa väggar" (utfrågning av tjänstemän från Justitiedepartementets polisenhet 2005-06-23).
- <sup>139</sup> Utfrågning av Eva Öhrn och tjänstemän vid RK:s växel 2005-02-24.
- <sup>140</sup> Allen m.fl., expertrapport.
- <sup>141</sup> Lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.
- <sup>142</sup> 3 kap. 5 §.
- <sup>143</sup> 4 kap. 3 §.
- <sup>144</sup> 5 kap. 4-7 §§ lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m; 7 kap. 42 § och 14 kap. 2 § 4 st. sekretesslagen (1980:100) och bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204).
- <sup>145</sup> Riksdagsförvaltningen skrivelse 2005-04-14; utfrågningar av Mikael Sjöberg 2005-08-16 och Björn von Sydow 2005-06-30.
- <sup>146</sup> Socialutskottets betänkande 2004/05:SoU14.
- <sup>147</sup> Lagrådets yttrande, bilaga till 2004/05:SoU14.
- <sup>148</sup> 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).
- <sup>149</sup> Professor E. Rynning, PM till kommissionen.
- <sup>150</sup> Utfrågning Jonas Hafström 2005-04-27.
- <sup>151</sup> Intervju Gianluca Greco 2005-04-28.
- <sup>152</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>153</sup> Intervju 56 och 131.
- <sup>154</sup> Utfrågning Ann-Marie Fallenius 2005-09-07.
- <sup>155</sup> Intervju Elisabetta Belloni Unità di Crisi, italienska UD 2005-05-05.
- <sup>156</sup> Utfrågning Laila Freivalds 2005-05-31.
- <sup>157</sup> Utfrågning Kaarlo Laakso 2005-04-28.
- <sup>158</sup> Fax från ambassaden i Bangkok 2005-12-27, bilaga till skrivelse från ambassaden i Bangkok, 2005-03-11.
- <sup>159</sup> Intervju med tyske ambassadören von Stechow 2005-04-28.
- <sup>160</sup> Intervju Elisabetta Belloni, Unità di Crisi, italienska UD 2005-05-05.
- <sup>161</sup> Larsson, expertrapport.
- <sup>162</sup> Se den thailändska flottans uppställning över "Search and Rescue Teams" upprättad 2005-01-11, bilaga till *Rapport från kommissionens besök i Thailand den 24-29 april 2005*.
- <sup>163</sup> Intervju 62; Ölander, C., ... *och himlen var oskyldigt blå*, Stockholm 2005.
- <sup>164</sup> Intervju 68, 56 och 122.
- <sup>165</sup> Detta faktum har i efterhand uppmärksamrats av chefen för insatsstyrkan Lars Hedström.
- <sup>166</sup> Utfrågning Lars Hedström 2005-05-13 och intervju 99.
- <sup>167</sup> Leopold, C., *Flodvägens femtio första dagar*, Röda korset maj 2005.
- <sup>168</sup> Intervju 45.

<sup>169</sup> Formulär 107.

<sup>170</sup> Brev 48 med bilagor.

<sup>171</sup> Ölander, C., ...*och himlen var oskyldigt blå*, Stockholm 2005.

<sup>172</sup> Utfrågning Michael Koch 2005-03-17.

<sup>173</sup> Det gäller exempelvis i utfrågningar med Göran Persson 2005-08-24 och med Per Thöresson 2005-04-28.

<sup>174</sup> Åbrandt och Lumsden, expertrapport, bilaga 1, e-brev från Jan Nordlander till Åbrandt.

<sup>175</sup> Se avsnitt 4.6.

<sup>176</sup> *Fortsatt reformering av budgetprocessen* Ds 1995: 73, s. 44.

<sup>177</sup> Bet. 2004/05:FöU8.

## 5 Sammanfattande diagnos och fördelning av ansvaret

Kommissionen presenterar i detta kapitel sin diagnos av de viktigare brister i den svenska statsförvaltningen som låg bakom problemen med hanteringen av tsunamins konsekvenser. En fördelning av ansvaret för dessa brister görs också i enlighet med den analysram som presenterades i kapitel 1. Kommissionen begränsar diskussionen till vad som i det kapitlet kallades institutionella brister och strategiska brister. Enskilda handläggningsfel av operativ natur tas alltså inte upp i detta sammanhang.

### 5.1 Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation

Som redan har konstaterats i tidigare kapitel var den grundläggande bristen i statsförvaltningen att det saknades en fungerande organisation i Regeringskansliet för hantering av större kriser. Frånvaron av en sådan organisation förklarar åtskilliga tillkortakommanden hos Regeringskansliet med dess departement, utrikesförvaltningen och andra myndigheter i olika avseenden: den sena uppfattningen av katastrofens natur och omfattning, svårigheterna att samla information, samordna analys och identifiera relevanta åtgärder både inom Regeringskansliet och i samspelet mellan departement och myndigheter, liksom problemen med att verkställa åtgärder på ett effektivt sätt.

En krisorganisation kräver tre huvudkomponenter: en struktur för insamling, bearbetning och analys av information, en centraliserad beslutsfunktion och en organisation för att verkställa fattade beslut. I alla dessa avseenden fanns brister, mer eller mindre uttalade.

Både Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet hade enheter som sysslade med informationsinhämtning, men en samman-

hållen sådan verksamhet kompletterad med en analysfunktion saknades i Regeringskansliet.

Några beslut i frågor av betydelse för krisledningen fattades inte av regeringen, som ju inte heller sammankallades i inledningskedet. I stället förlitade man sig på att det för krisledningen var tillräckligt med åtgärder inom den normala ordningen med den beredning och det faktiska beslutsfattande som kan utövas av Regeringskansliet med de departement som ingår där och utrikesrepresentationen som sorterar under Regeringskansliet.<sup>1</sup> Det finns anledning att här erinra om att, medan regeringens ledningsuppgifter i kris inriktas på övergripande och strategiska uppgifter, har Regeringskansliet, Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen på det utrikespolitiska området i ett krisläge också operativa uppgifter.

Ledningsförhållandena i umgänget mellan departementen var under denna kris oklara. För större kriser, som med nödvändighet engagerar mer än ett departement, gällde principen att ett departement eller Statsrådsberedningen skall anses ledande, och att situationen (eller om nödvändigt Statsrådsberedningen) får avgöra vilket organ som tar denna roll. I den nu aktuella krisen blev det UD, eftersom katastrofen inträffade utomlands och den första informationen om katastrofen nådde Regeringskansliet via UD:s konsulära jourhavande. Detta faktum eliminerade dock inte de oklarheter beträffande auktoritetsförhållanden som råder mellan departementen. UD-tjänstemän ansågs inte ha rätt att ta direktkontakter med myndigheter som sorterar under andra departement; det var i själva verket för att sådana kontakter förekommit som den särskilda statssekreterargruppen skapades på Lars Danielssons initiativ. Denna grupp såg sig som samordnande men kan inte ses som någon grupp för egentlig krisledning och där fattades inte beslut. Protokoll fördes inte heller vid sammanträdena. Dessa förhållanden gjorde att många oklarheter kvarstod. Problemen med den departementsanknutna sektoriseringen av ansvaret bestod, vilket bland annat illustreras av den segdragna hanteringen av Räddningsverkets insats i Thailand.

Även beträffande genomförandet av fattade beslut och andra ställningstaganden av ledningskaraktär rådde i olika avseenden oklarheter. UD tog också på andra områden än det utrikespolitiska på sig rollen av myndighet med ansvar för genomförande, även om man gradvis överlämnade uppgifter och ansvar till andra departement och dem underställda myndigheter.

I stället för en fast struktur för krisledningen har man medvetet valt att lita till att enskilda tjänstemän fungerar optimalt inom ramen för den rådande normala institutionella ordningen. Ifrånvaro av planering finns dock en risk att man står utan instruktioner eller att dessa blir felaktiga eller olämpliga. Allt för mycket lämnas till den enskilde tjänstemannens omdöme i den akuta situationen.

Med denna lösare ordning saknades vid tsunamin hos Regeringskansliet institutionell och personell kapacitet att snabbt nog uppfatta att den vanliga konsulära regimen för handläggningen var otillräcklig och måste ersättas av en mera kraftfull krishantering. När så väl skedde, skickades signaler från högsta ort ut informellt i organisationen om att finanseringsfrågorna i sammanhanget inte skulle vara något problem. Kommissionen menar att finansieringen i stället hade lämpat sig för att då göras till föremål för ett formellt beslut vid ett för det ändamålet inkallat regeringsövergripande råd. Därmed hade regeringens ansvar och viktiga roll kommit att tydligt markeras.

Erfarenheterna från tsunamin visar sammanfattningsvis att en ad hoc-artad organisation byggd på en vag princip om ledande departement är helt otillräcklig för att hantera kriser av större omfattning. Föreställningen att det går att lösa uppgiften utan en formell organisation för krisledning under regeringen har på ett kraftfullt sätt kullkastats av erfarenheterna från tsunamin.

## Ansvar

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.<sup>2</sup> I Regeringskansliet ingår bland annat Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet.<sup>3</sup> Statsministern är chef för Regeringskansliet.<sup>4</sup> Statsministern är också chef för Statsrådsberedningen.<sup>5</sup> Förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliet handläggs av Statsrådsberedningen.<sup>6</sup> Regeringen beslutar om fördelningen av anslagsmedel mellan departementen och i andra övergripande frågor som rör Regeringskansliet och som är av särskild vikt.<sup>7</sup> Det är statsministern som avgör vem som skall sitta i regeringen och hur Regeringskansliet skall vara organiserat.

Ansvaret för Regeringskansliets organisation, och därmed för närvaron eller frånvaron av en krisorganisation, liksom för dess struktur, ligger mot denna bakgrund i praktiken på statsministern.



Någon delegering från statsministern av detta ansvar för frågan är inte möjlig, eftersom den till sin natur gäller hela Regeringskansliet.

Några omständigheter som skulle motivera en annan bedömning av var ansvaret ligger finns enligt kommissionens uppfattning inte. Väljer man att fördela ansvaret efter ansvarsprincipen<sup>8</sup> blir resultatet detsamma; den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden – i detta fall statsministern – har det även under kris och katastrof.

Statsminister Göran Persson hade vid tiden för tsunamin innehaft sitt ämbete under mer än åtta år. Frågan om krisledning har aktualiserats i olika sammanhang, främst i samband med beredningen av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande<sup>9</sup> och de propositioner som regeringen presenterade med denna utredning som underlag.<sup>10</sup> Att Regeringskansliet saknade en krishanteringsfunktion vid tiden för tsunamin berodde alltså inte på att frågan inte hade aktualiserats utan på ett medvetet ställningstagande.

Till bilden hör att den övervägande delen av remissinstanserna var positiva till den nämnda utredningens förslag om en nationell krishanteringsorganisation. Regeringen anförde i den aktuella propositionen bland annat konstitutionella argument mot förslaget.<sup>11</sup> Dessa argument var beaktansvärda som skäl mot vissa inslag i förslaget men förefaller kommissionen vara svaga som hinder mot införandet av en krisledningsfunktion som, med vissa justeringar, byggts på utredningens förslag.<sup>12</sup>

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag; frågor om Regeringskansliets organisation anses traditionellt vara en inre angelägenhet för regeringen, ytterst statsministern. I ärendet hade dock Försvarsutskottet gjort vissa uttalanden i saken till förmån för utredningens förslag.<sup>13</sup>

Sammanfattningsvis är det enligt kommissionens uppfattning statsminister Göran Persson som har det övergripande ansvaret för Regeringskansliets tillkortakommanden i hanteringen av tsunamins konsekvenser.

## 5.2 Departementens jourberedskap var otillräcklig

Även med beaktande av vad som sagts i föregående avsnitt finns det anledning att närmare diskutera departementens jourberedskap.

Larmet om jordskalvet i Indiska Oceanen nådde UD via den konsulära jouten, och mycket snart var såväl pressjouten som UD:s vakthavande engagerade i arbetet. Kommissionens intryck är att detta första led i jourorganisationen fungerade väl. De berörda medarbetarna vidtog rätt åtgärder i det första skedet. Vad som fungerade mindre väl var jourorganisationen i nästa led. De närmast berörda cheferna på mellannivå och högre nivå – gruppchefen för konsulära ärenden, chefen för konsulära enheten och expeditionschefen – befann sig på ledighet och tog mellan ett och drygt två dygn på sig att infinna sig på departementet. Både gruppchefen och enhetschefen gick i arbete under annandagen men på distans via telefon. Som en följd av detta blev arbetsledningen på departementet – och därmed departementets funktion – svag under mer än ett dygn.

Till detta kommer att det inom UD förefaller ha rått osäkerhet om vem som är högste operativt ansvarige för krisinsatser av det slag som blev nödvändiga – kabinetssekreteraren eller expeditionschefen. De flesta tycks ha betraktat kabinetssekreteraren som den som självklart borde ha denna roll, men Hans Dahlgren uppfattade, som framgått av föregående kapitel, inte sin roll på detta sätt.

En stor del av problemen förklaras av de bristfälliga rutinerna för delgivning av information inom departementet. Även med den ofullgångna jourorganisation som rådde på mellannivå hade bättre rutiner för informationsspridning kunnat bidra till att organisationen hade kommit i gång snabbare med krishanteringsarbetet. Det hade bland annat kunnat leda till att aktiva kontakter snabbt tagits med andra länder. Tröskeln att direkt larma högre nivåer inom tjänstemannahierarkin måste vara låg när det gäller information av akut natur. Den ordning med det så kallade ministerkansliet, som inrättats som en funktion mellan statsråd och kabinetssekreterare och mellan departementsledningen och sakansvariga delar av departementet, synes härvid inrymma problem. Risken är att kansliet får effekten av ett filter, med oönskade konsekvenser.

Att det tar mer än ett dygn för centralt placerade chefer att inställa sig är inte acceptabelt för en organisation av UD:s slag. Även chefer måste givetvis ha möjligheter till ledighet, men ledigheterna inom ett sakområde måste planeras på ett sådant sätt att åtmins-

tone någon av cheferna kan infinna sig på departementet inom en till två timmar. Ställföreträdare måste hämtas från en krets som har en kompetens som ligger nära kompetensen hos den chef som de ersätter. Först med fysisk chefsnärvaro kan någon egentlig effektiv uppbyggnad av verksamheten – personellt och strukturellt – i inledningsfasen av en kris som denna säkerställas.

Inom Försvarsdepartementet fungerande larmfunktionen tack vare initiativ från en enskild tjänsteman. Försvarsdepartementets rutin med en jourhavande tjänsteman i beredskap i bostaden under icke tjänstetid var sedan sommaren 2004 indragen. Den har återinförts efter tsunamin.<sup>14</sup> Någon oklarhet beträffande vem som hade det operativa huvudansvaret inom detta departement förefaller inte ha rått; både statssekreterare Jonas Hjelm själv och omgivningen var införstådda med att statssekreteraren har denna roll.

## Ansvar

Vad gäller de diskuterade ansvarsförhållandena mellan kabinetssekreteraren och expeditionschefen och övriga här behandlade frågor rörande Utrikesdepartementet finns viss ledning att hämta främst i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet.

I Utrikesdepartementet finns som chefstjänstemän bland andra kabinetssekreteraren och expeditionschefen.<sup>15</sup> I departementet finns en ledningsgrupp till utrikesministerns förfogande. Den leds av kabinetssekreteraren.<sup>16</sup> I departementets organisation finns bland annat enheter och sekretariat.<sup>17</sup> Bland de funktionella enheterna finns enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (enhet KC).<sup>18</sup> För den administrativa verksamheten finns bland annat Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB) som är direkt underställt expeditionschefen.<sup>19</sup> SSSB är ansvarigt för bland annat frågor som rör Utrikesdepartementets beredskap och utlandsmyndigheternas beredskap och evakueringsplaner samt departementets dygnsvakt.<sup>20</sup>

Arbetet inom utrikesförvaltningen samordnas närmast under departementschefen av kabinetssekreteraren.<sup>21</sup> Expeditionschefen svarar under kabinetssekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende. Vid expeditionschefens frånvaro uppdrar denne åt en annan tjänsteman att utöva denna funktion.<sup>22</sup> Expeditionschefen ansvarar för beredskapsplaneringen inom ut-

rikesförvaltningen. När expeditionschefen har förhinder, utövas denna funktion av chefen för SSSB.<sup>23</sup>

Expeditionschefen beslutar, med vissa undantag som här inte är av intresse, i frågor som rör utrikesförvaltningens personal.<sup>24</sup> Enhetschefer leder och fördelar arbetet inom sina enheter. Högre tjänstemän i departementet ned till enhetschef har så kallad förtroendearbetstid med viss frihet i fråga om arbetets förläggning till tid och plats. När de är frånvarande från arbetsplatsen, skall ersättare finnas utsedda. En enhetschef får bland annat ålägga tjänstemän vid enheten att utföra arbetet på annan tid än den till vilken deras arbetstid är förlagd och chefen beslutar om personalens semester.<sup>25</sup>

Enhetschefer (ofta med titeln departementsråd), har vad som kallas huvudmans ansvar för sitt sakområde. Enligt en förordningsbestämmelse som gäller för hela Regeringskansliet skall de hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefs-tjänstemännen underrättade om arbetets gång och för dem anmäla frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.<sup>26</sup> En enhetschef i UD ansvarar enligt arbetsordningen för att handlingar i ärenden som handläggs inom enheten delges berörda.<sup>27</sup>

Ledningen av en större operation till följd av en naturkatastrof är inte med normalt språkbruk en "administrativ" uppgift. Det finns knappast utrymme för någon annan bedömning än att kabinettssekreteraren är att betrakta som den operativt huvudansvarige i situationer som denna, och att han i den rådande situationen under annandagen och den därpå närmast följande tiden inte kan sägas ha uppfyllt de förväntningar som följer med ett sådant ansvar.

Inom expeditionschefens ansvar för beredskapsplaneringen får bland annat anses falla att tillse att en fullgod ordning med ersättare föreligger vid egen och underställda chefers frånvaro från arbetsplatsen och att meddela instruktioner för jourhavande och annan underställd personal om vad som skall iaktas vid händelser av allvarlig natur. Expeditionschefen kan dock inte anses ensam bära ansvaret vad gäller andra chefers tillgänglighet och andra departementsfunktioner av betydelse från beredskapssynpunkt. Därvid finns också ett ledningsansvar på högre nivå. Departementets ledning har ansvaret för att organisationen har sådan stadga att dess beredskapsförmåga är tillräcklig. Här vid denna särskilda händelse, som fordrade ett ledarskap utöver det vanliga, var organisationen för svag och reaktionen för sen. Insikten borde ha kommit tidigare om att de privata aktörernas insatser i kombination med sedvanliga

konsulära åtgärder var otillräckliga med det skadepanorama som rådde. I stället fordrades extraordinära åtgärder för att hantera situationen. Många människor hade skadats till liv och lem, förlorat sina resedokument, kläder, pengar etcetera. Efter tsunamin har under sommaren 2005 Utrikesdepartementet vidtagit ett antal åtgärder för att stärka sin beredskapsförmåga.<sup>28</sup>

Till detta skall läggas att varje chef på de olika nivåerna i en organisation naturligtvis också har ett personligt ansvar för att vara tillgänglig på arbetsplatsen när arbetsuppgifterna och situationen fordrar det.

I förordningen med instruktion för Regeringskansliet finns som nämnts en föreskrift om vad som ingår i en huvudmans ansvar för att informera högre chefer. Vidare finns som nämnts i arbetsordningen för Utrikesdepartementet en föreskrift om delgivning. Mer ingående rutiner som komplement till dessa föreskrifter om delgivning av information inom Utrikesdepartementet är såvitt känt för kommissionen inte närmare dokumenterade. Delgivningsrutinerna synes bygga på praxis.

Enligt kommissionens bedömning fördelar sig ansvaret för den otillräckliga jourberedskapen:

- Kabinettssekreteraren Hans Dahlgren hade ansvaret att leda Utrikesdepartementets och därmed Regeringskansliets hantering av katastrofinsatsen, och bär därmed en stor del av ansvaret för den sena reaktionen, bland annat genom att inte aktivt med sin organisation ha sökt egen information om katastrofen och tidigt upprättat kontakt med andra huvudstäder. Det hade kunnat medverka bland annat till att fördröjningen med Räddningsverkets första insats hade kunnat undvikas och att inriktningen och omfattningen av den hade blivit mera ändamålsenlig. Han borde vidare ha sökt bakomliggande förklaringar till att så många ringde till UD och förhört sig om vad de berättade. I och med att så inte skedde fick man på ansvarig nivå inte någon tidig uppfattning om det allvarliga läget. I stället tycks telefonväxeln funktion setts främst som ett rent logistiskt problem.
- Utrikesministern har rätten att meddela föreskrifter i arbetsordningen för departementet. De föreskrifter som gällde om beredskapsorganisation och chefsuppgifter i det sammanhanget var inte tillräckliga för att säkerställa en god krisberedskap i departementet. För detta är utrikesminister Laila Freivalds an-

svarig. Vad gäller bristerna i beredskapsplanläggningen bär vidare expeditionschefen Per Thöresson en väsentlig del av ansvaret.

- För bristerna beträffande delgivningen av information fördelar sig ansvaret enligt kommissionens bedömningar på följande sätt. Departementschefen har ansvaret för att de delgivningsrutiner som faktiskt tillämpades varit otillräckliga. Hon har att säkerställa sitt ministerkanslis funktionsförmåga när nu lösningen har blivit att detta kansli är hennes kanal till utrikesförvaltningen. Kabinettssekreterare Hans Dahlgren bör kritiseras för att inte ha informerat utrikesministern under det första dygnet. Även chefen för konsulära enheten Jan Nordlander bör som huvudman kritiseras för att inte direkt eller indirekt ha säkerställt att grundläggande information som fanns om det allvarliga läget fördes vidare till kabinettssekreteraren och utrikesministern.
- Såväl Per Thöresson som Jan Nordlander och gruppchefen Christina Palm bör kritiseras för att ha stannat kvar för länge på sina respektive vistelseorter. Åtminstone någon av dem borde omgående ha avbrutit sin ledighet för att bege sig till departementet för att leda verksamheten därifrån. Thöresson skulle ha agerat för att säkerställa detta.
- Det förhållandet att Försvarsdepartementets ledning lade ned funktionen som jourhavande tjänsteman och vid tidpunkten för tsunamin alltså förlitade sig på andra delgivningsrutiner eller frivilliga insatser av tjänstemän utom tjänstetid är synnerligen anmärkningsvärt och måste kritiseras.

### **5.3 De nationella sjukvårdsorganen var otillräckligt förberedda för insatser utomlands**

Det är genom kommissionens katastrofmedicinska expertutredning etablerat att en tidig och kraftfull svensk sjukvårdsinsats var motiverad. Den höga belastningen på den thailändska sjukvården som sträckte sig över många dygn hade kunnat lindras genom svenska insatser, trots den långa transportvägen. Därigenom hade det fysiska och psykiska lidandet för såväl svenska som thailändska medborgare kunnat minskas. En tidigare och större insats hade

dessutom behövs för att planera och effektivt genomföra evakueringen av skadade.

Den nationellt ansvariga instansen är Socialstyrelsen med dess inom tillsynsavdelningen placerade enhet för krisberedskap. Socialstyrelsen reagerade sent. Enheten för krisberedskap var dessutom underbemannad under den första veckan efter katastrofen, trots att personal fanns tillgänglig. Enheten kunde också ha förstärkts med katastrofmedicinsk expertis från något av de kunskapscentra på området som skapats under medverkan av Socialstyrelsen.

Någon brist på personal med katastrofmedicinsk utbildning rådde inte. Sammanlagt 24 traumateam utbildades under perioden 1996-2003 i Sverige, och många av dem som deltagit i denna utbildning var beredda att med kort varsel göra en insats i Thailand. För detta hade det till och med funnits en ordning med personliga kontrakt för insatser även utomlands. Vid en kontakt med den ansvariga enheten vid Socialstyrelsen fick man emellertid beskedet att något behov av insats inte förelåg.

Socialstyrelsen har i en kommentar till katastrofinsatsen<sup>29</sup> anført att myndigheten inte har något operativt ansvar och att någon skyldighet att medverka i insatser utanför landets gränser inte föreligger. I samband med att landstingens ansvar för katastrofmedicinsk beredskap uttryckligen skrevs in i hälso- och sjukvårdslagen gavs regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter för landstingen ur ett nationellt katastrofmedicinsk perspektiv.<sup>30</sup> Som svar på ett regeringsuppdrag kopplat till detta bemyndigande lämnade Socialstyrelsen i mars 2003 till Socialdepartementet ett förslag till en så kallad skrivbordsförfattning. Med detta uttryck avses en författning som har beredskapskaraktär. Den är ämnad att sättas i kraft genom ett regeringsbeslut när ett behov föreligger, såsom när en katastrof faktiskt inträffat.

Kommissionen vill påpeka att Socialstyrelsen enligt en förordning om åtgärder för fredstida krishantering<sup>31</sup> har en skyldighet att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom ansvarsområdet. Om en beaktansvärd risk föreligger för att ett större antal svenskar kan förväntas anlända till hemlandet och kräva kvalificerad sjukvård, får det sägas ligga inom ramen för denna uppgift att på platsen informera sig om skadeläge, antal patienter och liknande. Den lämpliga vägen att göra detta är, som kommissionens experter konstaterat, via bedömningsteam (assessment teams) som skickas till katastrofområdet. Om detta hade gjorts, hade sådana team med

all sannolikhet tagit sig an sjukvårdande uppgifter och dessutom omedelbart begärt förstärkning från hemlandet.

Beträffande den nämnda skrivbordsförfattningen har statssekreterare Mikael Sjöberg vid utfrågning av kommissionen bekräftat att avsikten har varit att regleringen skulle sättas i kraft först i det akuta läget.<sup>32</sup> Motivet till att man inte givit Socialstyrelsen detta mandat i förväg skulle enligt Sjöberg vara respekt för landstingens grundlagsfästa självstyrelse. Idealt kan en beslutförgrupp regeringsledamöter sammankallas och fatta beslut på några timmar, men ideala förhållanden råder inte alltid vid en akut kris. Om dessutom krisen som i detta fall hanteras av ett departement (det vill säga Utrikesdepartementet) som inte har sjukvårdsexpertis och inte kan förväntas känna till vilka författningar som gäller på detta område, drar naturligtvis processen ut ännu mer på tiden. Enligt Sjöberg fick Socialdepartementet ett tillfälligt samordnande ansvar avseende vissa frågor vid ett statssekreterarmöte den 29 december. Utrikesdepartementet bad då genom kabinettssekreteraren Socialdepartementet att ta hand om kontakterna med Socialstyrelsen. Det hade alltså gått mer än tre dygn efter katastrofen innan det för sjukvården ansvariga departementet efter önskemål från ett annat departement gick in på sitt eget sakområde. Detta är en oacceptabel fördröjning i den rådande situationen.

Den aktuella skrivbordsförfattningen kom över huvud taget inte att aktualiseras under den aktuella perioden. Den sjukvårdsinsats som till slut gjordes genomfördes alltså utan stöd av någon särskild författning.

Argumentet om den kommunala självstyrelsen som skäl mot ett ikraftträdande av skrivbordsförfattningen framstår som svagt. Om staten hade önskat garantera en viss beredskap utan att tillgripa en formell reglering, hade detta kunnat åstadkommas genom avtal med landstingen. Det allmänna intrycket från de kritiska dagarna är dessutom att det var landstingen själva som snarast tryckte på för att en insats skulle komma till stånd.

## Ansvar

Det är berättigat att från ett medborgerligt perspektiv ställa krav på en kraftfull och tydlig sjukvårdsinsats.

Det är möjligt att en sådan sjukvårdsinsats hade underlättats om en tydlig reglering av det nationella beredskapsansvaret hade



funnits på plats, eventuellt kompletterad med avtal mellan staten och landstingen. Det måste dock beaktas att man här stod inför en situation som en sådan reglering knappast skulle ha siktat in sig på. Beredskapsförfattningens perspektiv var i första hand nationellt.

Hade en central krisledningsinstans med dess samlade överblick funnits inrättad, är det troligt att behovet av handling på sjukvårdsområdet snabbare hade identifierats även i avsaknad av en gällande författning på området.

Även utan en författning och en samlad krisledning fanns det enligt kommissionens uppfattning utrymme för ett mer aktivt förhållningssätt från Socialdepartementets sida. För denna passivitet bör den sakansvariga ledningen, statssekreteraren Mikael Sjöberg och statsrådet Ylva Johansson, anses ansvariga. Ansvaret för den försenade och inledningsvis underdimensionerade insatsen faller vidare på Socialstyrelsen och dess enhet för krisberedskap.

#### **5.4 Det konsulära systemet hade inte tillräcklig beredskap för större katastrofer**

Katastrofen i Sydostasien var exceptionell till sin karaktär, och det är inte rimligt att kräva en plan anpassad till så extrema händelser. Samtidigt är det klart att beredskapen på det konsulära området inte heller levde till upp till mer måttliga anspråk. Utrikesdepartementet kan sägas ha bekräftat denna bedömning i och med den långa rad av förändringar som har aviserats och vidtagits under tiden efter tsunamin.

Det i all hast tillkomna systemet för registrering av data om saknade personer innehöll alltför många felkällor. Metoden att först registrera uppgifter på papper för att sedan föra över dem till elektronisk form innebar risker för grava fel, som också kom att begås med i några fall allvarliga konsekvenser. Ett nytt system för registrering av saknade var under utveckling, och arbetet med detta har fortsatt.

Mobiliseringen av personal, inte minst på ledningsnivå, för registrering av personuppgifter borde ha skett snabbare. Personal från den konsulära enheten blev upptagen med enskilda konsulära ärenden i sådan utsträckning att det gick ut över möjligheterna att leda arbetet med registreringen, som delvis kom att utföras av personal utan erfarenheter av sådana uppgifter och utan träning att tala med människor som befinner sig under svår stress. Sannolikt hade det

varit en fördel om en del av personalförstärkningen hade hämtats från polisen, där det finns gott om personal med denna erfarenhet. Nu kom arbetet med listor och registrering i stället att bryta samman. Kommissionen kan inte finna att UD tillräckligt snabbt och på lämpligt sätt sökte ta till vara de möjligheter till expertstöd och bistånd som kunde ha fåtts av myndigheter som Polisen och Skatteverket. Särskilt detta misslyckande fick stora konsekvenser för allmänhetens tilltro till UD:s förmåga att sköta denna och andra uppgifter under krisförloppet.

Beredskapen att förstärka personalen på krisdrabbade orter var också otillräcklig. Ambassaden i Thailand hade vidtagit förberedelser för större olyckor och var sannolikt bättre rustad i det avseendet än många andra ambassader. Nu blev den ambassaden extremt belastad. Man informerade UD i Stockholm och sände nödrop dit om hjälp. Förstärkningen från UD i Stockholm och från andra ambassader skedde dock i en för långsam takt och omfattning för att man under den första veckan skulle kunna få kontroll över situationen i vare sig Phuket eller Bangkok. Även på denna punkt synes Utrikesdepartementet nu dela kommissionens uppfattning, eftersom man i likhet med kommissionens egen grupp av utrikesförvaltningsexperter föreslagit kraftiga förstärkningar av beredskapsorganisationen.<sup>33</sup>

Ambassadör Hafström vidtog sina första åtgärder enligt gällande regler och krisplanen. Det kan diskuteras om hans instruktioner var tillräckliga för att säkerställa ledningsfunktionen på ambassaden i hans frånvaro. Utrymmet för den viktiga rapporteringen hem till UD blev som nämnts otillräckligt. Faxen ställdes till chefen för konsulära enheten, vilket var en korrekt åtgärd. Hafström borde ha kunnat utgå från att behövlig delgivning till högre nivåer i departementet skulle komma att skötas av denne. Kommissionen anser dock att situationen i Phuket på natten till måndagen var sådan att Hafström inte borde ha nöjt sig med de normala rutinerna utan själv hade tagit kontakt med någon av sina högsta chefer, kabinetssekreteraren eller utrikesministern för att informera dem om det oklara men allvarliga läget och sina tilltänkta åtgärder. Han borde för dem ha understrukt det akuta behovet av förstärkning. Det kan i det sammanhanget också diskuteras om det varit möjligt för Hafström att ställa större krav på insatser från Sveriges honorärkonsul i Phuket.

Många drabbade och anhöriga har för kommissionen beskrivit vad de uppfattat som en brist på empati hos utrikesförvaltningen

både i regionen och hemma i Sverige. Vad beträffar det konsulära stödet på plats i regionen präglades det inledningsvis av ett fasthållande vid det konsulära regelverket trots den extraordinära situation som rådde.

Till bilden hör att den nya, tämligen stramt skrivna lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd från år 2003 antogs av en enig triksdag. Det är enligt kommissionens uppfattning klart att denna lag kom att prägla uppträdandet hos många av tjänstemännen inom utrikesförvaltningen under den första tiden efter katastrofen.

### **Ansvar**

Expeditionschefen har som tidigare nämnts ansvaret för beredskapsplanläggningen inom Utrikesdepartementet. Övergripande frågor rörande dimensioneringen och inriktningen av den konsulära verksamheten är dock snarast av politisk natur och faller därmed på kabinettssekreterarens och utrikesministerns ansvar. Kommissionen har under sina utfrågningar fått intrycket att de konsulära frågorna under längre tid givits låg prioritet inom ramen för Utrikesdepartementets verksamhet. Departementsledningen har vidare ansvaret för att vid rekrytering och i utbildning tydliggöra att stöd och medkännande hör till utrikesförvaltningens uppdrag.

## Fotnoter

<sup>1</sup> 2–4 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (senaste lydelse SFS 2005:583).

<sup>2</sup> 1 §.

<sup>3</sup> 2 §.

<sup>4</sup> 5 §.

<sup>5</sup> 7 §.

<sup>6</sup> 12 § samma instruktion samt dess bilaga.

<sup>7</sup> 17 § samma instruktion.

<sup>8</sup> Se avsnitt 6.2.

<sup>9</sup> SOU 2001:41, *Säkerhet för en ny tid*.

<sup>10</sup> Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, och prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*.

<sup>11</sup> Se avsnitt 6.1.3.

<sup>12</sup> Se avsnitt 6.3.2.

<sup>13</sup> Se bet. 2001/02:FöU2, s. 70 f., och bet. 2001/02:FöU10, s. 33 ff.

<sup>14</sup> Utfrågning Leni Björklund med bilaga 2005-07-11.

<sup>15</sup> 9 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet och 3 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2004:1).

<sup>16</sup> 4 § arbetsordningen.

<sup>17</sup> 6 §.

<sup>18</sup> 20 §.

<sup>19</sup> 26 §.

<sup>20</sup> 26 §.

<sup>21</sup> 33.

<sup>22</sup> 34 §.

<sup>23</sup> 35 §.

<sup>24</sup> 34 §.

<sup>25</sup> 43 §.

<sup>26</sup> 28 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet och 41 § arbetsordningen.

<sup>27</sup> Föreskriften om delgivning finns i 42 § arbetsordningen.

<sup>28</sup> Se avsnitt 6.4.1.

<sup>29</sup> *Socialstyrelsens roll vid stora katastrofer i utlandet med många svenskar drabbade*, skrivelse 2005-02-08.

<sup>30</sup> 32 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>31</sup> 3 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering.

<sup>32</sup> Utfrågning Mikael Sjöberg 2005-08-17.

<sup>33</sup> Se avsnitt 6.4.1.

## 6 Åtgärder

Kommissionen har i de föregående avsnitten utvärderat hur det svenska samhället har hanterat konsekvenserna av tsunamin. Kommissionen fick genom direktiven också i uppgift att, mot bakgrund av resultaten av den gjorda utvärderingen, peka på behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering. Syftet med denna del av uppdraget är att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar även utanför vårt land.

I kapitel 4 har kommissionen redovisat sin syn på krishanteringen i det svenska samhället i samband med tsunamin. I fråga om krisledningsförmågan hos bland annat Regeringskansliet och utrikesförvaltningen har kommissionen härvid funnit brister. Dessa brister är inte relaterade till enbart sådana händelser som drabbar många svenskar utomlands utan är också av mer generell natur. Här finns bland annat behov av en stärkt samlad förmåga till konkreta initiala åtgärder. Mot denna bakgrund har kommissionen valt att koncentrera den här delen av uppdraget till vårt lands centrala krisledning och dess generella förmåga. En krisenhet placerad i Statsrådsberedningen föreslås i avsnitt 6.3. I de följande avsnitten behandlas olika funktioner av betydelse för en förbättrad krishantering i utlandsfallen.

### 6.1 Utgångspunkter

#### 6.1.1 Medborgarnas förväntningar och statens åtagande

Utgångspunkten för en bedömning av vad som är rimliga förväntningar på det offentliga i en krissituation är regeringsformens målsättningsstadgande: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga

verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.”<sup>1</sup> Denna mycket allmänt hållna formulering kräver emellertid en uttolkning i varje konkret situation. Vad är, med användning av Osmo Vallo-utredningens formulering, medborgarnas berättigade förväntningar på staten när en allvarlig kris inträffar?<sup>2</sup>

I kapitel 2 har omfattningen av det offentliga åtagandet beträffande svenskar i utlandet behandlats. Kommissionens slutsatser innebär i huvudsak förtydliganden, och inga väsentliga förändringar, av den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Även om den enskildes och de privata aktörernas primära ansvar ligger fast, anser kommissionen att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet.

Den första förväntningen gäller den rumsliga dimensionen. Även om det inte finns anledning att förändra den grundläggande ansvarsfördelningen mellan individ och stat, kan denna ansvarsfördelning till följd av långsiktiga samhällsförändringar behöva ges en annan innebörd. Det finns omkring en halv miljon utlands-svenskar – människor som bor och arbetar tillfälligt eller mer varaktigt i andra länder. Varje månad befinner sig i genomsnitt mer än tvåhundra tusen svenskar på resa utomlands. Mot den bakgrunden blir den traditionella, till Sveriges territorium knutna definitionen av den offentliga förvaltningens uppgift ofullständig. Förmågan att värna svenska medborgare och deras intressen också utanför landets gränser måste utvecklas.

Den andra förväntningen är att det offentliga förmåga att möta en kris inte skall vara allvarligt nedsatt bara därför att krisen inträffar under en helg. Om politiska beslutsfattare och högre tjänstemän definierar sitt uppdrag på ett sådant sätt att de är svårtillgängliga vid vissa tidpunkter på året eller dygnet, måste en effektiv jourorganisation finnas på plats för att hantera detta.

### 6.1.2 Svagheter i nuvarande organisation

Statsförvaltningens hantering av tsunamins konsekvenser visar på fyra svagheter i den centrala svenska statsförvaltningens uppbyggnad: *avsaknaden av en central krishanteringsfunktion, illa fungerande*

*delgivning av information även inom departementen, den långt drivna sektorsindelningen och det oklara gränssnittet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.*

Den grundläggande bristen var, som redan har konstaterats i tidigare kapitel, *avsaknaden av en fungerande krisorganisation* i Regeringskansliet. Denna brist förklarar de flesta av de misstag som begicks inom förvaltningen under den första tiden efter tsunamin. Organisationen för inhämtning och analys av information var utvecklad. Beslutsfattandet skedde ad hoc, i vissa fall utan att protokoll fördes vid sammanträdena. Utrikesdepartementet fick – utan att något formellt beslut fattats – rollen som ledande departement, men innebörden i denna ledande roll var inte klart definierad. Olika enheter inom UD hade dessutom olika åsikter om vilka åtgärder som var påkallade i den uppkomna situationen, och en formell avstämning mellan dessa olika åsikter dröjde ganska länge.

Att en systematisk ordning för *delgivning* av betydelsefull information hos Regeringskansliet och den centrala statsförvaltningen kan upprätthållas i ett krisläge är av central betydelse. Brister på denna punkt har konstaterats i tidigare kapitel.

En sektorsbaserad fördelning av ansvaret inom förvaltningen är en nödvändighet. Någon form av sektorsbaserad eller funktionsorienterad indelning krävs för att olika frågor skall kunna sorteras och beredas på ett adekvat sätt, på samma sätt som det krävs en geografisk indelning av riket i län, landsting och kommuner. Det finns emellertid en avgörande skillnad mellan den funktionella och den geografiska indelningen. Den senare är heltäckande och icke-överlappande, det vill säga alla tillhör ett län och inte mer än ett. Med den funktionella indelningen förhåller det sig annorlunda; det finns ingen enkel och motsägelsefri kategoriindelning av alla frågor som statsförvaltningen behandlar. Det är inte ovanligt att det uppstår diskussion om vem som skall ha ansvaret för en fråga, och det kan också inträffa att en fråga inte naturligt fångas upp av något departement. För att hantera detta problem tillämpar man under normala omständigheter regler för gemensam beredning inom Regeringskansliet, vilken också kan involvera myndigheter som sorterar under de berörda departementen.

Med den sektorsbaserade myndighetsgrupperingen, där varje myndighet sorterar under ett visst departement, följer i praktiken ett naturligt auktoritetsförhållande mellan detta departement och dess myndigheter. Svårigheter uppkommer därför om det i en kris-

hantering uppstår ett behov för ett departement att etablera direktkontakt med myndigheter under ett annat departement.

Sektorisering i kombination med principen om ett ledande departement leder också till kompetensproblem. Om det som i den här aktuella situationen var aktuellt att sända sjukvårdsresurser utomlands, krävs både medicinsk kompetens och kunskap om rutiner i umgänget med andra länders centrala förvaltningar. Utrikesdepartementet, som hade det övergripande ansvaret, har sin expertis på det senare området men saknar medicinskt kunnande för att bedöma behovet av insatser. Socialdepartementet å andra sidan skall representera det medicinska kunnandet men tog, med hänvisning till UD:s ledande roll, först efter flera dygn egna initiativ.

Vad beträffar *gränssnittet mellan Regeringskansliet och myndigheterna* gäller i normalfallet en arbetsfördelning mellan de båda som bygger på att myndigheterna har huvuddelen av de administrativa resurserna. Regeringskansliet, som blott har ett par procent av de anställda inom statsförvaltningen, står för den strategiska styrningen och utövar den huvudsakligen genom instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna. Regeringsformen förbjuder också inblandning i myndigheternas handläggning i särskilda fall när det gäller myndighetsutövning och lagtillämpning mot enskilda fysiska eller juridiska personer eller kommuner.<sup>3</sup> Relationen mellan parterna följer en naturlig årscykel som innehåller utväxling av direktiv, information om läget inom myndighetens ansvarsområde, uppnådda resultat, dialog mellan myndighetschef och departementsledning och så vidare. Oklarheter i dessa relationer kan uppkomma av många orsaker; inte sällan har de sitt upphov i att myndigheten, som har huvuddelen av expertisen, gör en annan bedömning än departementet, där den politiska auktoriteten finns.

I en krissituation accentueras de svagheter som finns i ett system. I en normal arbetssituation kan de systemfel som härrör från den valda organisationsformen hanteras i en dialog mellan parterna, antingen det rör sig om flera departement inom Regeringskansliet eller ett departement och en myndighet. Priset för oklarheterna är att handläggningen tar längre tid än vad som skulle behövas. Detta behöver under normala omständigheter inte få några allvarliga konsekvenser. Men i en akut kris är läget ett annat. Då kan kostnaderna för tidsfördröjning bli höga. I kommissionens genomgång av händelseförloppet efter tsunamin har detta illustrerats mer än en gång. Hierarkiska ordningar riskerar att fungera som



bromsklossar. Revirstrider mellan och inom olika departement ledde till fördröjningar av Räddningsverkets insats. Utrikesdepartementet väntade med att lämna över ansvaret för frågor som man själv inte hade kompetens att hantera. Myndigheter på olika nivåer med en i stort korrekt lägesbedömning ansåg sig inte kunna agera utan direktiv från Regeringskansliet, samtidigt som Regeringskansliet inte hade kapacitet att bearbeta befintlig information och dra korrekta slutsatser av den. Därigenom och på grund av chefers frånvaro uppstod ett vänteläge, med kostsamma fördröjningar som följd.

### 6.1.3 Tidigare utredningar som har tagit upp frågor om central krisledning

#### Hot- och riskutredningen<sup>4</sup>

Utredningen, som pågick mellan februari 1993 och januari 1995, hade i uppdrag att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. I slutbetänkandet *Ett säkrare samhälle* beskrivs genom olika scenarion vad som kan hända vid påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Syftet var att göra samhällsorganen medvetna om att de måste analysera risker och hot i samhället. Ett av de centrala problemområden där utredningen bedömde att behovet av åtgärder var speciellt stort var ledning av samhällets åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och myndigheternas befogenheter att ingripa med tvångsmedel. Utredningen underströk vikten av att det måste finnas en myndighet som vid svåra påfrestningar på viktiga samhällsfunktioner kan leda och fatta beslut som är bindande för andra myndigheter och organ; kommunstyrelsen på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen på central nivå. I annat fall är risken stor att oförenliga beslut fattas. Bristen på avvägningar mellan olika hjälpbehov kan enligt utredningen också leda till att den personal och det materiel som står till förfogande inte utnyttjas på ett sätt som gagnar helheten. Utredningen ansåg att det var betydelsefullt att regeringen har en hög beredskap för åtgärder vid händelser som innebär stora påfrestningar på samhället. I betänkandet föreslogs att övningar regelbundet skulle genomföras på regeringsnivå i syfte att öka beredskapen inför bland annat de olika beskrivna scenarierna. Utredningen diskuterade

också möjligheten att använda sig av räddningstjänstlagens bestämmelser för vissa av de situationer som förekom i scenarierna.

Mot bakgrund av utredningens arbete lade Försvarsdepartementet i promemorian *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället* fram ett förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället.<sup>5</sup> Promemorian bygger i sak på utredningens förslag men innehåller en annan lagteknisk lösning genom att en särskild lag med övergripande bestämmelser föreslås. Lagförslaget ger regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer rätt att – vid sidan av den då gällande räddningstjänstlagen<sup>6</sup> – vid svåra påfrestningar på samhället besluta om olika former av ingrepp i annans rätt samt tjänsteplikt för personer mellan 18 och 70 år.

I promemorian *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* utreddes frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den så kallade ledningskedjan.<sup>7</sup> Arbetsgruppen förordade att en annan typ av författningsreglering än den ovan angivna skulle väljas, som innebär att myndigheternas ansvar regleras i deras instruktioner samt att kommunernas och landstingens skyldigheter framgår av kommunallagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Därefter skulle en komplettering ske av lagstiftningen inom respektive sektor med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras i dessa sammanhang. Härigenom menade arbetsgruppen att man tydligare markerar att samhället skall ha beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser och att det är samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner som skall användas.

### Ledningsberedskapsutredningen<sup>8</sup>

I juli 1998 tillsattes en utredning för att se över den planering som skall säkerställa funktionen hos den högsta och centrala ledningen i extraordinära situationer såsom att förhindra eller begränsa katastrofer och omfattande skadeverkningar på liv, miljö och egendom. I februari 1999 överlämnade Ledningsberedskapsutredningen sina förslag. Utredaren föreslog att följande allmänna definition skulle läggas till grund för den framtida särskilda planläggningen:<sup>9</sup> ”Förberedelser för att säkerställa ledningsförmågan hos rikets högsta och centrala ledning i situationer, som antingen allvarligt hotar samhällets grundfunktioner, vitala riksintressen eller som kräver en

snabb och myndighetsövergripande samordning för att med tillgängliga resurser förhindra eller begränsa omfattande skadeverkningar på liv, hälsa, miljö eller egendom.” Utredaren angav att det övergripande målet för alla de förslag som lämnades var att skapa och vidmakthålla en beredskap hos riksledningen som gör att den med orubbat förtroende – internt och externt – kan hantera uppkommande extraordinära situationer med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ledning måste därför kunna påbörjas på vagt underlag, under starkt yttre informationstryck och med krav på snabba och målinriktade beslut. Det innebär att beslutsfattare och andra nyckelpersoner behöver omedelbar tillgång till ett väl fungerande ledningsstöd i vid bemärkelse. Utredningen föreslog bland annat att en särskild beredskapsenhet borde organiseras i Regeringskansliet med uppgift att administrera den framtida planläggningen. Enheten borde också innehålla en lägesanalys- och informationsfunktion. Denna funktion var avsedd att vara en stödfunktion som skulle kunna förstärkas med erforderlig personal från Regeringskansliet eller berörda myndigheter.

### **Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder<sup>10</sup>**

Analysgruppen tillsattes i september 1997 och kom med sin slutredovisning *Lära av Estonia* i april 1999. Analysgruppen fann bland annat att övertygande skäl talade för regeringens förslag att en samlad översyn skulle göras för att utreda lednings-, samordnings- och informationsfrågor i samband med katastrofberedskap. Man ansåg att en sådan utredning borde få till uppgift att klarlägga ansvaret för ledning, planering och övning vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Analysgruppen fann det nödvändigt att det av lag eller annan författning skall framgå vilket eller vilka organ som har det övergripande operativa ledningsansvaret vid katastrofer. Gruppen konstaterade att en viktig del av dess uppdrag hade varit att formulera erfarenheter som underlag för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer. Statsledningens roll vid olyckor har därvid tydliggjorts och vikten av kommunikation har bekräftats. Analysgruppen konstaterade att mycket återstod och pekade särskilt på behovet av kunskap på katastrofområdet, vikten av ett väl fungerande informationsarbete och tydliga roller och ansvarsområden för både myndigheter och frivilliga organisationer.

### Sårbarhets- och säkerhetsutredningen<sup>11</sup>

I juni 1999 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare att föreslå principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget ingick också att bedöma vilken organisatorisk eller strukturell indelning som bör finnas på detta område och vilka mål som skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen redovisade sitt betänkande i maj 2001.

I betänkandet lämnade utredningen förslag till ett nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Den redovisade också huvuddragen i ett nytt system för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Beträffande de olika skedena i en kris ansåg utredningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer. I betänkandet redovisas en grundstruktur för hur detta borde organiseras. Utredningen ansåg att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för krishanteringen. På nationell nivå föreslogs att detta ansvar borde utövas av regeringen med stöd av ett nationellt krishanteringsorgan. Detta organ skulle knytas till Regeringskansliet och främst ha samordnande uppgifter. Organet skulle kunna aktiveras med kort varsel i allvarliga krissituationer som berör den nationella nivån. Vid behov skulle krishanteringsorganet kunna tilldelas beslutsbefogenheter efter beslut av regeringen. Utredningen föreslog vidare att en särskild planeringsmyndighet skulle inrättas med uppgift att sköta vissa planeringsuppgifter samt samordna forskning och utvecklingsinsatser inom krishanteringsområdet. Krishanteringsorganets kansli skulle i en krisorganisation ingå i Regeringskansliet. Under normala förhållanden skulle detta kansli ingå i planeringsmyndigheten. Denna myndighet skulle i en kris – tillsammans med andra myndigheter – avdela personal för att ingå i krishanteringsorganets kriskansli.

Vid *remissbehandlingen* tillstyrkte flertalet remissinstanser förslaget om ett nationellt krishanteringsorgan men det kom avvisande synpunkter beträffande förslaget från bland annat *Hovrätten för västra Sverige*. Hovrätten framhöll att inrättandet av det nationella krisorganet, dess kriskansli och den så kallade planeringsmyndigheten kunde komma i konflikt med i vart fall ansvarsprincipen.

Hovrätten konstaterade att förslaget gick ut på att planeringsmyndigheten skulle inrättas på central myndighetsnivå och ges befogenheter att när det påkallas organiseras i Regeringskansliet för att där delvis utgöra ett nationellt krishanteringsorgan samt besätta delar av ett kriskansli. Man konstaterade vidare att det visserligen angavs att krishanteringsorganet först efter ett särskilt beslut av regeringen skulle ha ett beslutsansvar. Hovrätten ansåg det dock i högsta grad oklart hur detta skulle kunna genomföras på ett sätt som rent organisatoriskt var konstitutionellt korrekt. Man fann att det kunde framstå som om krisorganet till och med gavs viss befogenhet att vid allvarlig kris överta regeringens roll. *Kustbevakningen* fann det inte lämpligt att ha ett krishanteringskansli med ordinarie placering i en underlydande myndighet som i en inträffad eller hotande svår situation skulle föras in i Regeringskansliet. *Kustbevakningen* ansåg att en sådan ordning inte bara bröt mot de tre principerna om ansvar, likhet och närhet utan också reste konstitutionella frågor kring tydlighet i rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna, samtidigt som det också fanns en risk för otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kansliet/planeringsmyndigheten och de myndigheter som har till uppgift att svara för operativa insatser.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag behandlades i två propositioner; *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* och *Samhällets säkerhet och beredskap*. Vid behandlingen avvisades tanken på ett nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet. Regeringen hänvisade bland annat till att inrättandet av ett sådant organ skulle medföra vissa konstitutionella problem.

I september 2001 överlämnade regeringen propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*<sup>12</sup> till riksdagen. I propositionen presenterade regeringen sin syn på utvecklingen av totalförsvaret (den verksamhet som behövs för att bereda Sverige för krig) och en övergripande beskrivning av ambitionen i arbetet med att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Där angavs att en ny planeringsstruktur borde utformas som förbättrade samordningen av planering för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och planering för höjd beredskap. Regeringen ansåg vidare att en ny myndighet borde inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avsåg beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar.

Regeringen ansåg att vissa principer (ansvars-, likhets- och närhetsprincipen) borde gälla för att uppnå en helhetssyn i hante-

ringen av en situation i kris och krig samt att dessa principer borde ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för ledning under höjd beredskap. Regeringen ansåg vidare att samhällets krishanteringsförmåga borde bygga på en struktur med sektors- och områdesansvar. Områdesansvaret borde finnas på tre nivåer i samhället; lokal, regional och nationell. Det borde utövas av redan befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Områdesansvaret på nationell nivå skulle utövas av regeringen, som i sin tur kunde delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. Regeringen ansåg som sagt att det inte skulle inrättas något nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet i enlighet med utredningens förslag. Regeringskansliets krishanteringsorganisation skulle däremot ses över i särskild ordning mot bakgrund av förslaget.

*Försvarsutskottet* skrev i sitt betänkande: ”Utskottet kan i likhet med motionärerna se vissa fördelar med ett särskilt krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Ett sådant organ skulle i förväg kunna planera och öva för att få fram bästa möjliga information för regeringens agerande och beslutsfattande. Samverkan och ledning i en kris skulle härigenom kunna bli effektivare.”<sup>13</sup> Utskottet framhöll vidare i sitt betänkande att det bör ankomma på regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer.

Mer detaljerade förslag med utgångspunkt i bland annat utredningens förslag om hur strukturerna för samhällets krishanteringsförmåga skulle stärkas lämnades i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* våren 2002.<sup>14</sup> Där redovisas en handlingsplan för ett antal aktiviteter i Regeringskansliet avseende flera frågor såsom informationsberedskap, telekommunikationer och IT-stöd och elsäkerhet. Dessutom framhålls att avsikten är att lägga särskild vikt vid att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten, främst inriktad på nyckelpersoner i Regeringskansliet med en betydligt ökad övningsfrekvens.

### 11 september-utredningen<sup>15</sup>

Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande

terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Utredningen lade fram sitt betänkande i mars 2003.

Utredningen angav att den närmare organisationen av Regeringskansliets krisberedskap föll utanför uppdraget. I betänkandet gjordes dock den reflektionen att den planerade utbildnings- och övningsverksamheten inte lämpligen borde begränsas till vad som i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* betecknades som nyckelpersoner, om man därmed avsåg ledande chefstjänstemän i Regeringskansliet. Eftersom det på sådana poster förekommer en inte obetydlig cirkulation ansåg utredningen att det var väsentligt att en kontinuerlig kompetens också underhålls på lägre nivåer, så att beslutsfattares möjlighet att i ett krisläge snabbt få sakkunnig hjälp säkerställs.

I betänkandet uppgavs att utredningens parlamentariska referensgrupp enhälligt hade förklarat sig fästa den största vikt vid Regeringskansliets krisorganisation. Den ville därför inte utesluta att frågan om inrättandet av ett krishanteringsorgan i en eller annan form inom Regeringskansliet borde tas upp på nytt, om de planerade åtgärderna visar sig otillräckliga. I utredningen redogjordes vidare för att flera myndigheter pekat på och beklagat att övningar som involverar flera myndigheter och andra organ minskat i antal och omfattning de senaste åren.

### Stödutredningen<sup>16</sup>

I september 2004 beslutade regeringen om direktiv för en utredning om polisens behov av stöd från andra myndigheter, särskilt Försvarmakten, i samband med terrorism och andra brottsliga angrepp på samhället. Fanns det ett behov av stöd, och vad skulle stödet i så fall bestå av? Utredningen, som presenterade sitt betänkande i augusti 2005, kom fram till att det finns situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra omfattande brottsliga angrepp på samhället där polisen har behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst, men inte bara, från Försvarmakten. Den bästa lösningen ansågs vara att de inhemska resurser som redan finns hos andra myndigheter i dessa fall ställs till polisens förfogande. Man kom vidare fram till att de stödåtgärder som polisen behöver från andra statliga myndigheter inte fullt ut kan ges inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Utredningen föreslår därför en ny lag – *lagen om stöd till polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet*. Enligt den föreslagna lagen får polisen vid behov begära stöd i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot viss, i lagen särskilt angiven, brottslighet. Stöd enligt lagen kan lämnas bland annat som underrättelser och annan information samt i form av utrustning, transporter och personella resurser. En myndighet skall enligt lagen lämna stöd om den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet. Försvarsmaktens personal kan i extrema situationer sättas in, under polisens ledning, för att använda våld mot enskilda. Polisen har ledningsansvaret för de resurser som andra myndigheter lämnar enligt lagen. Den myndighet som lämnar stöd skall svara för den praktiska ledningen av de egna resurserna. När personal från Försvarsmakten utövar polis- mans befogenheter skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

### Försvarsberedningen

Försvarsberedningen består av representanter för riksdagspartierna och tillsattes år 1992. Den skall vara ett forum för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Beredningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och redovisa sin syn på viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor inför regeringens förslag till riksdagen i dessa frågor. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik långsiktigt skall utformas. Försvarsberedningens överväganden, slutsatser och förslag har redovisats i ett tiotal rapporter, publicerade i departementsserien (Ds), som överlämnats till regeringen.

I rapporten *Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvar och Krishantering* utgick Försvarsberedningen från Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om ett sammanhållet krishanteringssystem.<sup>17</sup> Försvarsberedningen anförde bland annat att regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer måste utvecklas. Man anförde att regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion är av utomordentlig betydelse vid allvarliga



nationella kriser. Beredningen gjorde bedömningen att regeringen har stor frihet att organisera det interna arbetet och Regeringskansliets arbetsformer. Man ansåg att det därmed fanns goda förutsättningar för att styra Försvarmakten och andra myndigheter så bestämt och i den omfattning som behövs i varje situation.

Försvarsberedningens uppgift nu är att fortsätta att följa den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen och den 9 januari 2006 lämna ett förslag på en strategi för en samlad syn på säkerhet samt mer utförligt lämna sin syn på frågor som rör samhällets krishantering.

### **KBM – en utvecklad krishantering<sup>18</sup>**

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har fått i uppdrag att lämna en redogörelse för hur myndigheten bedömer att samhällets krisberedskap skall utvecklas. Redogörelsen skall utgöra underlag för den proposition om krisberedskap och nationell säkerhet som regeringen planerar att lägga fram i mars 2006.

KBM konstaterar att grunden för samhällets krisberedskap måste vara en generell förmåga att hantera kriser, och inte enbart en förmåga uppbyggd utifrån hot och risker som kan identifieras i förväg. KBM konstaterar att krishanteringssystemets myndigheter behöver säkerställa en generell förmåga till samverkan och beslutsfattande vid olika typer av hastigt uppkommande krisförlopp, eftersom detta slags kriser ofta involverar eller berör ett stort antal aktörer. I utredningen föreslås därför att ett system med beredskapsnivåer i fredstid bör införas för att stärka den generella krishanteringsförmågan. Detta system innebär bland annat att vissa myndigheter får befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även hos andra berörda myndigheter. För att ytterligare utveckla Sveriges krisberedskapsarbete föreslås att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav för samhällsviktig verksamhet. Syftet med detta är att precisera vilken förmåga att hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar som bör finnas inom dessa verksamheter. På så sätt skall en kontinuitet skapas från vardagsolyckor till allvarliga kriser och krig. Vidare anføres att samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet bör etableras på nationell, regional och lokal nivå för att hantera krisberedskapsfrågor.

## 6.2 Principer för krishantering

I officiella dokument rörande totalförsvars- och krisplaneringen hänvisas ofta till några principer – ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen – som ligger till grund för planeringen.<sup>19</sup> Anmärkningsvärt är att det sällan diskuteras vad som ligger till grund för dessa principer. Frågor som rimligen bör besvaras innan man etablerar dem som normer för planeringen är vad som är den djupare innebörden av principerna i fråga, vilka alternativ som finns till de tre principerna och om de är sinsemellan förenliga.

### 6.2.1 Nu gällande principer

#### Statsförvaltningen generellt

*Ansvarsprincipen* innebär att den (myndighet) som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha det även under kris eller krig, om verksamheten är tänkt att upprätthållas under sådana förhållanden. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt det är möjligt skall överensstämma under fred, kris och krig. Med *närhetsprincipen* slutligen avses att en kris skall hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.

Alla tre principerna bär ett drag av rimlighet. Att den som har ansvar för en verksamhet under normala omständigheter också tänker igenom hur verksamheten påverkas av olika tänkbara störningar och hur sådana störningar bör mötas är naturligtvis en förutsättning för en framgångsrik krishantering. Att man inte onödigtvis frångår rutiner som fungerar även under en kris och att man löser problem så nära verksamheten som möjligt är också naturligt. Samtidigt måste man vara medveten om att principerna i andra avseenden är djupt problematiska som vägledning i krisplaneringen. Ett problem är deras otydlighet. Hur avgränsas en verksamhet? Vad är en kris? Principerna förutsätter också en rad bedömningar – ”så långt möjligt”, ”lägsta möjliga nivå” etcetera – som kan leda till ganska komplicerade diskussioner och där frågorna ytterst inte får sitt svar utifrån principerna.

Vad som kan framstå som naturliga principer för krishantering och beredskapsplanering kan i själva verket vara problemfyllda och kräva tämligen komplicerade beslut i den konkreta situationen.

Slutsatsen är att ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna kan fungera som underlag för planeringen under förutsättning att den kris som en verksamhet råkar in i är av ganska enkelt slag, att normal bemanning råder och att organisationen i övrigt fungerar enligt normen. Om någon som helst tveksamhet råder beträffande krisens omfattning, måste ordinarie rutiner frångås och en särskild krishanteringsrutin tillämpas.

Det är dessutom så att en strikt tillämpning av principerna inte bara kan leda fel utan till och med direkt försämra en organisations krishantering. Om man med eftertryck slår fast att ansvarsprincipen skall styra krishanteringen, fördröjs signalerna till omvärlden från den myndighet som inte förmår lösa en kris på egen hand. Organisationen riskerar att hamna i en situation där den hanterar verksamheter som den inte har kompetens för. Om ansvaret för någon verksamhet senare lämnas över till en annan myndighet, blir utgångsläget för denna myndighet sämre än om den hade hanterat frågorna från krisens inledningsskede.

Ett av krishanteringens centrala problem är att avgöra när en kris bedöms vara av en sådan omfattning att man måste övergå till andra rutiner än de normala för att framgångsrikt kunna hantera situationen. Det ligger i sakens natur att förmåga måste finnas att identifiera denna punkt redan på ett stadium där bedömningen görs under rätt stor osäkerhet. Det är på utvecklingen av denna förmåga som statsförvaltningens krisplanering måste koncentreras. Detta kräver att man tonar ner ansvarsprincipen och de övriga principerna som vägledande för planeringen till förmån för andra, i sammanhanget mer adekvata, principer.

### Regeringskansliet

De tre principerna har när de tillämpats på Regeringskansliet givits följande uttolkning.<sup>20</sup> Varje departement har ansvar för att det finns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna ansvarsområdet. Det departement som är främst berört har ansvaret för samordningen av övriga berörda departements verksamhet. Statsrådsberedningen har ansvar för att vid behov initialt klargöra ansvarsförhållandena beträffande samordningsansvaret.

Även dessa formuleringar rymmer en del svåra problem. Vad som är ett departements eget ansvarsområde kan det råda delade meningar om. När man delar in ett lands territorium i län eller

kommuner, blir denna indelning heltäckande och icke-överlappande. Med departementsindelningen förhåller det sig annorlunda. Den sektorsindelning som departementsorganisationen vilar på är varken heltäckande eller icke-överlappande. Varje någorlunda stor fråga kommer normalt att beröra mer än ett departement, och det kan inte heller uteslutas att vissa frågor som man inte tänkt på när man formulerade departementens respektive ansvarsområde helt faller utanför.

Frågan om vilket departement som är mest berört är inte heller den enkel. Efter tsunamin i Sydostasien fanns ett stort antal skadade svenskar utomlands. Den logiska fråga man måste ställa sig är om dessa svenskar var ”mest skadade” eller ”mest utomlands”. Annorlunda uttryckt: Var det UD som skulle leda operationen med stöd av Socialdepartementet eller vice versa? Som erfarenheterna visar blir det ofta tillfälligheter som får styra ansvarsfördelningen. Efter tsunamin kom FN-appellen rörande Sri Lanka att styra en stor del av handläggningen under det första dygnet. Regeringskansliets omvärldsbild dominerades av biståndsperspektivet, därför att det fanns väl utarbetade rutiner för att hantera den typen av insatser. I andra sammanhang kan myndighetsstrukturen och den resursfördelning som följer med den falla utslag. Oavsett vad som avgör finns en risk för att Regeringskansliet blir styrt av omgivningen och inte har den autonomi som den grundläggande uppgiften kräver.

Det förefaller även i detta sammanhang vara en underförstådd förutsättning att ordinarie samordningsrutiner (i detta fall inom Regeringskansliet) skall fungera i den akuta situationen. Vad den förutsättningen inte beaktar är att dessa samordningsprocedurer (framför allt vad som kallas gemensam beredning) enligt regelboken är tämligen tidskrävande och att de i situationer med krav på snabbt handlande är alltför tidskrävande. Än mer problematiskt är måhända att det samordningskrav som regelverket tilldelar det mest berörda departementet inte är förenat med någon direktiv rätt gentemot andra departement eller deras myndigheter. Det förutsätts därmed att den sedvanliga proceduren för gemensam beredning skall följas av ett ställningstagande i Statsrådsberedningen i det fall två eller flera departement inte kan enas om besluten. Inte heller denna uppläggning respekterar de krav på snabbhet som gäller i de flesta kriser. Lämnar man å andra sidan denna uppläggning, finns en betydande risk att man hamnar i ad hoc-lösningar som har betydande nackdelar.

## 6.2.2 Förutsättningar för en framgångsrik krishantering

Det är svårt att ur den samlade internationella erfarenheten av kriser ta fram principer och rekommendationer som kan läggas till grund för krisplaneringen. Kommissionen har ändå i en expertbilaga sökt närma sig detta problem för att sätta in tsunamin i ett bredare perspektiv vad gäller både kristyp och förvaltningstraditioner.<sup>21</sup> Med de reservationer som är nödvändiga i dessa sammanhang kan man inledningsvis konstatera att det finns en grupp misstag inom krisplaneringen som begås systematiskt trots att de åtminstone delvis kan undvikas. Några av dessa misstag är:

- *Övertro på förebyggande åtgärder och detaljerad planering:* Oavsett vilka förberedelser som vidtas kommer det att inträffa kriser av typer som inte har förutsetts och som det inte finns detaljerade planer för. Ett centralt inslag i krisplaneringen måste därför vara att utveckla den generella krishanteringsförmågan.
- *Ambitionen att nå full visshet innan man agerar:* Beslut och handling i en kris måste alltid ske på basis av ofullständig information. Det måste därför etableras en övergripande princip för beslutsfattande som fungerar även när underlaget är osäkert.
- *Underskattning av kommunikationens och informationens betydelse:* Felaktigt utformade budskap eller informationsstrategier kan leda till åtminstone två problem. Det första är att trovärdigheten hos den myndighet som upplevs ha ansvar för krishantering undergrävs, i värsta fall med långsiktiga konsekvenser. Det andra är att allmänhetens handlande påverkas av informationen, som därmed påverkar hur kommunikations- och försörjningssystem faktiskt fungerar.
- *Avsaknad av elementära krishanteringsinstrument som måste ingå i varje förvaltnings repertoar:* Praktiskt taget varje kris kommer att involvera system för förvarning, analys av information, mobilisering av resurser, registrering av individer, räddnings- och sjukvårdsinsatser, evakuering, informationsspridning och liknande. Brister i något av dessa avseenden kommer oundvikligen att återverka på kvaliteten hos krishantering i stort. Dessa generella funktioner måste därför ägnas stor omsorg i planeringen.

En framgångsrik krishantering måste bygga på regler och rutiner som minimerar risken för dessa misstag.

Detta perspektiv kan kompletteras med andra beteenderelaterade observationer av organisationer i kris som finns samlade i litteraturen och med några observationer som kommissionen gjort i anslutning till tsunamin. En återkommande observation är att människor som försätts i en krissituation handlar med hjälp av ett kognitivt schema – en sorts karta över verkligheten – som bygger på tidigare erfarenheter, på förväntningar om andras handlande och på den institutionella ramen för handlandet.<sup>22</sup> Detta schema styr omvärldsuppfattningen och ger också indikationer på vilka handlingar som är adekvata i en viss situation.

Mer precist har vi en tendens att förlita oss på analogier med situationer som vi uppfattar liknar den aktuella.<sup>23</sup> Det är en stabil observation att personer med erfarenheter från tidigare kriser som liknar den som de råkar in i handlar mer ändamålsenligt än de som inte har någon sådan erfarenhet. Detta är huvudskälet till att övningar är en nödvändig – men inte tillräcklig – förutsättning för framgångsrik krishantering. Förtrogenhet med situationer som avviker från det normala ger helt enkelt en rikare handlingsrepertoar.

Å andra sidan kan erfarenheter ibland blockera ett ändamålsenligt handlande. En person som bygger sin uppfattning om en kris och vad som är adekvata åtgärder på en analogi som är irrelevant riskerar att ledas fel. Resultatet kan bli helt inadekvata åtgärder eller inga åtgärder alls. När de första nyheterna om tsunamin började spridas, associerade vissa till Estonia-katastrofen, vilket utlöste korrekta reflexer. Andra associerade till jordskalvet i Bam 2003 eller till 11 september-attentatet; dessa analogier ledde fel.

Övergången från en normal organisation till en krisanpassad är som redan konstaterats ett av de kritiska momenten i krishanteringen. Det finns i organisationer ofta ett starkt motstånd mot att frångå ordinarie rutiner, även när situationen kräver någonting annat. Detta naturliga motstånd stärks självfallet om man upphöjer ett fasthållande vid normala handlingsrutiner till norm, på det sätt som ansvarsprincipen gör.

Ytterligare en observation från tsunamin som förtjänar att nämnas är att flera av de tjänstemän på olika nivåer inom förvaltningen som uppfattade situationen korrekt och var pådrivande i mobiliseringen av statsförvaltningens resurser hade kopplingar till den katastrofdrabbade regionen, främst i form av anhöriga eller

vänner som besökte Thailand. Det förefaller alltså som om denna koppling var väsentlig för att man skulle tolka den inkommande informationen på ett adekvat sätt. Det är dock svårt att utnyttja denna observation i planeringen för framtida kriser.

### 6.2.3 Kompletterande principer

Om de principer som hittills styrts kris- och försvarsplaneringen visat sig otillräckliga eller till och med lett i felaktig riktning, måste de kompletteras eller ersättas med andra principer. Enligt kommissionens uppfattning är det framför allt på två områden som det krävs sådana förändringar. För det första måste en krisorganisation vara enkel och överblickbar för dem som arbetar i den och för omgivningen. För det andra måste krisorganisationen kunna initieras och åtgärder sättas in redan i en fas präglad av osäkerhet där full information om krisens natur och omfattning inte föreligger.

#### Enkelhetsprincipen

Enkelhet är ett fundamentalt krav på en organisationsstruktur för krishantering. Givet de villkor som råder för arbetet i en organisation under svår stress måste det stå klart för var och en hur det egna arbetet passar in i den övergripande strukturen, vart information skall skickas, vem som har beslutsansvaret och vem som ansvarar för förverkligandet av fattade beslut. En konsekvens av detta är att det i en krisorganisation måste finnas ett tydligt centrum, där information bearbetas och analyseras, där beslut fattas och varifrån direktiv beträffande förverkligandet av fattade beslut utgår.

Avsaknaden av ett tydligt centrum för krishantering var kanske den synligaste bristen i samband med katastrofen i Sydostasien. Sektorsansvar fanns på ett antal områden och resulterade i mer eller mindre adekvata åtgärder under krisens första kritiska skede, men från många håll restes frågan vem som egentligen hade det övergripande ansvaret för operationen. Principen om ett ansvarigt departement – i detta fall Utrikesdepartementet – visade sig helt otillräcklig i den rådande situationen. I den oordnade situation som nödvändigtvis råder i en allvarlig kris fungerar bara enkla principer för förmedling av information och direktiv. Alla inblandade

måste ha klart för sig vart viktiga bidrag till den aktuella lägesbilden skall skickas, vem som har överblick över vilka beslut som fattats beträffande strategi och konkreta insatser, vilka resultat insatserna har lett till och så vidare.

Att det finns ett centrum med ansvar för bearbetning och analys av information, för beslutsfattande och för direktiv beträffande implementeringen betyder inte att all kompetens och alla resurser skall finnas samlade på denna punkt. Varje framgångsrik krishantering förutsätter nätverk, både nationellt och internationellt, men samordningen mellan de olika myndigheter och andra organisationer som ingår i detta nätverk kan inte improviseras fram eller pådyvlas de inblandade i det akuta skedet; den måste vara förberedd. I ett kriscentrums uppgifter måste därför ingå att bygga upp ett nationellt och internationellt nätverk av kompetenser och resurser som kan komma att behövas i en krissituation, något som kräver stor fantasi och förutseende.

Principen om ett tydligt centrum står inte i strid med decentraliserat beslutsfattande i frågor där detta har uppenbara fördelar. Exempelvis kan det i kriser med utrikes förgreningar finnas anledning att överväga större rörelsefrihet för utlandsmyndigheterna gentemot UD i vissa avseenden än vad som för närvarande gäller.

### Försiktighetsprincipen

Ett av de återkommande felen i krishanteringen är som nämnts att välja ett passivt förhållningssätt med hänvisning till att man inte har fullständig information. För att motverka de risker som är förknippade med ett sådant förhållningssätt kan det vara lämpligt att slå fast att det i osäkra lägen är bättre att agera, för att därefter modifiera sina insatser i ena eller andra riktningen beroende på vilken ny information som kommer in. Det gäller alltså att tidigt under grader av osäkerhet identifiera den punkt där åtgärder skall initieras. Exempel på resurser som kan vara aktuella att sätta in är stabs- och sambandsgrupper, medicinska team för bedömning av sjukvårdsbehov eller smittskyddsinsatser, och beredskapsgrupper från utrikesförvaltningen.

Att i en osäker situation sätta in större resurser än vad som kanske kan komma att behövas kan ses som en tillämpning av *försiktighetsprincipen*, som gäller som grundregel för riskhanteringen inom en rad områden med anknytning till hälsa och miljö.



Försiktighetsprincipen finns med i den deklaration som antogs på FN-konferensen om den globala miljön i Rio de Janeiro 1992, den återfinns i Maastrichtfördraget (artikel 174) och präglar också svensk miljölagstiftning. EU-kommissionen har också i ett meddelande från år 2000 deklarerat som sin mening att den bör tillämpas allmänt på området hälsa och konsumentskydd.<sup>24</sup> På ett mer vardagligt plan styr den räddnings- och brandförsvarsinsatser i våra kommuner; grundregeln är att rycka ut med de resurser som krävs för en relativt stor olycka och återkalla en del av styrkan om den visar sig inte behövas, snarare än att skicka ett fordon och därefter rekvirera mer om situationen kräver det. Att vänta på detaljerad information om olyckan eller eldsvådan innan man överhuvudtaget rycker ut är naturligtvis uteslutet i sådana sammanhang.

En generell formulering av försiktighetsprincipen med tillämpning också inom krisplaneringen skulle kunna vara följande: Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras.

## **6.3 Central krisledning**

### **6.3.1 Uppgifter och placering**

#### **Grundläggande krav på en central krisledning**

Funktionsanalysen i kapitel 4 visar att det var avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering som förklarar huvuddelen av bristerna hos den svenska förvaltningen den första tiden efter tsunamin. Det fanns ingen lämplig organisation som kunde samla in, bearbeta och analysera information och på så sätt förse ledningen med beslutsunderlag. Rutinerna för beslutsfattande var inte heller anpassade för en situation präglad av allvarlig kris. Detsamma gällde för rutinerna för att implementera fattade beslut. Brister förekom både i den interna organisationen av arbetet i Regeringskansliet och i ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Krisorganisationen på nationell nivå måste därför utvecklas.

De hot och risker som samhället står inför är sammansatta och därmed ofta sektoröverskridande. Kriser är svåra att förutse, såväl till karaktär och omfattning som till de konsekvenser krisen kan få för samhället. Nya risker byggs successivt in i samhället och kriser

infaller ofta utan eller med mycket kort förvarning. Detta ställer stora krav på samhällets krisorganisation.

För att kunna förebygga, upptäcka och hantera kriser som kan ge allvarliga följder för samhället måste man analysera potentiella risker och hot. Det rör sig såväl om händelser som sker utan mänsklig påverkan som händelser som är ett resultat av att någon eller några avsiktligt vill tillfoga skada. Det kan finnas aktörer som har för avsikt att skada Sverige, svenska intressen utomlands, utländska intressen i Sverige eller platser utomlands där många svenskar befinner sig. Bakom dessa hot ligger bland annat internationell terrorism och organiserad brottslighet. Det kan röra sig om attacker mot elförsörjningen, angrepp mot el- och vattenanläggningar, IT-attacker, kapning av fartyg eller flygplan, tagande av gisslan, sprängning av kollektiva transportmedel etcetera.<sup>25</sup> Sådana hot kan snabbt förändras som en följd av bland annat politiska beslut. Exempel på kriser som inträffar utan avsiktligt agerande från någon annan är extrema natur- och väderhändelser, smittor som uppkommer naturligt bland människor och djur och tekniska kollapser i viktiga el-, tele- och IT-system. En kris kan också ha sitt upphov i olyckor vid hantering och transporter av olja eller kemiska, biologiska och radioaktiva ämnen.

Det går dock inte att bygga ett krishanteringssystem enbart för kriser som går att förutse. Ett krishanteringssystem måste ha en generell förmåga att hantera kriser.

Vad som erfordras för att komma tillrätta med de ovan påpekade bristerna i krisberedskapen på nationell nivå, och för att möta nya hot och risker i samhället, är möjligheter att fatta snabba och adekvata beslut över sektorsgränser för att på så sätt uppnå en ökad reaktionsnabbhet. Detta kan bara tillgodoses inom ramen för en väl fungerande central organisation för krishantering.

Kommissionen vill i detta sammanhang poängtera att möjligheter att i en kris fatta snabba och adekvata beslut på många områden redan finns i samhället. Vid kriser som endast rör en myndighets verksamhetsområde och där krisen är någorlunda geografiskt begränsad utgör ofta myndighetens egna beredskapsåtgärder ett tillfredsställande system för krishantering. Ju mer komplex en kris är och ju fler myndigheter och andra aktörer som är inblandade, desto större blir problemen i krishanteringen. Det är på de punkter där nuvarande system genom sin sektorisering har försvårat en effektiv krishantering som behovet av en ökad nationell ledning och samordning är störst.

## Uppgifter för en central krisledning

Det är alltså framför allt för hot och kriser där det finns ett stort samordningsbehov som den centrala krisledningen skall ha en insatsberedskap. Krisledningen skall också planera och förbereda inför sådana insatser. Det kan röra sig om både större nationella kriser, vilka kan definieras som nationella angelägenheter och internationella kriser som drabbar ett stort antal svenskar. För den fortsatta diskussionen skall här kort presenteras exempel på de uppgifter som en central krisledning kan komma att ställas inför.

Krisledningen måste för att kunna fatta beslut i ett tidigt skede av en kris göra en analys utifrån en initialt ofta oklar informationsbild, och sedan agera utifrån denna. För att kunna agera inte bara handlingskraftigt utan även adekvat krävs att man har omedelbar tillgång till experter för att analysera tillgänglig information. En uppgift för krisledningen blir därför att bygga upp och upprätthålla kontakter med olika specialistkompetenser. Organisationen måste således ha direkt och omedelbar åtkomst till kunskap som finns hos expertmyndigheter (exempelvis Smittskyddsinstitutet, Kemikalieinspektionen, SMHI, Statens strålskyddsinstitut, Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket), vissa forskare (vid till exempel Institutionen för Geovetenskaper) och andra sakkunniga personer, företag etcetera.

Är detta inte tillräckligt för att få en klar bild av skadeläget blir en av de första uppgifterna för krisledningen att sätta samman och skicka bedömningsteam för att få en professionell bedömning som underlag för fortsatta åtgärder. En sådan grupp får naturligtvis skiftande sammansättning beroende på krisens karaktär och geografiska läge. Rapporter från dessa team kommer att utgöra en del av underlaget inför de beslut om insatser som krisledningen därefter kan komma att behöva fatta. Som exempel på beslut om insatser som det kan bli fråga om kan nämnas behovet av att aktivera sjukvårdsinsatser i ett akut skede. Det gäller både sjukvårdspersonal i bedömningsteamerna och mer direkta sjukvårdsinsatser. Med beaktande av att sjukvårdskapaciteten finns på den regionala nivån krävs att det skapas förutsättningar för nationell samordning såväl inom sjukvården som gentemot andra samhällssektorer. Också polisens, Försvarsmaktens och räddningstjänstens resurser kan vara väsentliga vid en insats och måste därför kunna tas i anspråk. Det kan röra sig om både personella och materiella resurser. Vid de allra flesta kriser är logistik en viktig komponent. De logi-

stikfrågor som skall hanteras förutsätter att krisledningen kan fatta beslut som rör resurser och samordning avseende både offentliga och privata aktörer. Det kan vara fråga om att krisledningen behöver ta i anspråk fordon och bemanna dessa.

Efter att ha fattat beslut om inledande åtgärder skall krisledningsorganisationen också ha en implementerande funktion. Krisledningen måste se till att fattade beslut genomförs och att insatserna samordnas så att samhällets resurser kan utnyttjas effektivt.

De flesta insatser som krävs i ett akut krisskede kan i olika utsträckning bli aktuella såväl inom som utanför svenskt territorium. Är det fråga om kriser med internationella aspekter måste utrikesförvaltningens resurser ingå i krisorganisationens stab för att bereda vägen för planerade åtgärder.

Beträffande *Utrikesdepartementets krisberedskap* måste det där finnas en tydlig ledningsfunktion för krisfrågor. En särskild tjänst som utrikesråd för krisfrågor bör – som departementet självt planerar – inrättas. Han eller hon skall ha det operativa ansvaret inom departementet vid katastrofer som berör ett stort antal svenskar utomlands och samordna berörda utlandsmyndigheters arbete. I operativt hänseende bör utrikesrådet för krisfrågor vara direkt underställd kabinettssekreteraren för att understryka dennes övergripande ansvar på Utrikesdepartementet. Denne skall i sin tur vara underställd chefen för krisenheten på Statsrådsberedningen vid en stor kris utomlands som direkt berör många svenskar. En viktig del vid insatser utrikes blir för krisledningsorganisationen samarbetet med utrikesrådet för krisfrågor. Det kan också bli fråga om att initiera ett samarbete med internationella aktörer.

En grundläggande uppgift vid en stor kris är att presentera beslutsunderlag för att regeringen skall kunna fatta övergripande politiska och administrativa beslut i frågor som kräver regeringens ställningstagande. Bland annat behöver finansieringsfrågor klaras ut tidigt. Regeringen och dess ledamöter behöver också underlag för att kunna informera allmänheten, media och andra aktörer.

### **Kan nuvarande organisation möta dessa krav och utföra uppgifterna?**

Vid en allvarlig kris utövas det så kallade områdesansvaret på nationell nivå ytterst av regeringen.<sup>26</sup> Detta innebär bland annat att regeringen skall ansvara för inriktning, prioritering och samordning av

tvärssektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Områdesansvaret innebär inte att regeringen tar över beslut från de operativa myndigheterna. Dessa myndigheter skall själva allokera eller besluta hur resurserna skall användas. Genom Regeringskansliet informeras regeringen om resurssläget. Regeringens områdesansvar vid en nationell kris förutsätter att Regeringskansliet i ett tidigt skede kan informera regeringen om händelsen. Regeringskansliet skall också löpande kunna redovisa hur krisen utvecklas.

Som ett led i förstärkningen av Regeringskansliets krishanteringsförmåga har regeringen tagit initiativ till att inrätta en ny enhet i Statsrådsberedningen – en beredskaps- och informationsenhet. Enhetens verksamhet griper över departementsgränserna och går bland annat ut på att till berörda i Regeringskansliet ge en tidig förvarning vid allvarliga händelser. Enheten skall dygnet runt genomföra sektorsövergripande omvärldsbevakning och bearbeta information från myndigheter, däribland underrättelsemyndigheter. Under en kris skall enheten ge en samlad lägesbild för Regeringskansliets behov. Vidare skall enheten kunna ta fram analyser och underlag till stöd för beslutsfattare.<sup>27</sup>

Regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträden. Beredningen sker i ett eller flera departement. I det fall flera departement är berörda skall gemensam beredning ske. Detta för att säkerställa att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll. Det anses därför vara synnerligen angeläget att gällande regler för samråd följs så att alla statsråd får en faktisk möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar.<sup>28</sup> För en beslut för regering krävs att minst fem statsråd deltar vid sammanträdet. Rutiner finns för att minst så många statsråd skall kunna inställa sig inom några timmar. Dessa regler och principer för regeringsarbetet gäller också i en kris. Det departement som främst berörs av krisen har som sagt ett ansvar för att det har förmåga att samordna andra departement i en allvarlig krissituation. En sådan samordning kan ske till exempel genom bildandet av en statssekreterargrupp eller en samordningsgrupp på högre tjänstemannanivå.

Som tidigare nämnts har ett flertal utredningar de senaste åren förordat någon form av central krisledning. När regering och riksdag i anledning av förslaget från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen valde att inte realisera tanken på ett nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet, angav man att Regeringskansliets krishanteringsorganisation skulle ses över i särskild ordning mot bakgrund av förslaget. Till grund för det arbetet lade man

bland annat propositionen Samhällets säkerhet och beredskap och Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-01-28 om förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I syfte att förbättra krishanteringsförmågan utarbetades en utbildnings- och övningsplan för Regeringskansliet. I ett kompletterande inriktningsdokument 2002-12-11 från Statsrådsberedningen fastslogs att övnings- och utbildningsverksamheten bör bedrivas enligt de förslag som lämnades i planen. I syfte att förstärka krishanteringsförmågan har vidare vissa konkreta åtgärder vidtagits för att säkerställa att arbetet i Regeringskansliet kan fortgå även vid olika typer av allvarliga störningar. I strukturen ingår också att förbättra samordningsförmågan och informationsberedskapen. Det pågår vidare ett arbete med att utarbeta så kallade krisberedskapspärmar.<sup>29</sup> Utgångspunkten för krishanteringssystemet är att så långt som möjligt ansluta till de normala förhållandena i Regeringskansliet.

Denna struktur för krishantering bygger, som kommissionen ser det, inte på tillräckligt tydliga instruktioner och tillräckligt klar organisation. Detta kan ha sina fördelar genom att det ger ett flexibelt system, med många handlingsalternativ för medarbetarna. Bristen på struktur förutsätter dock ett mycket tydligt ledarskap. Efter tsunamin fick avsaknaden av en jour- och ledningsorganisation på chefsnivå allvarliga konsekvenser. Den fundamentala arbetsledningen och kontakterna utanför organisationen fungerade inte effektivt, eftersom cheferna inte var på plats. Vid en jämförelse med andra länder kan konstateras att fysisk närvaro av personer i ledande ställning föll sig helt naturlig i länder med en väl utvecklad krishanteringsorganisation. Det faktum att högre befattningshavare i Sverige begränsar sin tillgänglighet på olika sätt talar också starkt för att det krävs en beredskap för kriser i form av en särskild organisation.

Kommissionen anser inte att nu gällande organisation kan garantera utförandet av de grundläggande uppgifterna vid krishantering. Ett ledningssystem för krishantering i samhället måste kunna hantera ett brett spektrum av allvarliga händelser som bland annat kan karakteriseras av brist på relevant och tillförlitlig information, osäkerhet om händelseförloppet och dess konsekvenser, tidspress och, inte minst viktigt, behovet av att samordna olika funktioner och aktiviteter i samhället som normalt inte samverkar. Denna samordningsuppgift gäller i förhållande till både myndigheter och privata aktörer. Ett effektivt system för krisledning måste alltså omfatta inte bara sådan ledning och samordning som i dag

förekommer inom ramen för olika samhällssektorer verksamhet utan också kunna tillgodose behovet av tvärsektoriell ledning. Kommissionen gör bedömningen att dagens system inte är utformat för att hantera den mångfald av hastigt uppkomna kriser som samhället måste kunna hantera. Det ger inte tillräckliga förutsättningar för en effektiv respons i alla former och skeden av en kris. För att uppnå detta krävs en central krisledningsorganisation.

### Placering av en central krisledningsorganisation

En central krisledning måste för att kunna agera effektivt ha möjligheterna att initiera åtgärder från andra myndigheter och departement. För att kunna göra detta krävs politisk auktoritet, vilket talar för en placering nära den politiska makten. Kriser i samhället har nästan alltid politiska implikationer. Även en lokal kris får ofta politiska efterverkningar. Det kan röra sig om prioritering av resurser eller informationshantering.

Vissa kriser förutsätter ett samarbete med andra länder. När sådana kontakter skall etableras, sker det naturligen på departementsnivå och då företrädesvis – vilket erfarenheterna från tsunamin visar – med en där belägen krisenhet. Beaktas skall också att när det uppkommer frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat, skall utrikesministern (i praktiken UD) enligt regeringsformen<sup>30</sup> involveras, vilket förenklas vid en placering i Regeringskansliet.

Oavsett var en skadeplats är belägen medför en kris stor efterfrågan på information. Till exempel riktar sig frågor från media ofta till politiska företrädare på nationell nivå, när många medborgare drabbas. Detta ställer höga krav på politisk ledning i krishanteringen. En placering av en nationell krisledningsfunktion i Regeringskansliet faller sig även mot denna bakgrund som naturlig.

En placering på en central sektorsmyndighet – till exempel Räddningsverket – har fördelen att krisledningen hamnar nära en operativt och på flera viktiga områden sakligt kompetent myndighet. Det skulle där också vara förhållandevis enkelt att se vad personalen skulle göra när det inte pågår en kris. Samtidigt kommer varje större kris att kräva samverkan från flera myndigheter. En central krisledning har också många fördelar av att vara lokaliserad i närheten av Regeringskansliet.

Sammantaget överväger fördelarna med att placera en central krisledningsfunktion i Regeringskansliet. Beträffande frågan var i Regeringskansliets organisation denna enhet skall inordnas innebär en placering i Statsrådsberedningen flera fördelar. Statsrådsberedningen är redan nu den starkast samordnande kraften i Regeringskansliet, och behovet av samordning är som störst i kriser. Även närheten till statsministern är av stor vikt för att ge krisledningen auktoritet i relationen till berörda fackdepartement. Krisledningen kommer vidare att arbeta med mycket skiftande frågor som kan komma att röra alla departements kärnområden och myndigheter, varför den bör lokaliserar centralt i Regeringskansliet. Denna slutsats gäller även vid en eventuell framtida förändring av departementsindelningen och myndighetsstrukturer.

### 6.3.2 Rättslig reglering

#### Utgångspunkter

Det finns i dag rättsliga grunder och en organisation för att hantera de krav som ställs på ledningssystemet i krig. Kommissionen anser, som tidigare motiverats, att det är nödvändigt att Sverige också utvecklar sin förmåga att möta fredstida kriser.

En utgångspunkt för diskussioner runt ett utvecklat krishanteringssystem är behovet av ett försvar av vårt samhälles grundläggande värden. Värdena upprätthålls bland annat genom våra huvudsakliga samhällsfunktioner och rättssystemet.

För krig, krigsfara och ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig” gäller enligt 13 kapitlet i regeringsformen särskilda regler som skall ge det behövliga utrymme för statsorganen att vidta de åtgärder som situationer kräver. Beredskapslagstiftningen sätts då ikraft och regeringens handlingsutrymme ökas. För civila kristillstånd finns inte motsvarande reglering. Det kan nämnas att Författningsutredningen föreslog att regleringen för krig även skulle innefatta ”andra utomordentliga förhållanden”<sup>31</sup> men förslaget fördes inte vidare av Grundlagberedningen<sup>32</sup> och kom alltså inte att aktualiseras i de förarbeten som direkt föregick 1974 års regeringsform. Inte heller behandlades frågan av Folkstyrelsekommittén.<sup>33</sup>



Kommissionen har inte för avsikt att diskutera dessa fundamentala legala förutsättningar, utan de överväganden som görs i det följande ligger inom ramen för gällande regeringsform.

Kommissionen menar dock att det kan finnas anledning för statsmakterna att överväga att i annat sammanhang se över regeringsformens kapitel 13. Behovet av eventuella kompletteringar för framtida kriser kan därvid behövas uppmärksammas. En nyttillkommen intressant rättslig lösning för sådana situationer som kan vara värd att studera är den brittiska lagstiftningen till skydd mot oförutsedda händelser (Civil Contingencies Act 2004) – en lagstiftning för kris- och undantagssituationer där ett antal rättskyddsprinciper på ett tydligt sätt har etablerats.

Utgångspunkten för kommissionens fortsatta överväganden är att den offentliga verksamheten och den maktutövning som ingår i denna även i en kris skall vara lagbunden, varför särskilda regler för krishantering inte bör bygga på den så kallade konstitutionella nödrätten.

Ett ledningssystem består av olika delar. En viktig beståndsdel är bestämmelser, det vill säga legala grunder för att fatta beslut och fördela beslutsbefogenheter med mera mellan olika aktörer. Här skall först redogöras för vem som kan ge beslutsbefogenheter och hur det går till. Därefter kommer en presentation av hur den tänkta krisenheten kan ges erforderliga befogenheter att agera i en kris-situation.

## Nuvarande ordning

Enligt det *konstitutionella regelverket* är riksdagen ensam lagstiftare<sup>34</sup> och regeringens funktion är att styra riket<sup>35</sup>. Regeringen kan dock besluta generella föreskrifter i form av förordning. Även andra statliga myndigheter kan besluta om föreskrifter. En föreskrift av en myndighet måste, för att ha lagliga verkningar, kunna stödjas på någon föreskrift högre upp i lagstiftningshierarkin och ytterst ha stöd i grundlagen. I regeringsformen fördelas föreskrifterna på olika nivåer. Föreskrifter i lagform är grundprincipen men det finns också relativt stora möjligheter för riksdagen att genom lag överlåta till regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i ämnet, så kallad delegerad normgivning. När regeringen har kompetens att meddela föreskrifter, kan den föra kompetensen vidare till underordnade myndigheter. I de fall regeringen handlar

på bemyndigande av riksdagen krävs det dock att riksdagen i lagtexten har tillåtit en sådan vidaredelegering. En annan viktig princip är att det som en gång beslutats genom lag inte kan upphävas eller ändras på annat sätt än genom en ny lag. På samma sätt kan en förordning eller en myndighets föreskrift ändras genom en ny föreskrift av samma dignitet som den ursprungliga.

I regeringsformen sägs att föreskrifter om *förhållandet mellan enskilda och det allmänna*, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.<sup>36</sup> Det sägs dock också att regeringen – efter bemyndigande i lag – genom förordning kan meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser bland annat skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, in- eller utförsel av tillgångar, kommunikationer och ransonering. Ett exempel på detta är hälso- och sjukvårdslagen, som innehåller en bestämmelse med en rätt för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.<sup>37</sup> Denna lagstiftning har gjort det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vid en fredstida kris prioritera resurser mellan olika landsting (se närmare avsnitt 4.3).

Det bör i detta sammanhang nämnas att det på den *lokala nivån* har tillskapats en särskild beslutsordning för extraordinära händelser, lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.<sup>38</sup> Begreppet extraordinära händelser definieras där enligt följande: ”Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.” Kommunerna och landstingen har i lagen bland annat ålagts att inrätta så kallade krisledningsnämnder. Dessa nämnder får vid en extraordinär händelse överta verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. För kommunernas och landstingens del har man alltså ansett att det finns ett behov av en särskild beslutsordning för extraordinära situationer. Den inrymmer även en rätt för krisledningsnämndens ordförande att själv fatta beslut på nämndens vägnar i brådskande fall.

Avgörande för en effektiv insats vid en kris är just att lednings-systemet är utformat så att relevanta beslut kan fattas och att samhällets samlade åtgärder blir effektiva. På räddningstjänstens område har riksdagen stiftat en lag om skydd mot olyckor som ger långtgående befogenheter att i vissa situationer fatta mycket ingripande beslut för såväl det allmänna som för enskilda. Här har alltså utnyttjats möjligheten att i en lag i förväg reglera vad som skall gälla vid en viss särskilt definierad situation, nämligen olyckor.

### Särskilt om lagen om skydd mot olyckor

För kommissionens fortsatta diskussion av frågan om den rättsliga regleringen av krisledningsverksamheten är det motiverat med följande tämligen utförliga presentation av lagen om skydd mot olyckor.<sup>39</sup>

Lagen innehåller bestämmelser om hur räddningstjänsten skall organiseras och bedrivs. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten och kommunerna skall vidta för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö vid olyckor eller överhängande fara för olyckor. Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser kan emellertid också räknas händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. Kravet att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckshändelser. Att fara för en olycka är överhängande innebär att det är både hög risk och stor sannolikhet att den inträffar nära i tiden. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.<sup>40</sup> Räddningstjänstbegreppet har betydelse för både ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan och mellan samhällsorgan och enskilda. Föreligger en räddningstjänstsituation, gäller långtgående befogenheter och skyldigheter för samhällsorgan och enskilda.

Syftet med lagen är att ge ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd i hela landet.<sup>41</sup> Lagens bestämmelser om ingripanden med räddningstjänståtgärder

är avgränsade till att avse insatser som görs inom Sveriges gränser (inklusive sjöterritoriet och Sveriges ekonomiska zon).<sup>42</sup> Sådana insatser kan dock tänkas vara motiverade av händelser utanför landets gränser. Så är bestämmelserna om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen tillämpliga även vid utsläpp från anläggningar utanför landet som berör Sverige.<sup>43</sup> Vidare är det polisens uppgift att efterforska försvunna personer. Det är en räddningstjänståtgärd som skall sättas in när personer har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa och det inte finns anledning att misstänka brott. Uppgiften är lagligen inte uttryckligen avgränsad till försvinnanden i Sverige.<sup>44</sup> Slutligen finns det i kapitel 9 i lagen bestämmelser om utländskt bistånd som bland annat innebär att Sverige kan lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

Det allmänna skall ingripa med räddningsinsatser endast om den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. Enligt en proportionalitetsregel skall staten eller en kommun ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.<sup>45</sup> Lagen gäller inte hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen. Till hälso- och sjukvården hör även enligt huvudregeln sjuktransporter.<sup>46</sup>

I en kommun skall det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är också *räddningsledare*, men kan utse någon annan till detta. Räddningsledaren är den som leder en räddningsinsats. Han eller hon kan utses i förväg eller i den akuta situationen. Om en räddningsinsats berör flera kommuner skall länsstyrelsen/länsstyrelserna bestämma vem som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva kan komma överens om detta.<sup>47</sup> Även om det är en statlig räddningsinsats leds insatsen av en räddningsledare. Räddningsledaren utses då av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten.<sup>48</sup>

Det finns enligt lagen en möjlighet att låta en statlig myndighet ta över ansvaret för omfattande räddningsinsatser. Enligt en bestämmelse får regeringen – om det krävs omfattande räddningsinsatser – föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddnings-

tjänsten inom en eller flera kommuner. Efter ett övertagande ansvarar länsstyrelsen för all räddningstjänst i den eller de berörda kommunerna. Länsstyrelsen kan också bistå kommunen/kommunerna med till exempel ledningsstöd och informationsinsatser, utan att formellt ta över ansvaret. Man har dock ansett att det måste finnas kvar en möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten. Om länsstyrelsen har tagit över ledningen skall styrelsen utse räddningsledare. Länsstyrelsen kan i sin övergripande ledningsroll därutöver ansvara för prioriteringar och fördelning av förstärkningsresurser, stöd till räddningsledaren med ytterligare ledningsresurser och ansvara för information till allmänheten och andra myndigheter. Bestämmelsen ger också utrymme för regeringen att själv ta över ansvaret och utse räddningsledare.<sup>49</sup>

När det behövs är alla mellan 16 och 65 år skyldiga att medverka i räddningstjänst om kunskaper och hälsa tillåter det. Det är räddningsledaren som beslutar när tjänsteplikten skall fullgöras.<sup>50</sup>

Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte kan hindras på något annat sätt finns det också bestämmelser i lagen som ger räddningsledaren stora befogenheter att göra ingrepp i annans rätt. Räddningsledaren får då vid en räddningsinsats ta i anspråk utrustning och annan egendom som till exempel fordon, maskiner eller fartyg som kan användas i räddningstjänsten. Räddningsledaren kan också utrymma och spärra av områden, låta räddningsstyrkan ta sig in i fastigheter och föra bort eller förstöra egendom. En avvägning om ingreppets proportionalitet skall givetvis göras. Polismyndigheten skall bistå räddningsledaren om det behövs vid ingrepp i annans rätt.<sup>51</sup> Den som låter bli att fullgöra sin tjänsteplikt eller hindrar en åtgärd om ingrepp i annans rätt kan dömas till att betala böter.<sup>52</sup>

Många statliga och kommunala myndigheter som inte ansvarar för räddningstjänst har betydelsefulla resurser som de använder i sin verksamhet och som kan vara betydelsefulla vid en räddningsinsats. Lagen har därför skapat möjligheter att ta dessa resurser i anspråk. Exempel på sådana myndigheter är polisen, Försvarmakten och Strålskyddsinstitutet. Skyldighet att delta i en insats med personal och egendom gäller dock inte om ett deltagande allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Det har inte ansetts möjligt att närmare precisera detta. Det får bli en avvägning i det enskilda fallet mellan en statlig myndighets eller kommuns behov av resurser för den egna verksamheten och möjligheten att bidra med resurser.<sup>53</sup>

### Hur regleras ett inrättande av en ny krisenhet?

För inrättandet av en ny krisenhet som lyder under Statsrådsberedningen krävs det inga större tillägg eller ändringar i förordningen med instruktion för Regeringskansliet eller i arbetsordningen för Regeringskansliet. Enhetens chef bör dock enligt kommissionens mening vara chefstjänsteman i Regeringskansliet och vissa huvuduppgifter för denne och enheten bör preciseras. Detta fordrar en reglering i nämnda förordning och den anslutande bilagan. Vidare krävs det tillägg till arbetsordningen för Statsrådsberedningen. Här bör under rubriken Organisation anges att det finns en krisenhet och att chefen för krisenheten biträder statsministern. Vidare bör det under en särskild rubrik anges vad krisenhetens ansvarsområden är.

### Hur skall krisenhetens uppgifter regleras?

Som nämnts inledningsvis har kommissionen inte för avsikt att föreslå någon ändring av de fundamentala legala förutsättningarna, utan de överväganden som görs ligger inom ramen för gällande regeringsform. Kommissionen anser att agerandet även i en kris skall vara lagbundet. Beslutsordningen bör så långt möjligt vara fastlagd i förväg. Man brukar säga att det skall finnas en författningsberedskap för att hantera krislägen.<sup>54</sup> Det är därmed lagstiftningsmakt och förordningsmakt som står till förfogande enligt principerna för normgivningen i 8 kapitlet i regeringsformen.<sup>55</sup> Försök har också tidigare gjorts att stärka författningsberedskapen inför kriser. Dessa har dock inte genomförts.<sup>56</sup>

Hur skall krisenheten kunna ges adekvata befogenheter vid omfattande nationella kriser och internationella kriser som drabbar ett stort antal svenskar utomlands?

Kommissionen tar sin utgångspunkt i lagen om stora olyckor.

*Regeringen* har, som redogjorts för ovan, en möjlighet att vid vissa stora nationella kriser utse en statlig myndighet att överta ansvaret för räddningstjänsten. Den myndighet som regeringen utser har därefter att utse räddningsledare. Regeringen kan alltså utse sig själv till ansvarig myndighet och därefter själv utse chefen för krisenheten att vara räddningsledare. Chefen för krisenheten får då i avvaktan på regeringsbeslutet – med stöd av en underhandskontakt med statsministern – agera på informell basis i rollen som

tilltänkt räddningsledare. Utgångspunkten är här att det bekräftande regeringsbeslutet kommer till stånd inom några timmar. Regeringen kan också utse Regeringskansliet till ansvarig myndighet. Det blir sedan statsministern som chef för Regeringskansliet eller annan som uppgiften delegerats till som utser räddningsledaren.

Olyckslagen reglerar myndigheternas befogenheter på svenskt territorium vid olyckor. En räddningsledare har då till exempel rätt att ta i anspråk utrustning och annan egendom såsom fordon, maskiner och fartyg som kan användas i räddningstjänsten. Han eller hon kan också utrymma och spärra av områden med mera. Det kan även tänkas att en olycka som inträffar utomlands också har allvarliga verkningar här i landet som är sådana att de faller under olycksbegreppet.

Eftersom olyckslagen syftar till att skapa ett skydd mot olyckor som drabbar enskilda på svenskt territorium, bör den kompletteras med en bestämmelse om att befogenheter att agera *inom Sverige* skall finnas också när en olycka drabbar ett stort antal svenskar utomlands. I sådana utlandsfall skulle räddningsledaren ha samma möjligheter att agera inom Sverige som han eller hon skulle ha om det hade varit en uteslutande nationell räddningsaktion under olyckslagen. Räddningsledaren skulle till exempel kunna ta i anspråk fordon i Sverige som skulle kunna behövas här i landet vid en evakuering av svenskar som kommer hem från utlandet. Räddningsledaren skulle också kunna beordra enskilda till tjänsteplikt inom landet.

Räddningsledaren kan dock inte ges samma befogenheter för insatserna vid en sådan olycka på plats *i utlandet*. Detta område är komplicerat att reglera, eftersom det bygger på mottagarlandets eventuella godkännande av svensk myndighetsutövning eller faktiskt handlande på det landets territorium. Ambassader och andra utrikesrepresentationer har dock enligt folkrätten viss möjlighet att skydda sina medborgares intressen utomlands.<sup>57</sup> Det finns möjligheter att i en krissituation ta in ytterligare personalresurser inom ambassadens organisation. Det finns vidare alltid möjlighet att skicka i väg team för bedömning eller andra insatser. Sedan blir det en diplomatisk förhandlingsfråga med berörd stat i varje enskilt fall. Här får därför utrikesförvaltningen en central roll. Den svenska insats som här kan tänkas i landet där olyckan inträffat blir inte en räddningsinsats enligt olyckslagen men i praktiken är det fullt möjligt att insatsen får samma sakliga innehåll.

Så länge insatsen äger rum i Sverige står alltså tvångsmöjligheterna till buds. När insatsen i anledning av olyckan görs utomlands gäller inte samma ordning utan vidare. De olika behoven och situationerna synes fordra närmare rättsliga överväganden. Kommissionen går inte in på detta utan konstaterar att det tills vidare är avtalslösningar som bör användas för att uppnå önskade resultat. Den personal som kan behöva anlitas bör ha skrivit på avtal i förväg så att det är helt klart vilka personer som räddningsledaren kan kontakta vid en räddningsinsats utomlands med villkor som därmed följer. På motsvarande sätt bör förberedelser kunna göras i fråga om materiella resurser.

Det nu sagda motiverar ett förtydligande av regeringens ansvar vid olyckor som inträffar utomlands.

Kommissionen skisserar här hur en sådan komplettering av lagen om stora olyckor skulle kunna utformas i lagtext.

### *1 kap. 1 §*

#### *Nuvarande lydelse*

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

#### *Ny lydelse*

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. *Bestämmelserna syftar även till att, utöver utländskt bistånd enligt 9 kap., i extraordinära situationer bereda svenska medborgare och andra i Sverige bosatta personer ett skydd mot olyckor som inträffar utanför landets gränser.*

#### *Kort kommentar*

Genom den föreslagna förändringen utvidgas syftet med lagens bestämmelser och målet för den verksamhet som bedrivs. Ett skydd mot olyckor som inträffar utanför landets gränser skall i extraordinära situationer kunna beredas svenska medborgare och i Sverige bosatta personer. En konsekvens av förändringen är att



också räddningstjänstbegreppet i 1 kap. 2 § första stycket utvidgas. Begreppet extraordinära situationer avser således händelser inom ramen för lagens olycksbegrepp. Den proportionalitetsprincip som gäller enligt 1 kap. 2 § skall gälla även för dessa situationer. Den föreslagna ändringen är inte tänkt att inverka på de situationer som regleras i lagens 9 kapitel. Som framgår av 4 kap. 10 § med föreslagna ändring är det regeringen som skall bedöma om en extraordinär situation föreligger. Regeringen får därmed göra den värdering som man i egenskap av yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet anser vara påkallad.

#### 4 kap. 10 §

##### *Nuvarande lydelse*

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilt fall besluta att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret inom ett eller flera län.

##### *Kort kommentar*

Genom denna bestämmelse tydliggörs regeringens ansvar vid en olycka som inträffar utomlands. Räddningsledaren får då samma möjligheter att i en extraordinär situation agera inom landet vid en olycka utomlands som denne skulle ha haft vid en rent nationell räddningsaktion. Det bör anmärkas att räddningstjänsten är begränsad till svenskt territorium.

##### *Ny lydelse*

I fråga om omfattande räddningsinsatser *och insatser i extraordinära situationer i anledning av en utanför landet inträffad olycka* får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet.

## Hur skall regleringen göras för sådant som faller utanför olyckslagen?

Beslutsbefogenheterna som följer av lagen om stora olyckor ger som nämnts räddningsledaren stora handlingsmöjligheter. Lagen har dock vissa begränsningar. All hälso- och sjukvård samt huvuddelen av sjuktransporterna är till exempel exkluderade. Den verksamhet som det allmänna skall bedriva är också avgränsad till vad som innefattas i begreppet räddningstjänst som i sin tur utgår från vad som kan anses vara en olyckshändelse i lagens mening. Det kan alltså uppkomma kriser som helt eller delvis faller utanför olyckslagen. I själva verket är det så att behovet av en ny ordning för krisledning här gör sig särskilt gällande. Hur skall den regleringen göras?

Det är på den vanliga myndighetsnivån som de operativa funktionerna – bland annat räddningstjänsten, polisen och sjukvården – finns. Här finns ett samordningsbehov. Regeringskansliet/krisenheten har därför under regeringen en viktig uppgift i att åstadkomma en samordnad och sammanhållen ledning vid alla stora kriser. Denna uppgift kan fullgöras genom informella kontakter mellan krisenheten och myndighetscheferna eller med stöd av bestämmelser av både allmän och mera direkt implementerande karaktär.

En möjlighet är att i verksförordningen<sup>58</sup> generellt erinra om att myndigheterna vid en stor kris skall ställa de personella och materiella resurser till förfogande som krisenheten i Regeringskansliet bedömer nödvändiga. Saken kan också regleras särskilt i förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap<sup>59</sup> eller i relevanta förordningar med myndighetsinstruktioner eller i förordningar efter modell av förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.<sup>60</sup>

Förordningslösningar har dock sina begränsningar när det kommer till verksamhet som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning. På det området fordras lag. Inom olyckslagens tillämpningsområde är därmed denna fråga löst. Inom krisberedskapsområdet finns också lagar som innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regering bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter. Detta gäller bland annat ämnet ”skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa”.<sup>61</sup> Detta ger utrymme för regeringen att för vissa här aktuella fall i särskilda situationer delegera befogenheter inte till sektorsansvariga myndigheter utan till

Regeringskansliet (med dess krisenhet). Det är alltså tekniskt möjligt för regeringen att till exempel på hälso- och sjukvårdsområdet använda befintliga bemyndiganden för att genom en förordningsbestämmelse ge beslutsbefogenheter om katastrofmedicinska insatser<sup>62</sup> till Regeringskansliet i stället för till Socialstyrelsen. Bestämmelsen i regeringsformen om möjligheten att delegera föreskrifträtten i ämnet ”skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa” har stor räckvidd men har ansetts anmärkningsvärt abstrakt utformat.<sup>63</sup> Det kan vara lämpligt att utreda bestämmelsens omfattning och göra en närmare inventering av möjligheterna till sådana bemyndiganden.

Det är i alla krislägen av avgörande betydelse att snabbt kunna besluta om akuta åtgärder. För att möjliggöra en *snabb insats*, även vid sådana kriser som faller utanför olyckslagen, kan det övervägas om Regeringskansliet/krisenheten skulle ges befogenhet att fatta inledande beslut i avvaktan på regeringsbeslut. Efter särskilda bemyndiganden kan detta som här nämnts vara möjligt på vissa områden. Ett argument för att på förhand kunna delegera den omedelbara beslutsrätten på detta sätt är att ett regeringsbeslut kan dröja flera timmar. Å andra sidan kan en omedelbar kontakt mellan krisenhetens chef och statsministern ge tillräckligt stöd för nödvändiga initiala insatser från krisenhetens sida. När regeringen därefter sammanträder, kan beslut om närmare befogenheter och resurser ges.

Det är de politiska beslutsfattarna som ansvarar för resursfördelning och prioriteringar. Stora krav ställs inte minst från allmänheten på politisk ledning under en kris. Det finns därför anledning att kräva att det är statsministern och regeringen som står för den grundläggande bedömningen av i vilken utsträckning samhällets resurser skall tas i anspråk. Därför måste det åligga krisenhetens chef att samråda med statsministern eller ersättare för denne innan krisledningsåtgärder initieras. Detta kan föreskrivas särskilt.

Den nu föreslagna ordningen bör kunna ge tillräckliga utgångspunkter för en framgångsrik krisledning.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att följande ändringar och tillägg bör göras till nuvarande författningsreglering:

- Olyckslagen bör kompletteras på så sätt att det särskilt markeras att regeringen har en ledande uppgift som räddningsansvarig myndighet vid vissa särskilt allvarliga olyckor utomlands. Chefen för krisenheten kan då utses till räddningsledare.

- Verksförordningen och/eller andra förordningar bör kompletteras med bestämmelser som erinrar myndigheterna om att de vid en stor kris skall ställa de resurser till förfogande som krisenheten i Regeringskansliet finner erforderliga.
- Chefen för krisenheten bör ha en föreskriven skyldighet att samråda med statsministern eller ersättare för denne innan krisledningsåtgärder initieras.

### 6.3.3 Uppgifter och bemanning

Även om det inte är kommissionens uppgift att utarbeta detaljerade förslag till anvisningar för hur en krisenhet i Regeringskansliet bör arbeta, är det av värde för den fortsatta diskussionen att tankarna konkretiseras.

#### Uppgifter

Krisenheten kan ställas inför ett mycket brett spektrum av kriser. Några av huvudkategorierna är:

- Kriser som innebär direkt risk för liv och hälsa, såsom större utbrott av smittsamma sjukdomar, stora kärnkraftsolyckor eller industriolyckor med regionala eller storregionala konsekvenser.
- Kriser med ursprung i naturkatastrofer, till exempel extrema väderförhållanden, översvämningar eller jordskalv.
- Kriser knutna till försörjningen med grundläggande nyttigheter som livsmedel och dricksvatten, epizootier, stora förgiftningsolyckor.
- Kriser med upphov i infrastrukturen antingen med direkta konsekvenser för liv och hälsa, såsom dammbrott eller stora transportolyckor, eller indirekta, som partiella sammanbrott i elförsörjning och telekommunikationssystemen.
- Varianter av ovanstående där skadorna tillfogats landet avsiktligt genom attacker mot vitala försörjningssystem, spridning av radioaktivt, kemiskt eller biologiskt material eller attentat riktade mot rikets centrala ledning och förvaltning.

*Regeringen* har en mångfald uppgifter att lösa i situationer av det här slaget. Den skall bilda sig en korrekt bild av läget som underlag för de beslut som skall fattas. Den behöver identifiera de hot som situationen representerar, antingen man har att göra med naturkatastrofer eller medvetet tillfogade skador. Den måste identifiera vilka åtgärder som skall vidtagas, vilka som kräver formella regeringsbeslut och vilka som eventuellt kan kräva ny lagstiftning som behöver snabbbehandlas av riksdagen. En viktig aspekt är hur finansieringen av nödvändiga åtgärder skall garanteras, så att tvivel eller diskussioner på denna punkt inte onödigtvis fördröjer handläggningen. En annan gäller om regeringen skall fatta för myndigheterna styrande beslut med anledning av det rådande läget. Viktiga aktörer på regional och lokal nivå, organisationer utanför den offentliga sfären och allmänheten behöver informeras om läget och om vilka åtgärder regeringen avser att vidta. Kontakter med andra länders regeringar behöver upprätthållas för att samordna aktioner och undvika konflikter.

*Krisenhetens* övergripande uppgift är att vara regeringen behjälplig med dessa uppgifter genom att vara dess huvudinstrument för strategisk ledning av förvaltningen under en kris. Inriktningen är alltså strategisk, men i uppdraget kommer att ligga operativa uppgifter i krisens inledningsskede för att tid inte skall gå förlorad. Till sådana tidiga operativa uppgifter kan höra att sätta igång räddnings- och akutsjukvårdsinsatser, beställa transportkapacitet, förbereda en informationsinsats och mobilisera bevakningsresurser.

Till uppgifterna i det inledande skedet hör också att få i gång arbetet på de berörda departementen. En statsrådsgrupp bör bildas, med minst fem ledamöter, så att den har möjlighet att fatta regeringsbeslut där så är nödvändigt. Så snart krisen har en utrikesdimension skall utrikesministern ingå i denna grupp. Under krisen bör de berörda departementen ha representanter lämpligen på departementsrådsnivå stationerade i krisenheten. Vid hantering av kriser med stark utrikesanknytning måste krisenheten ha en representant i Utrikesdepartementet och vice versa. Även vid större inrikes kriser finns regelmässigt behov av sådana kontakter med omvärlden att Utrikesdepartementet skall vara representerad i krisenheten.

Krisenheten har till uppgift att identifiera och initiera de operativa funktioner som behövs i den aktuella krisen. Det kommer i de flesta kriser att finnas behov av operativ ledning för exempelvis transport av personal och materiel, bevakning, upprättande av kom-

unikationslänkar etcetera. Krisenheten och de operativa funktionerna måste naturligtvis ha nära samband och inte vara rumsligt lokaliserade alltför långt från varandra, men det är viktigt att de båda typerna av uppgifter hålls isär. Den strategiska ledningen bör inte ägna sig åt operativa göromål utan behålla överblicken och koncentrera sig på den övergripande ledningen.

Uppgifterna under själva krisen kan konkretiseras med följande rubriker:

- *Strategisk ledning*: att för alla inblandade klargöra syftet med insatserna och ge de olika aktiviteterna en gemensam inriktning.
- *Integration*: att samordna olika aktiviteter så att tillgängliga resurser – personal, materiel, transportresurser etcetera – utnyttjas på bästa sätt.
- *Kommunikation*: att vidmakthålla kommunikationen mellan de olika enheter som har uppgifter att lösa, att löpande ge chefer aktuella lägesbilder, att förbereda informationsinsatser till allmänheten.
- *Samarbete*: att etablera och vidmakthålla samarbete med viktiga aktörer både inom Sverige (landsting, kommuner, företag, organisationer) och med andra länders regeringar och internationella organisationer.
- *Initiativ*: att förutse nya hot som kan dyka upp under krisen och förbereda förebyggande åtgärder.
- *Uppföljning*: att löpande verifiera att beslutade åtgärder verkställs och ingripa när så inte sker.
- *Dokumentering*: att löpande dokumentera vilka beslut som fattas, vilken information som kommer in och lämnas ut från krisenheten, etcetera.

### Bemanning

Krisenheten bör ha en *kärngrupp* på kanske sex eller sju personer, med höga kvalifikationer inom relevanta kunskapsområden och bred allmänbildning. Sammantaget kan enheten beräknas behöva en personalstyrka om cirka 30 personer. Uppgiften för kärngruppen är att genomföra den första analysen av läget och att avgöra vilka

åtgärder som är mest angelägna att vidta beträffande transporter, sjukvård, räddningsinsatser och så vidare. För dessa omedelbara insatser krävs förberedda kontakter med institutioner eller organisationer. Det kan röra sig om myndigheter som Räddningsverket, enskilda landsting, företag med relevanta kompetenser och resurser (SOS Alarm, försäkringsbolag) och frivilligorganisationer.

Gruppens uppgift är därefter att leda krisenheten och garantera kontinuitet och uthållighet under det akuta skedet.

Krisenhetens ledning måste ha direkt access till statsministern (eller ersättare som statsministern har utsett med fullt mandat), i syfte att få klartecken till de mest prioriterade åtgärderna om krisen bedöms vara av allvarlig natur. I de prioriterade åtgärderna ingår att snarast få till stånd ett regeringssammanträde, där en av huvuduppgifterna blir att fatta beslut om finansiering av de åtgärder som kan krävas i det korta och medellånga perspektivet.

I krisenheten ingår vidare en grupp med ansvar för *informationssökning och analys*. På den vilar uppgiften att inom ramen för en jourorganisation larma krisenhetens ledning, som får göra en bedömning av läget på basis av befintlig information och sådan kompletterande information som snabbt kan inhämtas. I lägesbedömningen ingår både en uppskattning av krisens omfattning, dess allvar och hur angeläget det är med snabba åtgärder.

Kommunikationsexperter och underrättelseassistenter är andra viktiga personalkategorier. Viktigt är att kommunikationsutrustningen håller hög teknisk och säkerhetsmässig kvalitet. Det går inte att i kärnfunktionerna i denna verksamhet förlita sig till vanliga mobiltelefoner.

Gruppen bör vidare ha ett nätverk av experter som med kort varsel kan mobiliseras för tjänstgöring vid krisenheten. Även om gruppen i sig bör vara sammansatt av kvalificerade personer, kan den självfallet inte behärska alla områden, och kontakter med relevanta myndigheter, forskningsinstitutioner, företag och organisationer måste ingå i krisenhetens kompetensbas. I många fall fordras kontakt med polisen för registreringsuppgifter. Exempel på andra sådana kontakter kan vara:

- Hot relaterade till hälsa: Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, sjukhus med specialistkompetens.
- Hot relaterade till naturkatastrofer och liknande: Geologiska institutioner vid universiteten, SMHI med flera.

- Hot relaterade till försörjningssystemen: Livsmedelsverket, beredskapsansvariga myndigheter på infrastrukturområdet, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), forskare inom IT-området vid forskningsinstitutioner och företag.
- Antagonistiska hot: FOI, Förvarshögskolan, Förvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar, kultur- och språkvetare med anknytning till regioner med etniska och politiska konflikter, och så vidare.
- Information: För en god försörjning med information, såväl löpande som under kriser, krävs välutvecklade kontakter med underrättelseorganisationerna inom Rikspolisstyrelsen, Säpo, Förvarsmakten, FRA med flera myndigheter.

### Löpande aktiviteter

Det hör till sakens natur att en krisenhet tas i anspråk operativt ganska sällan. Det krävs därför en genomtänkt strategi för att bevara och utveckla kompetensen inom enheten under genomsnittligt ganska långa perioder mellan kriser.

Grunduppgiften är att *underhålla och utveckla* enhetens egen kompetens genom rekrytering och vidareutbildning av personer med rätt kompetensprofil och intresse för lärande. Lika viktigt är att vidmakthålla och utveckla de nätverk som enheten är beroende av för att kunna lösa sina uppgifter. I första hand gäller det kontakter med myndigheter med specialistkunnande inom områden som kan bli relevanta, men vid sidan av detta finns behov av en bred kontaktyta mot forskarvärlden, kunskapsföretag och frivilligorganisationer med relevanta kompetenser.

I beredskapsplaneringen bör ingå – förutom planer för den egna enhetens mobilisering – skapandet av en uppsättning *grupper med stabskompetens* som med mycket kort varsel kan sändas till platser inom landet eller utomlands. Vid utrikesinsatser krävs samordning med UD:s planerade insatsgrupper, vars kompetens de kan komplettera i viktiga avseenden exempelvis inom områden som stabskunnande, kommunikation etcetera.

Även *materiella resurser* som transportkapacitet kan man behöva hålla sig informerad om. Helikopterkapacitet kan vara av värde att bevaka i real tid. I övrigt bör man lita till myndigheter som För-



svarsmakten eller via avtal engagera företag för att hålla beredskap för transportinsatser med kort varsel.

*Kontakter med andra länder* är en annan viktig del av krisenhetens organisatoriska infrastruktur. Krisenheten skall representera Sverige i det internationella nätverk som delvis redan är etablerat mellan krisenheterna i vissa EU-länder. Där sådana kontakter inte finns etablerade, blir utrikesförvaltningen den förmedlande länken till andra berörda länder.

En *callcenter-funktion* är av vital betydelse så snart stora grupper inom samhället blir involverade antingen som direkt berörda eller som anhöriga. Det finns anledning att utreda om inte denna funktion bör vara gemensam för ett större antal statliga myndigheter som kan bli berörda av allvarliga kriser, med ett stående telefonnummer som görs känt för allmänheten i förväg på samma sätt som det lokala larmnumret vid brand eller olyckshändelse.

Krisenheten bör vara ansvarig för *övningsverksamheten* inom Regeringskansliet. Naturliga samarbetspartner i detta arbete är Krisberedskapsmyndigheten och Försvarshögskolan. Huvudansvariga departement bör identifieras för viktigare kriskategorier, checklistor etableras och systematiskt uppdateras, och beredskapsförberedelserna återkommande utvärderas.

Även om övningsverksamhet är nödvändig, är den inte tillräcklig för att upprätthålla den kapacitet som kan komma att krävas under allvarliga kriser. Man bör därför överväga att utnyttja krisenheten också i andra sammanhang än de rent krisrelaterade för att i full skala testa organisationen när många myndigheter och icke-offentliga aktörer samarbetar. Exempel på sådana händelser är politiska evenemang på hög nivå, internationella idrottsevenemang och liknande. De definieras traditionellt som polisiära angelägenheter, men det kan finnas fördelar med att ge dem en bredare organisatorisk ram. Denna tanke fordrar en närmare analys som dock inte görs här.

Krisenheten kan också fungera som *kravställare* gentemot myndigheter i beredskapshänseende. Arbetsfördelningen gentemot Krisberedskapsmyndigheten måste närmare definieras i detta avseende, men kort uttryckt kan man tänka sig att KBM får rollen av stabsmyndighet inom beredskapsområdet på samma sätt som exempelvis Statskontoret har inom det förvaltningspolitiska.

Ovanstående slutsatser förändras inte om man skulle välja att förändra myndighetsstrukturen inom krisberedskaps- och totalförsvarsområdet på något genomgripande sätt. Behovet av en cen-

tral krisledning i Regeringskansliet kvarstår, både för att säkerställa funktionen i sig och för att skapa en fungerande motpart och kravställare i Regeringskansliet gentemot myndighetsnivån.

## Utvärdering

Krisenhetens verksamhet bör med jämna mellanrum utvärderas. Det är av stort värde om utländsk expertis engageras i sådana utvärderingar.

## 6.4 Särskilda frågor

### 6.4.1 Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor

Som framgått bland annat av utrikesgruppens expertrapport var Utrikesdepartementets roll vid en så stor katastrof utomlands som tsunamin oklar. Utrikesdepartementet kom i det uppkomna läget att handlägga frågor som det inte hade kompetens eller resurser för. Den interna organisationen inom departementet var inte heller anpassad för en stor katastrof. Den nuvarande konsulära lagstiftningen låste till stora delar tjänstemännen vid regelboken. I stället för att se till den extraordinära situation som uppkom tillämpade man en lagstiftning som inte var anpassad för situationen. Ambassaden var också hårt uppbunden mot Utrikesdepartementet i Stockholm och fattade inte självständiga beslut om en annan tillämpning av regelverket utan väntade på instruktioner från Stockholm.

### Samordningen inom utrikesområdet

När det inträffar en katastrof utomlands, blir denna omgående en angelägenhet för de svenska utlandsmyndigheterna på plats. Dessa känner bäst till landet, kan bland annat genom sina lokalanställda språket, har de nödvändiga myndighets- och personkontakterna och kan därigenom medverka till ett smidigt samarbete. Utlandsmyndigheten kan senare få hjälp av andra myndigheter, men det är viktigt att andra myndigheter inte bedriver en "egen utrikespolitik". Samtliga myndighetskontakter måste därför i normalfallet inledningsvis kanaliseras genom utrikesförvaltningen. Utlands-

myndigheterna är inte bara Utrikesdepartementets myndigheter utan betjänar hela den svenska förvaltningen. Departementet har dock inte kompetens inom specialområden utan behöver samordna sitt arbete med andra departement och myndigheter. Detta samarbete måste förbättras med klarare ansvarsuppdelning och bättre rutiner. Det berör förhållandet till bland annat Försvars-, Justitie- och Socialdepartementen, Polisen, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Sida, Försvarsmakten och försvarsunderrättelsetjänsterna. Det blir en viktig uppgift för det föreslagna utrikesrådet för krisfrågor på Utrikesdepartementet att driva utrikesförvaltningens planeringsarbete på detta område. Utrikesförvaltningen måste vidare såväl centralt som på fältet förstärka sina kontakter med reseföretagen och med försäkringsbolag. Dessa organisationer har en bred kännedom om sjukvård och liknande resurser samt personal på plats utomlands. Interninformation inom utrikesförvaltningen måste förbättras; inte minst måste berörda utlandsmyndigheter få bättre och snabbare återkoppling rörande vilka beslut som fattas i Stockholm under en kris- eller katastrofsituation.

### **Den konsulära enheten på Utrikesdepartementet**

De konsulära resurserna behöver förstärkas på Utrikesdepartementet för att möta det kraftigt ökade behov av information och hjälp som uppstår vid en stor kris.<sup>64</sup> Det konsulära arbetet måste vidare ges den vikt och prioritet det förtjänar. Flera erfarna tjänstemän bör tillföras den konsulära enheten. Vidare bör personer rekryteras som är vana vid att hantera en krissituation. De tjänstemän som skall arbeta med de konsulära frågorna bör få utbildning i krishantering. Vidare bör den konsulära enheten i större utsträckning än i dag bli en integrerad del av Utrikesdepartementet med till exempel ett utökat samarbete med de geografiska enheterna.

### **Vaktsystemet**

Utrikesdepartementet är beroende av en välfungerande vakt-havandefunktion som larmar organisationen. Förutom nuvarande vakthavande, förordnad av SSSB, samt konsulära jouren och press-jouren bör Utrikesdepartementet införa ett system med jourhavande ansvarig chef, vilken kan se till att departementets resurser

mobiliseras effektivt vid extraordinära händelser som inträffar utanför arbetstid. En sådan chefsjour bör omfatta kabinettssekreteraren, expeditionschefen, utrikesrådet för politiska frågor, statssekreteraren på biståndsavdelningen, eventuellt statssekreteraren för migrationsfrågor, utrikesrådet för krisfrågor och rättschefen. Jourkravet bör innebära att vederbörande skall kunna infinna sig på departementet inom en timma. Därutöver bör varje geografisk och vissa funktionella enheter ha ett eget jourssystem inom sina ansvarsområden.

### **Beredskapsstyrka**

Utrikesdepartementets eget förslag att inrätta en beredskapsstyrka med två jourteam på vardera sex personer bör genomföras. Deras insatser bör samordnas med Räddningsverkets – och även andra berörda myndigheters – motsvarande grupper, så att man säkerställer att adekvat svensk personal tillförs katastrofplatsen. En viktig åtgärd för departementet vid en större krissituation med ett oklart läge bör vara att omgående skicka en erfaren tjänsteman för att göra en första bedömning och bistå utlandsmyndigheten på platsen. Det kan även vara motiverat att förstärka de konsulära resurserna på ett tjugotal viktigare utlandsmyndigheter genom att vissa tjänstemän på dessa får förordnanden att kunna verka i hela den berörda regionen. Vidare synes det välmotiverat att, som Utrikesdepartementet planerar, därtill ha ett trettiotal tjänstemän i Stockholm, vilka snabbt kan komma in till departementet vid större katastrofer eller kriser.

### **Kriscentral och ny teknik på Utrikesdepartementet**

Ett centralt placerat krisrum är en förutsättning för ett effektivt krisarbete. Detta krisrum bör kunna betjäna ett tiotal personer dygnet runt, med reservplatser för ytterligare ett tiotal. Därifrån skall man kunna ha kontinuerlig kontakt med alla utlandsmyndigheter även i svåra lägen. Detta krisrum skall vara samordnat med Statsrådsberedningens motsvarande krisenhet. För att samtliga enheter och personer som arbetar med krishantering skall kunna arbeta effektivt inom samtliga instanser krävs att departementens krisrum och berörda utlandsmyndigheterna är utrustade med er-

forderlig modern teknik. Det kan röra sig om sådana nödvändigheter som att få tillgång till satellitbilder över området, telefonkontakt med ambassadören på plats via satellittelefon, möjlighet att sända SMS-meddelanden till svenskar i området med mera.

### Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

Departementet bör fortsätta arbetet med att utveckla mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner. Det är också viktigt att inspektörerna noga granskar ambassadernas beredskapsplaner, så att dessa hålls uppdaterade. Varje utlandsmyndighet bör ha förberett en särskild krisgrupp med deltagande av kanske tio till tjugo personer ur svenskkolonin på orten – till exempel representanter för flygbolag, researrangörer och försäkringsbolag, representanter för svensk industri, lokal präst – som bör ha goda förutsättningar att hjälpa till i katastrofsituationer. Större utlandsmyndigheter bör därtill ha förberedda krisrum, från vilka de kan agera i händelse av katastrofer. Utlandsmyndigheterna bör också förbereda ett call-center som kan öppnas upp vid en större katastrofsituation. Även honorärkonsulaten, som ofta ligger i turisttäta områden och förstas av en person som väl känner de lokala myndigheterna, folket, språket och omgivningarna, bör av respektive ambassad på ett konkret sätt engageras i beredskapsarbetet. De måste ha i förväg upparbetade kontaktvägar till berörda lokala katastrofmyndigheter liksom till svenskkolonierna på platsen. För att de oavlönade honorärkonsulerna skall kunna fylla en sådan mer krävande funktion fordras stor omsorg i urvalsprocessen av lämpliga personer.

### Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna

Idag har ambassaderna relativt begränsade möjligheter att själva göra avsteg från de gängse bestämmelserna om konsulärt bistånd. Utrikesdepartementet bör delegera mer konsulära befogenheter till utlandsmyndigheterna, till exempel beträffande tolkningen av det konsulära regelverket. Regelverket bör i denna del kompletteras med regler för extraordinära situationer som kan aktiveras efter ett lokalt beslut av ambassaden; detta kan fordra en lagändring. Eventuellt bör regionala konsulära centra inrättas där sådana beslut

kan fattas för att skapa en enhetlig praxis. Vid tjänstetillsättningar bör Utrikesdepartementet vidare fästa stor vikt vid huruvida andre mannen på utlandsmyndigheten är förberedd på att ta ett ledningsansvar vid chefens frånvaro under en kris- eller katastrofsituation. Andre mannen bör också få utbildning i krishantering och ledarskapsfrågor.

#### 6.4.2 Registrering och identifiering

##### Registrering

Som framgått av diskussionen i avsnitt 4.7 råder vissa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan utrikesförvaltningen och polisen när det gäller större olyckor och dödsfall utomlands. Det är angeläget att dessa klaras ut.

Diskussionen om vem som skall ha huvudansvaret för registrering och initiativ till identifieringsinsatser har sitt ursprung i den konflikt mellan olika indelningsprinciper som tidigare berörts – en funktionell och en geografisk. Polisen har ansvar för vissa uppgifter, som normalt innebär verksamhet i hemlandet men som i vissa fall kan leda utanför landets gränser. Utrikesförvaltningen har ansvar för viss myndighetsutövning och visst faktiskt handlande just därför att denna verksamhet sker utomlands. Samma typ av konflikter aktualiserades på andra områden efter tsunamin, exempelvis sjukvård och transporter.

För att klara ut denna konflikt krävs att man klargör vilken av de båda principerna som skall ta över den andra. Enligt kommissionens bedömning är den funktionella indelningen av de offentliga verksamheterna att anse som mer grundläggande än den geografiska. För att man med framgång skall kunna ta sig an en uppgift som rör räddningstjänst, sjukvård eller transporter är det primära att man har kunskap om verksamheten i sig, dess problem och tänkbara lösningar. Att en viss verksamhet måste bedrivas utomlands är en komplikation som kräver kontakter med andra länders administration och kunskaper om hur denna administration fungerar, men detta kan inte ses som det primära. Att den myndighet som har ansvaret för en viss verksamhet under normala omständigheter behåller detta ansvar vid händelser som förutsätter utrikes kontakter är det naturliga. Det fordras enligt regeringsformen<sup>65</sup> att utrikesministern genom Utrikesdepartementet skall

hållas informerad om frågan. Utrikesförvaltningens roll blir i övrigt att stödja och underlätta behövliga kontakter.

Tillämpad på registrerings- och identifieringsproblemet innebär denna slutsats att polisen bör ha det grundläggande ansvaret för registrering av saknade personer, oavsett om de saknas i hemlandet eller utomlands. Allmänhetens kontakter för att lämna uppgifter eller ställa frågor om saknade bör dirigeras till polisen, inte till Regeringskansliet. Utrikesförvaltningen får till uppgift att stödja polisen vid registrering i utlandsfallen. När det gäller enstaka dödsfall i utlandet med naturliga orsaker, skulle inga större förändringar i praktiken behöva ske.

För denna slutsats talar också att polisen inom sin ordinarie organisation i Rikskriminalpolisen har en analysrotel, som är en central analysresurs för registreringen i samband med stora olyckor. Någon motsvarande resurs finns ej inom UD, som inte har något sådant behov i den löpande verksamheten.

Det är viktigt att UD får fortlöpande uppdateringar från polisen för att kunna fullgöra sina uppgifter. Ett samband mellan myndigheterna för dessa frågor måste därför upprättas och vidmakthållas.

Det finns inte heller någon anledning att UD:s konsulära enhet skall vara den som fattar beslut om mobilisering av ID-kommissionen; beslut om detta kan fattas av Rikspolisstyrelsen. Underlaget för detta beslut kan komma från UD eller från andra under rättelsekällor.

## Identifiering

Tekniken för identifiering av omkomna utvecklas för närvarande snabbt. En nationell expertgrupp bör därför skapas för att fortlöpande se över och förbättra tekniken och rutinerna på detta område. En sådan grupp bör också ha beredskap att vid en katastrof direkt kartlägga de speciella omständigheter som råder och ha möjlighet att sända DNA-expertter till platsen för att säkerställa att en DNA-analys kan genomföras på bästa sätt. Erfarenheterna från identifieringsarbetet efter tsunamin visar också på betydelsen av ett internationellt samarbete på området. Sverige bör därför internationellt verka för utvecklingen av teknikerna för DNA-identifiering och för att anpassa rutinerna för omhändertagande av kvarlevorna efter omkomna.

Prover från PKU-biobanken visade sig vara mycket värdefulla i identifieringsarbetet efter tsunamin. Här belystes alltså nyttan av en icke-medicinsk användning av dessa prover. Reglerna för denna och andra biobanker måste klargöras för att undvika akuta lagstiftningsåtgärder efter större olyckor i framtiden. Alltför snabba beslut om utlämnande i särskilda fall kan i förlängningen påverka både forskningen i sig och allmänhetens förtroende för denna forskningsresurs. Lagstiftningen bör därför ses över för att ge en långsiktigt hållbar reglering i denna fråga.

### 6.4.3 Räddningstjänst

Räddningsverket arbetar på regeringens uppdrag med att utveckla sin kapacitet för insatser utomlands. Uppdraget går ut på att i ett inledande skede av en kris med kort varsel kunna stödja utlandsmyndigheter och nödställda svenskar. I den tänkta organisationen ingår en insatsstyrka som kan sändas till krisområdet för att rekognoscera och planera insatsen, etablera en samordningsstab, upprätta ett informationscenter samt ge sjukvård och krisstöd. För en snabb lägesanalys, behovsbedömning och återrapportering skall först en bedömningsenhet skickas ut (inom sex timmar efter beslut). Bedömningsenheten är en del av insatsstyrkan och skall påbörja etableringen av en samordningsstab till stöd för utlandsmyndigheten i området. Kommissionens intryck är att detta arbete förloper väl och bör fortsätta.

### 6.4.4 Sjukvård

#### Behov

Brister i organisationen av sjukvårdsinsatser vid kriser och katastrofer har påtalats tidigare, bland annat efter Tjernobyl-haveriet och Estonias förlisning.<sup>66</sup> En speciell komplikation vid större nationella eller internationella katastrofer är att sjukvårdskapaciteten finns hos landstingen och därmed i en regional organisation.

Katastrofen i Sydostasien visade att svenska sjukvårdsinsatser i en eller annan form kan vara motiverade utanför svenskt territorium. Samma behov kan uppkomma när ett större fartyg förliser på internationellt vatten. Den territoriella anknypningen hos landstingen riskerar i detta sammanhang att leda tanken fel, eftersom



grundkravet för att ett landsting skall kunna agera är att en insats kommer landstingets invånare till del, inte nödvändigtvis att olyckan eller sjukdomsutbrottet inträffar inom landstingets gränser. Å andra sidan är det orimligt att tänka sig att varje landsting skall ha en infrastruktur för bevakning av utrikes händelser, varför en samordning på nationell nivå inom ramen för en nationell ledningsorganisation är nödvändig.

En första uppgift för den nationellt ansvariga organisationen är att planera insatser för några av de typfall som kan uppkomma – stora tekniska olyckor, naturkatastrofer, utbrott av smittsamma sjukdomar etcetera. I planeringsuppgiften ingår dels att utarbeta och uppdatera konkreta planer, dels att regelbundet öva den nationella organisationen.

I uppgiften ingår också att garantera en beredskap för snabba insatser. Kravet på beredskap gäller dels den egna ledningsstaben, dels insatsgrupper som kan krävas för rekognoscering och initiala sjukvårdsinsatser i drabbade regioner som kan ligga på stort avstånd från Sverige.

För att garantera en adekvat första reaktion på signaler om att en allvarlig händelse har inträffat är det nödvändigt att det till en nationell beredskapsorganisation på sjukvårdsområdet knyts en rad specialistkompetenser – katastrofmedicin, olyckor med joniserande strålning eller kemiska ämnen, smittskydd, nedkylning, brännskador och katastrofpsykiatri. Alla dessa kompetenser kommer självfallet inte att krävas i varje fall, men ledningsgruppen måste ha en tillräckligt stor kontaktyta för att snabbt kunna mobilisera dessa kompetenser.

I uppgifterna ingår också att förbereda de tekniska hjälpmedel som kan krävas vid katastrofer och kriser – kommunikationshjälpmedel av olika slag, informationssystem för registrering av skadade, logistiska stödsystem etcetera. Det finns uttalade storskalafördelar knutna till sådana hjälpmedel, varför de bör utvecklas och underhållas centralt och inte i varje landsting. Återkommande övningar av olika scenarier kan ge uppslag till utveckling av dessa informationshjälpmedel.

Sammanställningen hos de insatsgrupper som skall hållas i beredskap bör kunna varieras beroende på skadefall. Även katastrofpsykiatrisk kompetens kan komma att tas i anspråk, men i ett första skede är räddande av liv och hälsa den primära uppgiften. Självklart bör de personer som är tänkta att ingå i insatsgrupperna ha erfarenhet från tidigare krävande insatser. Avtal bör knytas

mellan ingående personer och den planeringsansvariga myndigheten på samma sätt som tidigare skett med de katastrofmedicinska insatsteamerna. Insatsberedskapen på denna nivå förefaller inte utgöra något problem; personer med erfarenheter från akutsjukvård har normalt en mycket hög handlingsberedskap, vilket också framkom efter tsunamin.

I insatsgrupperna bör också ingå stabspersonal för upprättande av sambandslänkar, administrativa stödsystem i fält och så vidare.

## Organisation

Sjukvårdens regionala organisation är som nämnts en fråga som kräver särskilda överväganden när en nationell resurs för sjukvårdsinsatser skall ges en organisatorisk hemvist. I de flesta andra sektorer finns en nationell myndighet som har sektorsansvar i kombination med operativa uppgifter. Den myndighet som ligger närmast till hands för sjukvårdssektorn är Socialstyrelsen, som är den nationella sektorsmyndigheten. Å andra sidan finns själva sjukvårdsresurserna inom landstingen. Det är därför mer naturligt att söka operativ kapacitet för snabba sjukvårdsinsatser på landstingsnivån.

Vid olyckor som är så stora att de kräver mer än ett landstings resurser är den självklara reflexen hos de sjukvårdsansvariga att söka samband med intilliggande landsting; detta gäller även vid större olyckor inom landet.<sup>67</sup>

Sammantaget ger detta anledning att överväga andra organisationsalternativ än att knyta ett nationellt ledningsansvar till Socialstyrelsen och dess enhet för krisberedskap. En möjlighet är att knyta det operativa ansvaret till ett utpekat landsting. På denna nivå finns en ständig beredskap för snabba insatser, ett brett spektrum av relevanta kompetenser och vana vid samordning av resurser från mer än ett landsting. Ett tillräckligt stort landsting med förutsättning att väl samverka med en tänkt nationell ledningscentral i Regeringskansliet bör väljas. Administrativt skulle den nationella krisledningen lämpligen teckna avtal med detta landsting, där kraven på beredskapsinsatser specificerades. Landstinget skulle få ersättning för sin planeringsinsats och skulle i sin tur kunna teckna underavtal med andra landsting rörande delar av den beredskapsanknutna verksamheten. Sådana underavtal är naturliga också för att skapa underlag för återkommande samordningsansträngningar mellan landstingen.

De närmare detaljerna i beredskapsplanläggningen faller utanför ramen för kommissionens uppdrag. De erfarenheter som vinnas inom ramen för Socialstyrelsens uppdrag att utreda förutsättningarna för sjukvårdsinsatser utomlands bör kunna utnyttjas oavsett vilken organisationsform man väljer.

#### 6.4.5 Logistik och transporter

Som konstaterats i kapitel 4 uppvisade Regeringskansliets hantering av de logistikrelaterade frågorna brister. Konsekvenserna blev att många resenärer tvingades vänta längre på återresan än nödvändigt och att vissa av transportresurserna var olämpliga för ändamålet. För att minska risken för att misstag av detta slag skall upprepas i framtiden är det viktigt att hålla isär strategisk och operativ verksamhet. Regeringskansliets uppgifter ligger på det strategiska planet; de operativa uppgifterna bör handhas av myndigheter eller företag med expertis på aktuella områden. De strategiska besluten hanteras av den föreslagna krisenheten.

Viktigt att inse i sammanhanget är att staten inte kan bygga upp en helt egen resurs för alla de krissituationer som kan tänkas uppkomma. Det är inom den privata transportsektorn som den absoluta huvuddelen av logistik- och transportresurserna finns.

Kommissionens logistiska expertgrupp har föreslagit att man skapar ett centrum för logistisk krishantering och information som skall kunna fungera som krisenhetens stöd inom området logistik och transporter. Detta kan ske på olika sätt. Antingen väljer man en privat lösning på basis av sedvanlig offentlig upphandling, eller också utser man en eller eventuellt flera myndigheter att utveckla ett sådant centrum.

En utpekad, på logistikområdet operativt ansvarig instans bör alltså ingå i det nätverk som den tilltänkta krisenheten avses bygga upp. Denna instans får därefter genom avtal engagera den specialistkompetens som krävs för uppgiftens lösning via avtal med flygmäklare och andra aktörer inom transportsektorn. Valet av samarbetspartner i detta led bör ske fritt.

## 6.4.6 Information, kommunikation, massmedia

### En ny situation

Publicering av information på Internet, bredband och tredje generationens mobiltelefoni är inslag i bilden som helt förändrar förutsättningarna för både spridning av information och kommunikation mellan enskilda och myndigheter. Makten över informationen decentraliseras, när enskilda individer och organisationer kan sprida information och kommunicera snabbare än både traditionella massmedia och myndigheter. Svårigheterna för myndigheterna att analysera informationsflödet och klarlägga fakta ökar. Frågan om allmänhetens förtroende för den information som myndigheterna för ut blir central. Brister i myndigheternas information kan få allvarliga konsekvenser när det gäller både vilka faktiska handlingsmönster de utlöser och för tilltron till samhällsorganen.

Efter tsunamin uppstod mycket snabbt bloggar och så kallade wikis, där vilken Internet-användare som helst kunde lägga ut information med exempelvis namn och bilder på saknade. I något fall skedde det som en direkt reaktion på att UD inte ansågs ge adekvat information om saknade och skadade personer. Mobiltelefoner är ett viktigt kommunikationshjälpmedel, och med möjligheter att sända bilder ökar genomslagskraften hos den information som förmedlas.

Den nya situationen kräver en omorientering av myndigheternas policy för information och kommunikation. Andra informationskällor än de traditionella måste bevakas, både som källor för den egna informationsförsörjningen och som oberoende centra för informationsspridning. Situationen kräver både ny teknik och delvis nya kompetenser.

### Inhämtning och analys av information

Regeringskansliet och andra större myndigheter får inte vara beroende av massmedia för att bilda sig en uppfattning om en situation. För att uppfylla rimligt ställda krav på autonomi krävs dels kompletterande informationsflöden, dels en kapacitet för att aktivt söka information som inte förmedlas via traditionella massmedia. För detta krävs i sin tur en analyskapacitet, det vill säga en områdesspecifik kompetens för att avgöra vilken kompletterande

information som bör sökas och var den bör sökas. Uppgifter från allmänheten har ofta ett stort informationsvärde och bör hanteras därefter.

Nya fora som bloggar och wikis medför genom sin öppna karaktär risker. Det finns ingen kontroll av kvaliteten på den information som läggs ut på dessa sajter, vilket naturligtvis innebär en risk för att felaktig information vinner snabb spridning. I synnerhet i perspektivet antagonistiska hot är detta ett problem som måste uppmärksammas. Det kräver både resurser för bevakning och kompetens att avgöra när den information som sprids är felaktig.

### Spridning av information

Den nya mediesituationen innebär förändrade förutsättningar också för myndigheternas val av informationsstrategi. Den traditionella tumregeln är att man från en myndighets sida aldrig skall ljuga men att det i vissa situationer kan vara motiverat att inte meddela allt man vet. Den senare delen av denna tumregel innebär att det kan uppstå ett gap mellan den officiella bilden och den bild som skapas av medborgarna själva i samspel med massmedia och andra informationskällor. Vad utvecklingen av nya medier och allmänhetens egna nya informations- och kommunikationsvägar innebär är att detta gap mycket snabbt kan bli riskabelt stort. Detta var i viss utsträckning vad som hände efter tsunamin. Det kan bli nödvändigt att följa en öppnare informationsstrategi än vad man traditionellt har gjort.

Förändringarna får konsekvenser också för valet av medium för spridning av budskap. Presskonferenser är fortfarande viktiga och kommer av allt att döma att så förbli, men så många får i dag sin information på annat sätt än via radio, TV och press att omsorg också måste ägnas andra informationskanaler. Att som efter tsunamin utnyttja UD:s hemsida och SMS för informationsspridning var ett bra initiativ. I framtiden kan det bli nödvändigt att bevaka och kanske också utnyttja Internet-sajter som inte är statsförvaltningens egna utan är öppna och där konkurrensen mellan olika budskap alltså lyder under andra villkor.

En särskild fråga som förtjänar uppmärksamhet är behovet av information riktad till olika grupper i samhället, till exempel vissa invandrargrupper, som kan bli betydelsefull i vissa typer av kriser. Skillnader i kommunikationsstrukturer kan behöva beaktas, vilket

kan kräva en annan utformning och delvis andra kanaler för spridning än den generella informationen. Detta kan gälla både språk och presentationssätt.<sup>68</sup>

### **Kommunikation och dialog**

Kommunikation innebär att information utväxlas i mer än en riktning, och kommunikation ställer särskilda krav på en myndighets kompetens och kapacitet. Instruktioner till dem som skall ta emot uppgifter och besvara frågor från allmänheten måste vara tillräckligt flexibla för den ofta komplicerade situation som råder under en kris. Eftersom det inte går att på förhand identifiera alla fall som kan dyka upp under ett krisförlopp, måste det finnas rutiner för att ge avvaktande svar med löfte om återuppringning. Detta ställer i sin tur krav på handläggare- och återuppringningskapacitet. Efter tsunamin var man inom Regeringskansliet mest engagerad i frågan om kapacitet för att ta emot samtal, men en mycket stor del av problemen berodde på otillräcklig kapacitet i senare led av informationshanteringen. Hos dem som lämnade uppgifter och ställde frågor och därefter blev utlovade en ny kontakt vållades mycket stor frustration, när denna kontakt uteblev. Redan ett automatiskt svar på ett e-brev kan upplevas som ett kvitto på att det finns en mottagare och är därför av värde som ett första steg.

#### **6.4.7 Statens samordning med icke-offentliga aktörer**

Utvärderingen i kapitel 4 har visat att icke-offentliga aktörer kan tas till vara i större utsträckning i krisberedskapen än vad som hittills har gjorts i Sverige. I till exempel Italien finns sedan länge en tradition av fortlöpande och aktiva kontakter med olika privata aktörer och frivilligorganisationer i syfte att kunna ta till vara även dessa resurser i en kris. Den första konkreta uppgiften för krisenheten vid italienska UD i anledning av katastrofen var just att upprätta kontakt med bland andra reseföretagen.

## Samordning med icke-offentliga aktörer i Sverige

Samarbete med privata och andra icke-offentliga aktörer kan vara nödvändigt både för inhämtning av information och för specifika insatser i en akut situation. För att garantera att tidigt få tillgång till den information som dessa aktörer kan besitta och andra resurser som kan behöva tas i anspråk behöver den offentliga sfären upparbetade direkta kontakter. Genom regelbundna och någorlunda intensiva kontakter under normala förhållanden underlättas samarbetet i ett akut krisläge. Ett konkret exempel är att staten kan träffa avtal med bland andra researrangörer och svenska företag verksamma i utlandet för att få omedelbar tillgång till information om vilka svenskar som befinner sig i ett visst land.

Uppgiften att knyta och upprätthålla sådana kontakter och träffa dylika avtal kan lämpligen ligga på den nationella krisledningen. Reseföretagen kan på detta sätt tänkas förse den centrala krisledningen och polisen med listor över sina passagerare inom en viss föreskriven, mycket kort tid. Sekretess och andra frågor fordrar närmare utredning. Reseföretag, försäkringsbolag och larmorganisationer med flera är också viktiga samarbetspartner för att få annan information om det aktuella läget och för att planera insatser som omhändertagande och hemtransport.

Även samarbetet med frivilligorganisationer är viktigt för att alla samhällets resurser skall kunna utnyttjas vid en kris. Också här är det givetvis av stor vikt att kontakter etableras i god tid före en kris för att samordning av insatser i det akuta läget skall fungera. Ett sätt är att engagera dessa organisationer i de övningar och den utbildning som bör ske regelbundet.

## Samordning med icke-offentliga aktörer i utlandet

Vikten av att skapa nätverk med icke-offentliga aktörer är stor också i utlandet. För ett litet land som Sverige är det varken möjligt eller önskvärt att ha en sådan representation utomlands att man alltid kan garantera de resurser som kan tänkas behövas i en kris. Det är därför en viktig uppgift för den svenska representationen på plats att knyta kontakter och etablera ett samarbete med företag, organisationer och enskilda. Det finns privata organisationer (till exempel Sviv, Svenskar i världen) och företag med svensk anknytning på många ställen i världen. Dessa känner ofta väl till omgiv-

ningar och språk och kan snabbt orientera sig i en katastrofsituation. De har också många gånger värdefulla kontakter med lokala företag och myndigheter. Utlandsmyndigheten bör därför ha nära kontakter med föreningar i landet som organiserar utlandssvenskar. Det är också viktigt att utlandsmyndigheterna håller en nära, löpande kontakt med researrangörer och försäkringsbolag som både har personal på plats och god lokalkännedom och med nödvändighet blir berörda i en katastrofsituation. Representanter från svenskarna i landet kan som påpekats tidigare ingå i en särskild, på förhand utsedd, krisgrupp vid utlandsmyndigheten.

Ett arbete med att knyta sådana kontakter pågick i Thailand vid tiden för katastrofen, men utnyttjades sedan inte i tillräcklig utsträckning i det akuta läget. Detta visar på betydelsen av att ha en ständigt pågående kontakt med exempelvis återkommande gemensamma övningar.

En viktig uppgift för den svenska representationen blir sedan i den akuta krisen att identifiera och vidtala nyckelpersoner som kan göra volontärintsatser och organisationer som kan bidra med resurser. I dag kan svenskar som bosätter sig utomlands – på frivillig basis – anmäla till den lokala svenska utlandsmyndigheten att de har anlant, vilket förs in i de så kallade ”svensklistora”. Utlandsmyndigheterna kan i en krissituation ha nytta av en uppdaterad sådan lista över svenskar i området och vilka specialkompetenser som respektive person har.

### **Insatser av volontärer**

Vid en större kris är det många frivilliga – som antingen befinner sig på platsen eller tar sig dit – som spontant engagerar sig i ett hjälparbete. En fråga är om, och i så fall hur, dessa formellt skall inordnas i en krisorganisation.

Användandet av volontärer i krishanteringen är i stor utsträckning ett oreglerat område. I avsaknad av bestämmelser blir grundregeln att den som ställer upp frivilligt, och utan samtycke från den på platsen ansvariga, varken har rätt till ersättning eller omfattas av regler om tillsyn eller som gäller skydd för anställda i olika avseenden. Det får antas att ansvarig myndighet i ett nödläge kan projektanställa personal eller ingå avtal på annat sätt om särskilda tjänster från enskilda. Vidare kan det bli en tolkningsfråga om någon, med ansvarig chefs samtycke, påbörjar ett frivilligt arbete



och sedan inlemmas i organisationen på ett sådant sätt att ett anställningsförhållande eller avtal om tjänster kan anses ha uppkommit genom så kallat konkludent handlande. Till exempel måste volontärer som fått syssla med myndighetsutövning anses ha blivit anställda. Dessa frågor får om de uppkommer utomlands även en diplomatisk aspekt. Hur ansvars- och ersättningsfrågor för volontärer som gjort insatser utan att ett anställningsavtal eller annat avtal har träffats skall hanteras får bedömas från fall till fall. Det blir här ytterst fråga om en politisk bedömning i efterhand.

Att här föreslå en reglering skulle få långtgående konsekvenser på flera olika områden, varför kommissionen inte avser att göra detta. Däremot finns det anledning för myndigheter som har uppgifter inom krisberedskapen att i förväg tänka igenom och planera för en situation när volontärer med viss kompetens kan tänkas bli viktiga i den operativa krishantering. Särskilt utomlands vid mindre beskickningar kan användandet av frivilliga insatser vara nödvändiga i ett akut skede. Genom att man förbereder avtal om projektanställning eller andra typer av avtal som kan användas i en akut krissituation kan volontärerna bli en viktig resurs i ett akut krisläge, och problem föranledda av otydligheter i relationen mellan myndigheter och volontärer kan undvikas.

#### **6.4.8 Samordning med andra länder**

Som nämnts ovan i avsnitt 4.8 togs inledningsvis inga internationella kontakter från Sveriges sida, inte heller tog något annat land kontakt med Sverige. Från och med måndagen den 27 december togs vissa internationella kontakter, men dessa gav mycket litet. I Sri Lanka samarbetade EU-länderna på informell basis kring vissa frågor. Även i Thailand förekom vissa kontakter mellan ambassaderna. Det vidtogs dock inte några insatser på EU-nivå till direkt stöd för de svenska medborgare eller andra EU-medborgare som befann sig i de drabbade områdena.

#### **Informella nätverk**

Det är inte realistiskt att EU inom överskådlig tid blir operativt ansvarig för insatser av här aktuellt slag. I stället framstår informella nätverk mellan nationer som huvudkomplementet till den natio-

nella beredskapen. Sverige måste i det sammanhanget vara en kompetent samarbetspart. En krisenhet av det slag som förordas är en förutsättning för att andra länders krisenheter skall ha en naturlig kontaktpunkt i akuta lägen. Den föreslagna krisenheten måste skapa goda kontaktnät över hela världen för att informellt utbyta information och eventuellt samordna olika insatser. Även på plats i utlandet bör ambassaderna arbeta för att informella möten hålls där krisfrågor diskuteras och åtgärder samordnas.

### Det nordiska samarbetet

Vissa initiativ har tagits till ökat samarbete inom Norden. De nordiska utrikesministrarna enades vid ett möte i augusti 2005 om vissa åtgärder för att öka hjälpen till nordiska medborgare i händelse av en krissituation utomlands. I åtgärds paketet ingår bland annat att samrådet mellan de nordiska huvudstäderna skall intensifieras och gemensamma hemtransporter från krisområden förberedas. Vidare skall nordiska ambassader och konsulat instrueras att gemensamt planera och framför allt att lokalt öva krisledning och krishantering.

Kommissionen menar att de nordiska länderna – för att formalisera samarbetet – härutöver också skulle kunna ingå särskilda krissamarbetsavtal för att bistå varandra vid större kriser som drabbar deras medborgare utomlands. Språket är en gemensam och viktig grund att bygga på. De nordiska utrikesförvaltningarna bör ha som riktmärke att behandla varandras medborgare som sina egna.

### EU

De förslag till förändringar som framkommit efter flodvågskatastrofen inom EU är fortfarande under förhandling och några beslut kan troligen förväntas först i slutet av 2005 eller början av 2006. Förslagen och de inledande förhandlingarna indikerar dock att det inte kommer att ske någon radikal förändring, institutionellt eller resursmässigt, av det embryo till ett krisberedskapssystem som finns för att snabbt bistå EU-medborgare i nöd vid en katastrof i tredje land. Den höge representantens förslag inom det frivilliga konsulära samarbetet inskränker sig i huvudsak till en förbättrad

planerings- och övningsverksamhet medlemsländerna emellan. Förslaget i ordförandeskapets rapport om konsulära snabbinsatsteam verkar avse förstärkning på nationell nivå som inte tillför något mervärde på EU-nivå. EU-kommissionens förslag om bättre informationsutbyte mellan MIC och det konsulära samarbetet för att förbättra stödet till drabbade EU-medborgare är vagt och utvecklas inte närmare, och det kan heller inte antas medföra några mer avgörande förändringar av rådande krisberedskapsstrukturer.<sup>69</sup>

#### 6.4.9 Finansieringsfrågor

Finansieringsfrågor knutna till landets krishanteringsförmåga har två sidor. Dels gäller det finansieringen av den krisledning som skall förbättra förmågan att hantera kriser medan de pågår, dels gäller det regleringen av de skador som uppträder efter en större olycka eller i anslutning till en kris av mer utdragen karaktär.

#### Krisledning

Kostnaderna för att upprätthålla en krisledningscentral av det slag som har skisserats i avsnitt 6.3 beror av vilken ambitionsnivå som väljs. Ett alternativ baserat på en bemanning med 30 personer kan beräknas motsvara 50 miljoner kronor årligen. Till detta kommer kostnader för externa avtal, som är svåra att uppskatta. Som jämförelse kan nämnas att anslaget för Regeringskansliet m.m. för budgetåret 2006 uppgår till omkring 5,5 miljarder kronor.

Finansieringen sker naturligen inom politikområdet *Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar* inom utgiftsområde 6 på statsbudgeten. Anslaget Krisberedskap inom detta politikområde ligger de kommande budgetåren på en nivå av omkring 1,8 miljarder kronor, och någon svårighet att finansiera den föreslagna krisledningen genom omprioriteringar inom detta anslag föreligger knappast.

#### Kostnader för skador

I kapitel 2 har argumenterats för att någon grundläggande förändring av kostnadsansvaret för de skador som uppkommer i samband med större olyckor utomlands inte är motiverad. Det bör

även fortsättningsvis vara den enskilde som genom privat finansierade försäkringar bär huvudsvaret för sitt eget skydd och säkerhet. Reseföretag och försäkringsbolag blir därmed de aktörer som i första hand får ta ansvar för akuta insatser för omhändertagande, sjukvård, hemtransporter etcetera i samband med mindre olyckor. Det offentliga roll blir att vid större olyckor inskrida för att förstärka de totala resurserna i samhället för att hantera situationen. Kostnadsfördelningen mellan det offentliga och den privata sfären i samband med sådana insatser är svår att på förhand ange med någon formel utan torde på samma sätt som skett efter tsunamin komma att bli föremål för överläggningar mellan berörda parter.

Oavsett utfallet av sådana överläggningar kan man konstatera att de genomsnittliga årliga kostnaderna för staten blir begränsade. Några särskilda arrangemang för dessa kostnader torde knappast krävas; att man i statsbudgeten respekterar de ursprungliga intentionerna bakom budgeteringsmarginalen<sup>70</sup> och reserverar ett rimligt utrymme under utgiftstaket är helt tillräckligt.

Försvarsutskottet har i ett betänkande<sup>71</sup> avvisat tanken på särskilda fonder för att reglera skador som uppkommer vid katastrofer i Sverige. I ett tidigare betänkande<sup>72</sup> har man påpekat att sådana fonder till och med riskerar att försvaga intresset för förebyggande åtgärder av olika slag. Kommissionen delar dessa bedömningar och anser att samma bedömningar bör göras beträffande katastrofer som inträffar utanför landets gränser.

## Fotnoter

<sup>1</sup> 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

<sup>2</sup> Se avsnitt 1.7.1.

<sup>3</sup> 11 kap. 7 § regeringsformen.

<sup>4</sup> SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*.

<sup>5</sup> Ds 1996:4, *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället*.

<sup>6</sup> SFS 1986:1102.

<sup>7</sup> Ds 1998:32, *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*. Med den så kallade ledningskedjan avsågs regering, civilbefälhavare (vid höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner.

<sup>8</sup> Fö-LBU-1999-004-ÖUT, *Översyn av principerna för den särskilda planläggningen* (den öppna sammanfattningen).

<sup>9</sup> Med den särskilda planläggningen menas de åtgärder som vidtas för att säkerställa att riksdagen, regeringen och relevanta delar av myndigheterna kan fullgöra sina uppgifter även då yttre omständigheter gör det omöjligt eller olämpligt att använda normala verksamhetsformer, ordinarie lokaler och kommunikationer.

<sup>10</sup> SOU 1999:48, *Lära av Estonia*.

<sup>11</sup> SOU 2001:41, *Säkerhet i en ny tid*.

<sup>12</sup> Prop. 2001/02:10.

<sup>13</sup> Bet. 2001/02:FöU2, s. 71.

<sup>14</sup> Prop. 2001/02:158. Försvarsutskottet behandlade propositionen i bet. 2001/02:FöU10.

<sup>15</sup> SOU 2003:32, *Vår beredskap efter den 11 september*.

<sup>16</sup> SOU 2005:70, *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*.

<sup>17</sup> Ds 2001:44, *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering*.

<sup>18</sup> KBM:s uppdrag/utredningar 2005, *Så vill vi utveckla krisberedskapen*.

<sup>19</sup> Se exempelvis *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, prop. 2001/02:10, avsnitt 9.2.

<sup>20</sup> OH-redovisning för RK-anställda av Gunnar Holmgren, tidigare chef för förvaltningsavdelningen, bilaga till utfrågning med Christina Weihe 2005-03-23.

<sup>21</sup> Boin, expertrapport. Se också Boin, A., m.fl., *The politics of crisis management*, Cambridge 2005.

<sup>22</sup> Janis, I., Mann, L., *Decision making*, New York 1997; Harris, S.G., "Organizational culture and individual sensemaking:...", *Organization Science* 5(3), s. 309-321; Lagadec, P., *Preventing chaos in a crisis:...* London 1993; Walsh, J.P., "Managerial and organizational cognition:...", *Organization Science* 6(3), 1995, s. 280-321.

<sup>23</sup> Reger, R.K., Palmer, T.B., "Managerial categorization of competitors:...", *Organization Science* 7(1), 22-39, 1996, Rosenthal, U. m.fl.: *Coping with crisis*. Springfield 1989.

<sup>24</sup> *Communication from the Commission on the precautionary principle*. Generaldirektoratet för hälsa och miljöskydd, Bryssel 2000-02-02.

<sup>25</sup> Dessa exempel har Krisberedskapsmyndigheten tagit fram genom att översätta inträffade händelser utomlands till svenska förhållanden; se *Så vill vi utveckla krisberedskapen*, KBM 2005.

<sup>26</sup> Med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hantering av krisen. (Prop. 2001/02:10, s. 77).

<sup>27</sup> Prop. 2005/06:1, s. 55, *Budgetpropositionen för 2006*.

<sup>28</sup> Statsrådsberedningens riktlinjer 1998:52, PM nr 1997:4, s. 376.

<sup>29</sup> Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-01-28; Lena Jönsson, *Plan för utbildnings- och övningsverksamheten inom Regeringskansliet i syfte att stärka krishanteringsförmågan*, 2002-06-11, Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-12-11, PM angående arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga, Fö/CIV 2005-01-14.

<sup>30</sup> 10 kap. 8 § regeringsformen.

<sup>31</sup> SOU 1963:16, s. 113, *Författningsutredningen 6 Sveriges statskick Del 1 Lagförslag*; SOU 1963:17 s. 475; *Författningsutredningen 6 Sveriges statskick Del 2 Motiv – förslag till regeringsform*.

<sup>32</sup> SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*.

<sup>33</sup> SOU 1986:28, *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*, Delbetänkande från Folkstyrelsekommittén.

<sup>34</sup> 1 kap. 4 § regeringsformen.

<sup>35</sup> 1 kap. 6.

<sup>36</sup> 8 kap. 3 §.

<sup>37</sup> 32 a § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>38</sup> SFS 2002:833.

<sup>39</sup> SFS 2003:778.

<sup>40</sup> 1 kap. 2 § 1 st.; prop. 2002/03:119 s. 68 f., 101.

<sup>41</sup> 1 kap. 1 §.

<sup>42</sup> Se 4 kap. 1–3 och 5-6 §§ samt 4 kap. 12 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor där Kustbevakningen ges ansvar för vissa räddningsinsatser i havet även utanför den ekonomiska zonen med stöd av internationella överenskommelser.

<sup>43</sup> Hermelin, J. m.fl., *Lagen om skydd mot olyckor – beskrivningar & kommentarer*, 2004, s. 301.

<sup>44</sup> 4 kap. 4 §.

<sup>45</sup> 1 kap. 2 § 3 st.

<sup>46</sup> 1 kap. 4 §, se närmare om hälso- och sjukvårdslagen i kapitel 4.3.

<sup>47</sup> 3 kap. 16 §.

<sup>48</sup> 4 kap. 7 och 9 §§.

<sup>49</sup> 3 kap. 16 § 4 st. och 4 kap. 10 §, anf. prop., s. 77 ff, 117 f, samt *Karnov 2004/05*, Kommentar till lagen not 57.

<sup>50</sup> 6 kap. 1 §.

<sup>51</sup> 6 kap. 3 §.

<sup>52</sup> 10 kap. 3 §.

<sup>53</sup> 6 kap. 7 §, anf. prop., s. 120 f.

<sup>54</sup> I *När krisen kommer*, Slutredovisning från Projekt Krishantering, Kungl. Krigsvetenskapsakademien, 1994, diskuteras denne fråga närmare.

<sup>55</sup> Se närmare under rubriken *Nuvarande ordning* ovan i detta avsnitt.

<sup>56</sup> Se Ds 1996:4 och Ds 1998:32 samt Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande.

<sup>57</sup> Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, SÖ 1967:1, artikel 3 punkt 1b.

<sup>58</sup> SFS 1995:1322.

<sup>59</sup> SFS 2002:472.

<sup>60</sup> SFS 2002:375.

<sup>61</sup> 8 kap. 7 § 1 st 1 regeringsformen.

<sup>62</sup> 32 a § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>63</sup> Strömberg, *Normgivningsmakten*, 3 uppl., s. 107.

<sup>64</sup> Arbete i denna riktning pågår inom UD; se bl.a. UD, skrivelse 2005-11-16.

<sup>65</sup> 10 kap. 8 § regeringsformen.

<sup>66</sup> *Kärnkraftsolyckan i Tjernobylen den 26 april 1986 – händelseförlopp och medicinska konsekvenser*. Socialstyrelsen 1992, och *Final report on the capsizing on the 28 September 1994 in the Baltic Sea of the ro-ro passenger vessel MV Estonia*. Joint Accident Investigation Commission of Estonia, Finland and Sweden. Helsinki, December 1997.

<sup>67</sup> Detta har bekräftats bland annat vid intervju med Björn Ragnarsson, Brita Winsa och Per Elowsson vid Uppsala Akademiska Sjukhus 2005-09-13.

<sup>68</sup> Hedman, L., Eklund, H., *Invandrare, språk och dagstidningar*. Working paper, Sociologiska institutionen, Uppsala Universitet 1998.

<sup>69</sup> Larsson, expertrapport.

<sup>70</sup> Se *Fortsatt reformering av budgetprocessen*, Ds 1995:73, s. 44.

<sup>71</sup> *Åtgärder och ersättningar i samband med naturkatastrofer i Sverige*, bet. 2004/05:FöU8.

<sup>72</sup> *Ny räddningstjänstlagstiftning m.m.*, bet. 2003/04:FöU2.

## Efterord

Tsunamin var en naturkatastrof. Den stod utanför mänsklig makt att hindra. Dess krafter, var den skulle inträffa och när det skulle ske gick inte att styra. Här finns ingen att lägga skulden på. Vi står inför detta ensamma och samtidigt tillsammans med alla andra.

När vi går vidare, inser vi att verkningarna av naturkatastrofer till viss del kan begränsas av människorna. Det ligger i vår makt att med kunskaper och andra resurser dels förebygga risker, dels påverka händelseförloppet efter katastrofen. Hur det skall göras bestämmer vi tillsammans i det demokratiska samhällets arbetsformer.

Ett första steg i ett sådant arbete är att på ett öppet sätt gå igenom felbedömningar och missgrepp. Kan vi enas om att sådana förekommit, kan kanske detta leda till försoning och ett återställt förtroende.

Många dog och sörjs av de efterlevande. De direkt drabbade som överlevde har varit med om ohyggliga händelser – även de som skonades fysiskt till liv och lem. Många saknar nära anhöriga. Deras upplevelser av naturens krafter och deras smärta under ett långt olycksförlopp har vi andra skonats från, och vi kommer aldrig till fullo att förstå vad de gått igenom. De berättelser som finns i rapporten ökar förhoppningsvis inlevelseförmågan och förståelsen.

I kris och katastrof visar människan både svaga och starka sidor. Det blev tydligt efter tsunamin. Bland de oskadda människorna i katastrofområdena fanns de som bara brydde sig om sig själva. Andra utnyttjade situationen till att plundra. Tyvärr är detta en lärdom som är viktig inför kommande kriser och katastrofer. Det gäller här ytterst att söka upprätthålla en social ordning.

Huvudintrycket av de många berättelserna är emellertid att flertalet människor i kris och katastrof tar fram det starka och goda. De drabbade bildade grupper och sökte bygga en ny ordning tillsammans. Ensamma barn togs om hand. Medmänsklighet, själv-



klar och generös hjälp med det livsnödvändiga var vad som oftast mötte drabbade turister. Hjälp och det vänliga bemötandet gavs inte minst av den lokala befolkningen. Också turister och svenskar boende i området strömmade som frivilliga till och gjorde under svåra förhållanden och lång tid stora insatser. Detta belyses i berättelser som ligger bakom rapporten. Det finns anledning att känna tacksamhet och glädje över att dessa insatser gjordes. Utan dem hade skadeverkningarna blivit än större.

I kommissionens material finns – liksom efter Estoniakatastrofen – i myndigheternas agerande exempel på förvirring, rådlöshet, bristande fantasi och även bristande förmåga till inlevelse och deltagande. Samtidigt finns det också åtskilliga goda exempel.

Många drabbade har berättat att de upplevde en djup besvikelse och om hur detta tog sig uttryck. Ambassaden och konsulatet var inte de trygga platser man hade väntat sig, där det skulle finnas stöd, hjälp och förståelse. Mötet med en svag svensk representation i katastrofens land blev för chockade och utsatta svenskar – ibland i splittrade familjer – en bitter och skakande erfarenhet. Upplevelsen av myndigheternas uteblivna eller sena reaktion stannar i minnet.

En del blir svårt att glömma: Här finns inga pengar, kontakta din researrangör eller ditt försäkringsbolag! Du måste ha stämpel i ditt pass! Har du inget pass? Då måste du åka och fotografera dig. Det kan du inte göra här. Och senare: Pengar? Skriv på blanketten, avgiften är 10 procent av lånesumman. Och från reseföretaget kom beskedet: Nu måste du åka hem; gör du inte det, får du sköta hemresan själv. Det här är sista fligheten!

Även flera av dem som arbetade på platsen eller här hemma som anställda hos myndigheter och andra inrättningar har berättat – om svårigheter att inse omfattningen och om bristande resurser, övermäktiga uppgifter, oordning i listorna, frustration och aggressioner.

Här i kaoset fanns och byggdes dock ett försök till en ordning. Den var till en början och alltför länge för svag, ofullständig, under- och felbemannad. Reglerna blev i vissa fall provocerande.

Också bland tjänstemännen vid myndigheterna hade många en stark känsla av att inte räcka till. Andra kan ha svårt att ta till sig kritik. De uppfattar ibland kritiken som grundad på efterklokhet, som felaktig eller utan proportioner. Men utveckling förutsätter förmåga till omprövning.

I katastrofområdet arbetade reseföretagen, SOS International och företrädare för försäkringsbranschen. Hit kom kyrkan och frivilligorganisationerna. Inte heller de räckte till trots insatserna. I

berättelserna finns dessa aktörers insatser eller brist på insatser också med. Rapporten får utgöra ett bidrag till den allmänna debatten om hur sådana företag och organisationer skötte och bör sköta sina uppgifter. Kommissionen har här sett sin uppgift som begränsad till att mera principiellt behandla avvägningen mellan privat och offentligt.

Kommissionens uppgift har varit att anlägga ett kritiskt förhållningssätt till hur de svenska myndigheterna mötte katastrofens verkningar. Samtidigt har det inte varit svårt att se de svårigheter för myndigheterna som följde av katastrofens exceptionella omfattning och avståndet från Sverige.

Vi står inför en ny situation i internationaliseringens och den nya informationsteknikens värld. Svenskar har möjligheter att vara överallt i världen och att själva enkelt kunna kommunicera med ljud, text och bild var de än är. Men med den nya situationen följer också att vi ställs inför nya hot och risker.

Den enskilde måste här själv göra avvägningarna mellan möjligheter och risker. Hur denna avvägning utfaller är en personlig fråga. Försäkringsbranschen och reseföretagen har sedan att ta sin del av ansvaret. Detta räcker ofta långt.

Men det finns också ett samhälleligt strukturproblem som består i bristande medvetande om den nya globala samhällsordning där nationalstaten står inför andra utmaningar än tidigare. Beredskap har saknats för katastrofer där svenskar utomlands är drabbade. Vi har inte lärt av Estonia. Till bilden hör att det har saknats en fungerande ledning för snabb organisering och analys, så att rätt insatser kan sättas in när en kris eller en katastrof inträffar. Det gäller att snabbt kunna identifiera den punkt där detta skall ske.

Grundprincipen i en demokrati är att politiker är förtroendevalda. Inte minst i en krissituation finns förväntningar på ett aktivt ledarskap. Det måste konstateras att det i det här fallet fanns en snabbare och säkrare reflex i Italien och Tyskland än i Sverige.

Medborgarna ställer krav på politikernas och myndigheternas vaksamhet. Att vara ledig kan inte vara att stänga av allt, i vart fall inte utan en öppen dörr till snabb information från ansvars-kännande och i sak kompetenta medarbetare. Skall personalresurserna snabbt kunna mobiliseras och ledas, måste också chefer komma in till arbetsplatsen. Detta gäller även statsråden.

Information från medborgarna får inte underskattas. Konkreta uppgifter om död och förödelse får inte besvaras med: Det har vi ingen information om. Myndigheternas handlande får inte styras av

ett medialt perspektiv. Resultatet av ett sådant förhållningssätt kan bli en allvarlig förtroendeklyfta, som blir svår att överbygga.

Sammanfattningsvis har det saknats föreställningar om att det bortom rutiner och den vanliga regimen – i det här fallet för att sköta det konsulära – finns en omslagspunkt och att det måste finnas en beredskap att bedöma när en sådan har nåtts. Medborgarna förutsätter att samhällets resurser då snabbt och med kraft mobiliseras.

Var ligger ansvaret för att resursinsatsen blev för svag och för långsam? Man kan säga att en del av ansvaret i detta fall ligger på riksdagen, som inte satt dessa frågor på dagordningen och sökt finna lösningar på dem. Katastrofperspektivet lyste helt med sin frånvaro när en enig riksdag för några år sedan lade fast principen om rätt till självhjälp, men inte mer, för det konsulära biståndet.

Kommissionen har granskat våra samhällsorgans och ledande beslutsfattares arbete vad gäller förberedelser, vaksamhet och initiala respons. I rapporten tas ansvarsfrågan upp på några punkter när det gäller ledande politiska befattningshavare och tjänstemän. Detta är nödvändigt dels för att återställa och långsiktigt säkra förtroendet mellan medborgare och styrande, dels att stärka förmågan att hantera kriser.

Det finns en risk att man drar alltför långtgående slutsatser på basis av en enskild händelse när man skall lägga fram generella förslag. Tsunamin är av speciell karaktär. Den inträffade långt borta, och i det avseendet var förutsättningarna ogynnsamma. Å andra sidan var den thailändska befolkningens beredvillighet att ställa upp en positiv faktor. En allvarlig fråga är hur det hade gått i ett annat land, med svagare stöd från befolkningen och det lokala samhället.

Kommissionen har lämnat sitt bidrag till en utvecklad krisledning. Det bästa sättet att visa respekt för de drabbade är att nu skapa en krisberedskap byggd på ansvar och handlingskraft.