



Sverige och tsunamin

– granskning och förslag

Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:104





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22476-3
ISSN 0375-250X



Innehåll

Samhällets behov av seismologisk kunskap i samband med geokatastrofer..... 9

1	Inledning.....	10
2	Geokatastrofer – vulkanutbrott, jordbävningar, jordskred och tsunamier.....	10
3	Vad önskar samhället av oss seismologer?	12
4	Var det möjligt att varna för katastrofen annandag jul?	14
5	Kan Sverige bidra i arbetet med varningssystem för geokatastrofer.....	15
6	Sammanfattning	17

Den svenska hanteringen av tsunamikatastrofen: fokus på Regeringskansliet..... 21

1	Inledning.....	22
2	Uppdraget.....	23
3	Uppvaknandet	24
4	Vad handlar flodvågskatastrofen om för svenskt vidkommande?	30
5	Det finns ingen arbetsledning på UD.....	37
6	Katastrofens omfattning klarnar, liksom hanteringsens brist på struktur	42
7	Räddningsverket till Thailand?	44

8	Registrering och uppföljning – hur och av vem?.....	50
9	Evakuering av svenskar är prioriterad	56
10	Omhändertagande av avlidna.....	60
11	Svenskar i Thailand behöver hjälp	66
12	Thailandsresenärer kommer hem	67
13	Reflektioner och iakttagelser	70
14	Källförteckning.....	74

Flodvågskatastrofen: massmedias och myndigheters framställningar av hanteringen..... 79

1	Inledning.....	80
2	Kontrastering av massmedias och myndigheters framställningar av hanteringen	83
3	Massmedias potentiella inverkan.....	99
4	Referenser	115

Den svenska sjukvårdens ledning och funktion i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 26 december 2004... 123

1	Sammanfattning.....	126
2	Bakgrund.....	128
3	Definition av uppdraget	129
4	Utredningens mål.....	129
5	Genomförande.....	130
6	Begränsningar	131
7	Metodik.....	132
8	Händelseförlopp och första larm	135
9	Konsekvenser av katastrofen	136
10	Den thailändska sjukvården.....	141

11	Evakuering av skadade	147
12	Mottagande av skadade i Sverige	150
13	Intervjuer med skadade svenska medborgare.....	153
14	Intervjuer med volontärer	159
15	Svensk sjukvårdsinsats i Thailand	162
16	Socialstyrelsens funktion vid katastrofen.....	177
17	Förslag till rekommendationer för förbättringar av beredskapen för framtida liknande händelser	181
18	Författarpresentation.....	187
19	Förteckning över bilagor	189
Rapport om Räddningsverkets insatser vid flodvågskatastrofen i Asien		193
1	Inledning.....	197
2	Syftet med undersökningen	198
3	Metodgenomgång	198
4	Resultat.....	201
5	Analys och diskussion	207
6	Rekommendationer	215
Logistikrelaterade frågor efter tsunamikatastrofen		219
1	Inledning.....	223
2	Situationsbeskrivning	223
3	Analys	227
4	Förslag till utveckling av statens förmåga att möta logistiska behov vid större olyckor och katastrofer	233
Bilaga 1		238
Bilaga 2		267

Bilaga 3	269
Bilaga 4	275
Bilaga 5	278
Bilaga 6	279
Bilaga 7	282
Identifieringsarbetet i Thailand efter tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004	287
1 Bakgrund.....	289
2 Metodik.....	291
3 Provtagning och förvaring	300
4 Masskatastrofer	306
5 Tsunamikatastrofen.....	307
6 Kompetens i Sverige.....	319
7 Ny teknik.....	321
8 Slutsatser och förslag	323
Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer	339
1 Inledning.....	341
2 Den moderna krisen – trender och utmaningar	342
3 Undvikbara misstag.....	345
4 Principer för en effektiv krishantering.....	348
5 Att bygga ett effektivare krishanteringssystem – diskussionspunkter.....	350
6 Viktigare litteratur.....	355

Frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund	361
1 Inledning och sammanfattning	362
2 Bakgrund	365
3 Principiella utgångspunkter.....	366
4 Statens ansvar	369
5 Krisberedskap.....	370
6 Praktiska frågor.....	373
7 Utlandssamarbete	377
8 Kontakter med allmänheten.....	378
Bilaga 1	380
Bilaga 2	382
Bilaga 3	383
EU och flodvågskatastrofen.....	387
1 Inledning.....	389
2 EU:s krisberedskap vid flodvågskatastrofen.....	391
3 EU:s insatser i samband med flodvågskatastrofen.....	405
4 Förslag till förändringar efter flodvågskatastrofen.....	408
5 Avslutning	414

Samhällets behov av seismologisk
kunskap i samband med
geokatastrofer

Reynir Bödvarsson
Institutionen för Geovetenskaper
Uppsala Universitet

1. Inledning

Annandag jul kl. 06:02. Ekot i P1 har just meddelat att ett stort jordskalv har inträffat i Sydostasien och att många människor drabbats. Skalvets storlek (med en magnitud över 8.0) gör att jag omedelbart inser att en större katastrof kan ha inträffat och jag börjar därför samla in data och information både från vårt eget seismologiska nätverk och från internationella organisationer. Ungefär 06:15 börjar både hem- och mobiltelefonerna att ringa och fortsätter så, nästan utan avbrott, under de närmaste två dygnen. De följande veckorna fortsätter samtalen med hög intensitet, mest under dagtid men även med några nattliga samtal från Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och andra på plats i Thailand. Jag varvar timmar av samtal med stunder av avstängd telefon för att själv kunna följa händelseförloppet. De flesta samtalen kommer från massmedia: nationella och lokala tidningar, radio och television. Personal från myndigheter och företag som befinner sig i området tar kontakt för att få information, men även privatpersoner vill veta hur läget utvecklar sig. Det finns ett stort behov av information i samhällets alla delar. I denna promemoria försöker jag dels beskriva händelseförloppet utifrån min egen situation som ansvarig för seismologiska nätet i Sverige, dels informera om den kunskap om geologiskt relaterade naturkatastrofer vi besitter. Jag börjar dock med lite bakgrundsinformation om orsakerna till denna, och andra, "geokatastrofer".

2. Geokatastrofer – vulkanutbrott, jordbävningar, jordskred och tsunamier

Yttersta delen av jorden består av ett antal sk. tektoniska plattor (7 större och fler mindre) som rör sig sinsemellan där de "flyter" fram på den underliggande, mjukare manteln. I vissa områden, som Kalifornien och norra Turkiet, glider plattorna mot varandra och orsakar stora jordbävningar. Vid oceanryggarna utökas plattornas yta, medan den minskas vid oceangravar och bergskedjor. Båda processerna åtföljs, trots olikheterna, av vulkanutbrott och jordskalv. Det är dock bara i de sistnämnda områdena som de allra största jordbävningarna inträffar.

Vi vet, av smärtsam erfarenhet, att jordskalv inte behöver vara särskilt stora för att orsaka stor direkt förödelse. Skalvets närhet till

befolkningscentra och standarden på bebyggelsen är i stället direkt avgörande. Så orsakade till exempel annandag påsk-skalvet utanför Sumatra 2005 ($M=8.7$) endast ca 1 300 dödsfall pga. liten befolkningstäthet i närområdet; skalvet i närheten av Kobe i Japan 1995 ($M=6.9$) ca 5 500 dödsfall vilket skulle blivit många fler om inte byggnadsstandarderna varit så goda; skalvet i Bam, Iran, 2003 ($M=6.6$) ca 26 000 dödsfall, eftersom det skedde mitt under staden och byggnaderna inte alls var konstruerade med tanke på jordskalv. De mest förödande jordbävningar vi känner till har inträffat i Kina; år 1556 omkom ca 830 000, och 1976 dog förmodligen ca 650 000 människor. Skadeverkningarna från större jordbävningar mångfaldigas ofta av de sekundära effekter de har, som att generera jordskred eller flodvågor, sk. tsunamier.

När riktigt stora jordskalv inträffar under havsbotten finns det risk för att tsunamier bildas. Om den vertikala rörelsen i havsbotten är stor överförs en stor mängd lägesenergi från berggrunden till vattenvolymen. Denna omvandlas sedan till rörelseenergi hos vågorna. Den energi som utlöstes vid jordbävningen annandag jul motsvarar Sveriges totala energiförbrukning i närmare tio år. Det är uppenbart att dessa energirika vågor när de når land är mycket farliga och i många fall kan bli förödande. Tsunamier kan också orsakas av vulkanutbrott. Ett välkänt exempel är katastrofen 1883 när ön Krakatau, även den i Indonesien, exploderade och orsakade en tsunami som dödade över 36 000 människor. De områden som är mest utsatta för tsunamier är kustområdena runt Stilla Havet. Där inkluderas Japan, Nord- och Sydamerika och Australien. Totalt deltar 26 länder i det varningsystem som övervakar Stilla Havet. Indiska oceanen är också ett område, som alla numera vet, som kan utsättas för kraftiga tsunamier pga. plattgränserna vid oceangrävarna runt Indonesien.

Medelhavets kuster är områden i vår närhet som bebos och besöks av många svenskar. Även dessa kan och kommer att utsättas för allvarliga geokatastrofer. Senast en tsunami inträffade med allvarliga konsekvenser var i Italien 1908 då över 70 000 människor omkom, dels som en direkt följd av markskakningar och dels på grund av den åtföljande tsunamin. En mycket stor jordbävning som inträffade utanför Portugals kust (kallad "det stora Lissabon-skalvet") 1755 orsakade en förödande tsunami. Tillsammans ödelagde dessa stora delar av Lissabon. Under senare år har jordbävningsskatten i norra Turkiet uppmärksammas, där vi vet att stora skalv följer på varandra från öst till väst och där det senaste, $M=7.6$

1999, skedde strax öster om Istanbul. Vulkanutbrotten på Etna är många och regelbundna. Många av de andra italienska vulkanerna är dock mindre aktiva men betydligt våldsammare när de har utbrott. Så kommer till exempel nästa stora utbrott i Vesuvius att få oerhörda konsekvenser för Neapelområdet. Ett av de största vulkanutbrotten under historisk tid inträffade ännu närmare Sverige, nämligen i Laki på Island 1783. Större delen av all boskap på Island förgiftades och dog, med följd att en fjärdedel av befolkningen omkom. Klimatförändringarna på grund av att detta utbrott blev stora både i Europa och USA, där medeltemperaturen det närmaste året sjönk med nästan fem grader.

Alla dessa händelser är återkommande och har att göra med de tektoniska plattornas långsamma rörelser i förhållande till varandra. De långa tidsintervall som i regel förflyter mellan de större katastroferna gör att samhället tenderar att glömma dem, både i arbetet med skyddsåtgärder och i planeringen av det akuta hjälparbetet. Särskilt markant blir detta i ett land som Sverige som förskonats från egna större naturkatastrofer och därmed har ännu svårare att minnas andras.

3. Vad önskar samhället av oss seismologer?

När telefonerna började ringa på annandagsmorgonen blev det uppenbart att det fanns ett enormt behov av information i samhället. Detta behov verkade vara detsamma för alla; enskilda personer som befann sig i ett drabbat område, personer som hade släktingar eller bekanta i området, företag med ansvar för personer i området och också myndigheter, oftast via personer med personalansvar. Utöver detta kom naturligtvis också massmedia: TV, radio och dagspress, nationell som regional och lokal. Vad som efterfrågades var fakta om orsakerna till katastrofen men framför allt information om det fortlöpande händelseförloppet. Så handlade till exempel de nattliga samtalen från svenska myndigheter i området (Thailand och Sri Lanka) om oro sprungen ur de rykten som florerade om nya stora jordbävningar och tsunamier. Personalansvariga ville kontrollera sanningshalten i ryktena innan personalen skickades ut på morgonen, lokal tid. Vår respons till detta var att undersöka våra svenska data och därmed (alltid) kunna avfärda ryktena och bekräfta att ingen omedelbar fara fanns för ytterligare tsunamier. De första seismiska vågorna kommer nämligen till Sve-

rige från detta område efter endast ca 12 minuter. Det innebär att inom ca 15 minuter kan man, med egna observationer i Sverige, oberoenda av alla andra, utsluta att ett jordskalv med eventuell efterföljande tsunami skulle ha inträffat.

Det är uppenbart att många delar av samhället förväntar sig en instans i Sverige som kan svara på frågor vid geokatastrofer. Dels vill man kommunicera på svenska, men säkert är det också så att man har större förtroende för en instans i sitt eget land än en utländsk. Svenskar vill vända sig till svensk instans och italienare till italiensk. Att till exempel hänvisa till en utländsk hemsida för närmare information, oavsett sidans kvaliteter, var inte alltid uppskattat. Man vill diskutera och få förklaringar på sitt eget språk ifrån sin egen myndighet.

För närvarande finns från statsmakten inga medel allokerade till seismologi för det informationsarbete som beskrivits ovan. Det arbete och andra merkostnader som tillkommer på grund av vårt deltagande i informationsarbetet vid naturkatastrofer bekostas av Uppsala universitet och drabbar i slutändan våra orelaterade, och tillika tidsbegränsade, forskningsprojekt. Det finns inte medel för en organiserad jour vid institutionen och dessutom arbetar endast ett fåtal personer med jordbävningar och dess verkningar. Detta gör att det är rena tillfälligheter som avgör om personal finns tillgänglig för att möta de uppenbarligen reella informationsbehoven vid ett katastroftillfälle. Trycket på personalen efter annandag julskalet har visserligen varit unikt, men det inträffar många gånger årligen seismologirelaterade händelser som berör Sverige och/eller svenskar och där vi förväntas bidra med information. Exempel inkluderar mystiska skakningar i Oskarshamnstrakten (som visade sig bero på Flygvapnet), jordskalv i Sundsvall och katastrofer som i Iran 2003.

Naturligtvis har seismologi en mycket viktig roll i samband med att större jordbävningar, eventuellt med tsunamier, inträffar. Information om jordskalvets läge och storlek är mycket viktig för planeringen av akuta insatser efter händelsen, i synnerhet då lokal infrastruktur ofta är ödelagd. Ett mycket viktigt långsiktigt mål inom seismologin är att kunna förutse jordbävningar i tid, rum och storlek. Detta har man lyckats med vid några tillfällen, men metoderna är långt ifrån färdigutvecklade i dag. För att uppnå detta mål krävs att vi genom forskning fortsätter att lära oss om hur jordskalv fungerar. Seismologisk forskning i Sverige brukar internationellt sett uppfattas som av hög kvalité men med blygsam volym

(räknat itill exempel antal personer). Den relativt blygsamma satsningen på seismologi i Sverige beror antagligen på att landet drabbas av få större jordskalv. Det är dock klart att jordbävningar i andra länder kan drabba svenskar, och vi vet att även om de är sällsynta kan större skalv förekomma även i Sverige. Senast var det 1904, då en $M=6$ jordbävning inträffade utanför Kosteröarna i Bohuslän och skakade om större delen av landet. Som berörs i nästa stycke kan det argumenteras för att både det direkta hotet mot svenskar och Sveriges solidariska internationella ansvar motiverar en utökad satsning på svensk seismologisk forskning.

4. Var det möjligt att varna för katastrofen annandag jul?

Förvarningsproblemet för naturkatastrofer kan delas upp i två delar. Den första är den tekniska delen som består av rätt sorts instrumentering, tex. seismologiska stationer. Den andra är informationsdelen, där man på ett förutbestämt sätt, via ansvariga myndigheter, kan nå befolkningen i det berörda området. Klara strukturer och riktlinjer och väl övade beredskapsplaner är av stor vikt i dessa sammanhang för att informationen ska kunna spridas effektivt. Dessutom måste befolkningen ha ett visst mått av utbildning/information i förväg för att kunna agera på ett korrekt sätt, något som förstås också gäller turister.

Ungefär 15 minuter efter det stora annandagsskalvet utfärdade National Oceanic and Atmospheric Administrations (NOAA) centrum i Hawaii en tsunamivarningsbulletin, där de skrev att ingen större fara för en tsunami i Stilla Havet förelåg, baserat på tidigare erfarenheter. Ungefär en timme senare utfärdades en varning för att en tsunami möjligen kunde ha genererats nära jordskalvet, men att det trots det inte var någon fara för Stilla Havets kuster.

Enligt tidningsuppgifter sammanträdde ledningen för Thailands meteorologiska institut med anledning av dessa uppgifter och kom fram till att inte utfärda en tsunamivarning. Om denna uppgift är riktig, kan man ha synpunkter på detta beslut, men det finns vissa förmildrande omständigheter som kan ha påverkat beslutet. Epicentrum (den lokalisering som ges av de första seismiska vågorna) för skalvet låg ganska långt söder om norra spetsen på Sumatra och den skalvstorlek som de första vågorna indikerade var kring 8.0.

Med denna lokalisering och storlek, samt ett antagande om att skalvet, som ofta sker, skulle utvecklas symmetriskt omkring epicentrum, fanns det orsaker att tro att en eventuell tsunami inte skulle påverka Thailand, som skulle skyddas av Sumatra. I stället utvecklades skalvet ensidigt norrut från epicentrum och var dessutom långt större (drygt 30 gånger mer energi) än den första uppskattningen angav.

Med noggrann seismologisk uppföljning av efterskalven omedelbart efter huvudskalvet hade det varit det möjligt att mycket snart kunna observera att huvudskalvet utvecklats långt norr om Sumatras norra spets, och att en eventuell tsunami därmed utgjorde en fara för Thailand. Om mätinstrument för våghöjdsättning hade funnits i Indiska Oceanen skulle dessa ha bekräftat att en tsunami bildats och visat hur den rörde sig. Denna information, kopplad till en krishanteringsstruktur som både är robust och flexibel, där enskilda människors tillkortakommanden inte kan slå ut hela strukturen och där vetenskapliga bedömningar inte påverkas av politik, skulle ha kunnat rädda väldigt många av dem som drabbades av flodvågen i Thailand, och även på Sri Lanka. I norra Sumatra tog det endast ca 20 min från jordbävningen tills det att tsunamin sköljde över stränderna vid Banda Aceh. Det är mycket svårt att hinna göra något på den tiden, men till och med där kan man tänka sig system som skulle kunna ge automatiska larm i tid. Sådana mycket snabba system för jordskalvsvarning testas i bland annat Japan. Man bör beakta, att det är de oväntade katastroferna som ställer individen på hårdast prov, och att krishanteringsstrukturen måste beakta detta. Tsunamivarningen och evakueringen efter ett magnitud 7-skalv i havet utanför norra Kalifornien den 15 juni 2005 illustrerar hur väl det kan fungera.

5. Kan Sverige bidra i arbetet med varningssystem för geokatastrofer?

Svensk seismologi har en lång tradition som tog sin början med installationen av Wiechert-seismografen i Uppsala 1904. På 1950- och 1960-talen byggdes, under ledning av Prof. Markus Båth i Uppsala, ett för den tiden modernt seismologiskt nätverk som vid slutet av 1960-talet bestod av 6 stationer. År 1969 byggdes Hagfors-observatoriet för övervakning av kärnvapensprängningar. Detta observatorium, som drivs av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, tillkom pga.

Sveriges starka engagemang i nedrustningsfrågor, inte minst tack vare Alva Myrdal och andra svenska politiker. Forskare vid Uppsala universitet har sedan 1986 deltagit mycket aktivt i forskning kring jordbävningsförutsägelser genom att ansvara för teknisk och analysmässig design av ett modernt seismologiskt nätverk på Island, som konstruerades på 1990-talet inom ett samnordiskt projekt. Erfarenheter från bland annat detta projekt har används när Uppsala universitet 1988 började modernisera det svenska nationella seismologiska nätet (SNSN). Uppsala universitet har sedan med hjälp av Vetenskapsrådet, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och SKB utökat nätet i olika omgångar. Den sista etappen i uppbyggnaden pågår just nu, sommaren 2005, och till hösten kommer SNSN att bestå av 60 moderna bredbandiga stationer, från Lappland i norr till Skåne i söder. Det svenska seismologiska nätet är fullständigt unikt i världen med så många moderna bredbandiga stationer lokaliserade på berggrund som är en av de mest homogena och tysta (lågt brus) som finns att tillgå på vår planet. Blotta existensen av detta nätverk resulterar i ett stort tryck på oss ifrån det internationella seismologiska samfundet angående samarbete och utbyte av data, helst i realtid. Dessa propåer är svåra att möta med de begränsade personalresurser vi har. Driften av SNSN är till största delen bekostad av tidsbegränsade forskningsprojekt.

Motiveringen för detta seismologiska nätverk är forskning kring de deformationsprocesser som pågår, främst med hjälp av registrering av mycket små lokala jordskalv. En annan motivering är forskning kring jordens inre, där seismiska vågor från stora jordbävningar runt om på jorden används. Forskningsanknytningen runt SNSN är mycket betydelsefull också för driften av nätet eftersom den garanterar att de senaste landvinningarna inom den seismologiska forskningen utnyttjas både för teknisk utrustning och nätets rutinanalys.

Att varna för vulkanutbrott är numera en rutinuppgift inom geofysiken. En mängd olika mätinstrument, med tyngdpunkt på seismiska instrument, placeras ut på och runt vulkanen i fråga och analyseras kontinuerligt. Med sitt deltagande i det isländska seismologiska nätet medverkar Uppsala universitet till de varningar som sänds ut före vulkanutbrotten där. Exempelvis kunde det senaste utbrottet i Hekla förutsägas på en halvtimme när.

För tsunamivarningar behövs både seismologiska stationer och stationer ute till havs som mäter havsnivån med hjälp av tryckmätare på havsbotten. Runt om i världen finns flera hundra

moderna bredbandiga seismiska stationer som lämpar sig väl för registrering av de stora skalv som kan orsaka tsunamier. Det internationella seismologiska samfundet samarbetar, via datautbyte i realtid, kring operationen av dessa stationer. Uppgifter om lokalisering av stora jordskalv, samt deras storlek, finns tillgängliga inom några tiotals minuter efter händelsen. Inom någon timme finns information om jordskalvets rörelsemönster, som är viktigt i samband med möjlig tsunamieffekt. Fler oberoende centra som vidareutvecklar analysmetodiken och utför analyser av data från dessa stationer vore att föredra. Sverige med sitt nya seismologiska nätverk skulle kunna delta aktivt i detta arbete och på så vis bidra till det internationella samfundet.

6. Sammanfattning

Svenska medborgare som privatpersoner eller i tjänst på myndigheter och i företag, ställer krav på snabb och tillförlitlig information i händelse av naturkatastrofer. Massmedia behöver i sitt uppdrag att informera och granska en fristående instans att vända sig till. Det ökade resandet samt det allt större antal svenskar som väljer att bosätta sig utomlands, tillfälligt eller permanent, ställer krav på service, även när det handlar om händelser utanför Sveriges gränser. Uppsala universitet har ett uppdrag av statsmakten att driva det svenska seismologiska nätet med sex stationer. Som framgått ovan drivs redan 60 moderna seismologiska stationer i Sverige. Bemanningen på det svenska seismologiska nätet är mycket liten i jämförelse med andra länder, inklusive våra grannländer Norge och Finland. Driften finansieras via olika forsknings- och uppdragsprojekt som varken kan eller bör finansiera ovanstående behov eller det nödvändiga internationella samarbete som seismologi kräver. Följande aktiviteter skulle kunna finansieras av statsmakten:

- Service till statliga myndigheter
- Kommunikation med TV, radio, tidningar, företag och allmänhet
- Internationellt samarbete, deltagande i internationella organ
- Bakjour, för säker tillgänglighet vid händelser i eller utanför Sverige
- Arbete med att hålla sig à jour med seismicitet och vulkanism i världen
- Internationellt datautbyte
- Information till allmänheten via hemsida

- Teknisk kompetens för långsiktig, stabil drift av nätet
- Marginalkostnad för stabil och snabb kommunikation men stationerna
- Ökad driftsäkerhet för nätet samt långsiktig arkivering av data

Den svenska hanteringen av
tsunamikatastrofen: fokus på
Regeringskansliet

Dan Hansén
Försvvarshögskolan, Crismart

1. Inledning

Söndagen den 26 december 2004 strax före klockan 08.00 på morgonen lokal tid (klockan 02.00 svensk tid) inträffade en jordbävning som mätte 9,0 på Richterskalan strax väster om den indonesiska ön Sumatra. Jordbävningens epicentrum låg ca 250 km sydsydost om den indonesiska staden Banda Aceh. Den gav upphov till de jättevågor, så kallade tsunamier, som ödelade kustområden i framför allt Indonesien, Sri Lanka, Indien och Maldiverna. Men även andra länder med kust mot Indiska oceanen kom att drabbas, såsom Thailand, Malaysia, Burma, Madagaskar, Somalia och Bangladesh. På grund av jordbävningens geofysiska natur kom vågrörelserna att bli kraftigast i öst-västlig riktning, varför till exempel kustområdena i Bangladesh, som ligger rakt norr om jordbävningen, klarade sig förhållandevis väl, trots att de både är låglänta och tätbefolkade. Från det att jordbävningen ägt rum tog det cirka 15 minuter innan den första vågen nådde Sumatras kust. Sri Lanka drabbades två timmar senare, vilket också var fallet för Thailands västkust. Thailand ligger betydligt närmare jordbävningens epicentrum än Sri Lanka, men de grunda vattnen i Andamanhavet utanför Thailand reducerade vågornas hastighet. Först sju timmar efter utbrottet nådde vågorna Afrikas horn. Beroende på bland annat närhet till epicentrum och geografisk position (syd/nord eller öst/väst i förhållande till epicentrum) varierade våghöjden mellan 2–3 meter (Somalia, Bangladesh) och upp till 15 meter (Sumatra) (www.bom.gov.au/info/tsunami/).

Tsunamikatastrofen är en av de värsta tragedierna i modern historia där uppemot 300 000 människor tros ha mist livet. Även för svenskt vidkommande kom tsunamikatastrofen att få tragiska konsekvenser. Av de drabbade länderna har framför allt Thailand varit ett populärt svenskt turistmål under de senaste decennierna. Vid tiden för det inträffade befarades så många som 30 000 svenskar befinna sig i katastrofdrabbade områden. Fram till den 10 november 2005 har 525 svenskar identifierats avlidna och 18 är saknade som en konsekvens av tsunamikatastrofen.¹

Katastrofen är med andra ord en av de värsta i modern historia även i ett svenskt hänseende.

¹ <http://www.polisen.se/inter/nodeid=31754&pageversion=1.html>

2. Uppdraget

Den 28 februari 2005 knöts undertecknad, Dan Hansén från Försvarshögskolans centrum för krishanteringsstudier – Crismart², till 2005 års katastrofkommission. Uppdraget bestod i att bistå kommissionen med en analys av de beskrivningar av händelseförloppet, så kallade ”loggar” över de kritiska veckorna, som inkommit till kommissionen. Analysen skulle inriktas på ledningsfunktionen i Regeringskansliet och beskriva hur denna förändrats under förloppet. Kompletterande datainsamling i form av intervjuer, dokument med mera skulle göras där så var påkallat och samordnat med kommissionens övriga komplettering av underlagsmaterialet. Arbetet skulle bedrivas med utgångspunkt i Crismart:s metod för att spåra beslutsprocesser (så kallad process tracing).³

Studien fokuserar på hur Regeringskansliet och tillhörande myndigheter samverkat och kommunicerat samt samordnat sina resurser och insatser. I en situation som den uppkomna aktiveras självklart också andra aktörer, såsom frivilligorganisationer, kommersiella intressenter och så vidare. Studien kraftsamlar inte kring dessa aktörers förehavanden, även om de berörs i den mån de påverkat beslutsprocesser inom den centrala offentliga förvaltningen.

I uppdraget ingår att framställa en auktoritativ skildring av händelseförloppet. Starkt ifrågasatta händelseförlopp låter sig inte med lätthet återskapas, eftersom de flesta inblandade har olika minnesbilder av vad det faktiskt var som hände. Det handlar således om att bryta olika utsagor mot varandra för att blottlägga en sannolik händelseutveckling. I förekommande fall redovisas motstående sakframställningar.⁴

I hanteringen av kriser, liksom i den här aktuella, uppstår lägen av olika art, som på något vis upplevs vara i behov av åtgärder. Långt ifrån alla situationer är behäftade med svåra dilemman eller med en hög stressnivå. Däremot kan tämligen rutinmässiga beslut få oväntade och kontroversiella konsekvenser. I studien läggs fokus på de problem som de involverade aktörerna uppfattade vara de

² Crismart står för Crisis Management Research and Training (www.crismart.org).

³ Se Stern och Sundelius (2002) ”Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program” *International Studies Perspective*, 3, sid. 71-88.

⁴ I regel framkommer att det totala händelseförloppets komponenter är mer eller mindre ifrågasatta. Kring vissa skeenden råder stort samförstånd, men det finns också händelser där två eller fler inbördes motstående alternativ frambärs. Inte sällan uppstår meningsskilligheter kring den ”objektiva verkligheten” i situationer som i efterhand visar sig vara avgörande eller formerande.

mest akuta, men även på rutinåtgärder som fått betydande (för händelseförloppet) konsekvenser.

Alla aktörer hanterade inte alla problem som kan identifieras under den aktuella tiden. Det är nödvändigt att i viss mån dela upp kronologin efter problemorienterade teman. Å andra sidan avlöser dessa teman varandra kronologiskt till viss del, även om vissa ofrånkomligen överlappar varandra.

Den problemorienterade kronologi som växer fram syftar till att belysa ledningsfunktioner inom framför allt Regeringskansliet. Larmrutiner och internkommunikation utgör naturliga komponenter i en sådan sönderdelning. Därvidlag är det av vikt att identifiera var viktig information "fastnar" på sin väg uppför, nedför eller sidledes i beslutshierarkier. Likaså är frågan om mandat viktig i detta sammanhang. Är eller uppfattas mandat vara klara, eller råder det oklarheter om vem som egentligen äger ett (del)problem?

De "brytpunkter" eller beslutstillfällen som utgör berättelsens motor utgår från sådana aspekter. Beslutsproblematiken, kommunikationen och genomförandet står i centrum för processbeskrivningen.

3. Uppvaknandet

Klockan 08.10 (lokal tid) på morgonen den 26 december 2004 skadades Bangkok av det kraftiga jordskalvet. Andremanen på den svenska ambassaden, Kaarlo Laakso, bestämde sig för att tillsammans med sin familj evakuera bostaden på 15:e våningen i ett hyreshus. Inga synbara skador hade dock uppkommit till följd av skalvet (UD 2005: 12).

Drygt två timmar senare fick ambassadens tredjeman, Stellan Berg, ett samtal från en bekant som är bosatt i Phuket i sydvästra Thailand. Berg fick veta att någonting var "väldigt fel". Vattenståndet var ovanligt högt, bilar flöt omkring, hotell var skadade och flera stränder var översvämmade (Ibid.). Berg insåg att något allvarligt hade inträffat, som förmodligen hade med skalvet att göra, och beslutade sig för att kontakta ambassadören, Jonas Hafström. Denne hade dock just bordat ett plan på en flygplats i Bangkok för att med sin familj fira en veckas semester i just Phuket och nåddes inte på sin mobiltelefon. Berg ringde upp Laakso och de kom överens om att den senare skulle kontakta Stockholm och att de därefter skulle träffas på ambassaden (Ibid.).

Klockan var 10.40 i Bangkok och 04.40 i Stockholm när Laakso ringde upp UD:s vakthavande tjänsteman, Christina Andersson. Hon vidarekopplade samtalet till jourhavande konsulära tjänsteman, Kerstin Melén, som befann sig i hemmet (Andersson, intervju 2005).

Faktaruta 1: UD:s konsulära jour

På UD:s Konsulära enhet har fyra tjänstemän hand om juren på ett veckovis roterande schema. De arbetar från sina hem som är utrustade med dator, fax, mobiltelefon samt en stationär telefon med ett UD-nummer. Datoruppkopplingen sker med telefonmodem, varför det inte går att vara uppkopplad och tala genom den fasta telefonlinjen samtidigt. Jourpersonalen får inte bo för långt ifrån UD i Stockholm, eftersom de måste kunna inställa sig där med kort varsel.

Källa: Melén, intervju (2005)

Kaarlo Laakso berättade för Melén om jordbävningen och om att det kommit rapporter om flodvågor från kusten. Det var allvarligt och det flöt omkring bilar i vattnet. Melén undrade hur många svenskar som befann sig i området. 10–20 000, kanske upp till 30 000 fick hon till svar. De bytte mobiltelefonnummer och Laakso lovade att återkomma. Kerstin Melén visste vad som var att vänta: folk skulle komma att ringa till UD, och erfarenheten sade att det gick att räkna med 20 samtal per drabbad. Vid Estonia-katastrofen 1994 hade ungefär 1 000 personer befunnit sig på båten. Detta kunde röra sig om 30 gånger den siffran (Melén, intervju 2005), vilket i så fall skulle innebära 600 000 samtal.

Strax efteråt ringde Melén upp Jan Janonius på UD:s pressjour och berättade om vad hon visste; att detta kunde befaras vara 30 gånger värre än Estonia och att denna katastrof inte kunde hanteras med gällande rutiner. Det var viktigt att få ut information via media. Melén tänkte att kanske en tredjedel av samtalen kunde undvikas på så vis. Hon undrade också om det gick att få ut information på webben (Ibid.). Direkt efter detta samtal ringde Melén till sin chef Jan Nordlander på Konsulära enheten, som befann sig på julleddighet i Bergslagen, för att informera honom. Klockan var då 05.00. Melén och Nordlander talade om resursbehovet, inte minst vid ambassaden i Bangkok, och om behovet att veta mer. Melén sade att hon skulle försöka få kontakt med någon seismolog

och någon räddningsledare. Hon menade på att samhällets alla resurser behövde tas i anspråk. Nordlander instämde och sade att hon skulle fortsätta på den vägen och att hon skulle ringa gruppchefen på Konsulära enheten, Christina Palm. Palm svarade dock inte på något av de nummer som Melén hade till henne. Nordlander sade också att det var viktigt att expeditionschefen Per Thöresson informerades, och de kom överens om att Nordlander skulle ringa honom vid sjutiden. Dessförinnan skulle Melén och Nordlander stämma av läget med varandra (Ibid.).

Strax efter 05.00 ringde Melén tillbaka till Vakthavande, Christina Andersson, och sade att hon hade alarmerat pressjouren och att anteckningar inte skulle föras beträffande saknade svenskar. Anledningen var att det skulle ta för lång tid; att telefonköerna skulle bli för långa. Dessutom fanns inga rutiner för att registrera den mängd uppgifter som befarades strömma in (Andersson och Melén, intervjuer 2005).

Samtalen från allmänheten började också komma in till Vakthavande i stora mängder. Ungefär klockan 05.30 kontaktade Vakthavande (Christina Andersson) konsulära jouren för att berätta att situationen var ohållbar. Genom de samtal som kom in hade hon fått en konkret bild av att det rörde sig om en katastrof. Melén skulle ringa sina chefer på Konsulära enheten för att förmå dem att ringa in folk (Andersson, intervju 2005). Vid denna tid ringde Laakso till Melén från Bangkok och meddelade att läget var allvarligt. Det fanns uppgifter om att 1 000 svenskar kunde vara drabbade (Melén, intervju 2005).

Strax efteråt fick Melén det första samtalet från en anhörig i Sverige. Denne återberättade skrämmande scener från Thailand; om bilar, träd och döda kroppar som flöt omkring (Ibid.).

Stellan Berg kontaktade mellan klockan 05.30 och 06.00 kansli-rådet på UD:s Asien- och Oceanienheten (ASO), Marie-Louise Kärrlander. Berg berättade för Kärrlander att ett kraftigt jordskalv hade inträffat utanför Sumatra, att flygplatsen i Phuket var stängd och att ambassadör Hafström ämnade bege sig dit landvägen. Kärrlander förstod det som att hon var den tredje personen på UD i Stockholm som Berg kontaktade, eftersom han meddelade att både UD:s Konsulära och Civilrättsliga enhet (KC) och press-tjänsten (PIK) var informerade. De många svenska turisterna vid den thailändska kusten var det första Kärrlander kom att tänka på, eftersom hon var väl införstådd med regionens popularitet som turistmål, i synnerhet vid denna tid på året (Kärrlander, intervju

2005). Senare på morgonen, vid 10-tiden, ringde Kärlander sin chef Eva Walder-Brundin för att informera henne och för att få vidare direktiv. Walder-Brundin sade att det var klart att de måste ställa upp, men att de först skulle avvakta signal från Konsulära enheten (Ibid.). Men den Konsulära enheten hörde inte av sig till ASO under söndagen (Kärlander och Walder-Brundin, intervjuer 2005).

Klockan 06.00 försökte Kerstin Melén ringa till en seismolog vid Uppsala universitet, men fick inget svar. En halvtimme senare fick hon dock kontakt med Ola Dahlman, tidigare vid FOI, som kunde meddela att risken för en ytterligare flodvåg var försumbar (Melén, intervju 2005)

Katastrofens omfattning gjorde den genast till en världsnöhet, varför informationer spreds via etermedier och Internet mer eller mindre i realtid. Således skickades det första TT-meddelandet klockan 03.35: "Kraftigt jordskalv i Sumatra" och Ekot hade sin första sändning klockan 04.00 där det rapporterades om en kraftig jordbävning på Sumatra. Tusentals människor befarades ha skadats. Klockan 05.42 sändes den första TT-flashen om att flodvågor drabbat Thailand: "Många turister saknas efter att enorma flodvågor svept in över semesterorten Phuket i södra Thailand, enligt den statliga radion." Klockan 06.02 kom en ny TT-flash: "Minst 160 har dödats av en flodvåg i Sri Lanka, enligt räddningspersonal." Klockan 06.23 uppgav Fritidsresors informationsdirektör Lottie Knutsson att mellan 10 000 och 15 000 svenskar fanns i Thailand (TT). Indiska myndigheter uppgav för Reuters att minst 40 personer omkommit till följd av de flodvågor som svept in över landet (TT 06.51). På Ekots sändning klockan 07.00 telefonintervjuades en svensk på plats i Thailand.

BBC, CNN, Sky News och andra internationella medier sände från början. Brittiska medier följde händelseförloppet främst från sina forna kolonier, speciellt från Indien. Amerikanska medier uppehöll sig primärt vid Indonesien (Ersman, intervju 2005).

Svenskar som befann sig i drabbade områden och anhöriga till svenskar som befann sig där började i ett tidigt skede höra av sig till framför allt UD, RPS, de olika länspolismyndigheterna och SOS Alarm AB. Strax efter Kaarlo Laaksos första kontakt med UD i Stockholm (klockan 04.40), började oroliga människor ringa till både UD:s vakthavande tjänsteman och till konsulära jourerna. Samtalen kom från både Sverige och Thailand (UD 2005: 13). Den befintliga svarskapaciteten bedömdes snart inte räcka till och klockan

06.10 kontaktade Vaktavande, Christina Andersson, chefen för Regeringskansliets växel, Eva Öhrn, som omedelbart ringde in tre växeltelefonister. Växeln öppnade klockan 07.20 (Ibid.). Inledningsvis hade dessa inga instruktioner, utan kunde bara svara att de inte hade någon information (Öhrn, intervju 2005).

Rikskommunikationscentralen (RKC) har täckning dygnet runt och ansvarar för larmförmedlingen vid Rikskriminalpolisens (RKP) ordningspolis enhet. Till RKC kom de första samtalen klockan 05.45 från Koh Lanta, Thailand, om att en jättevåg svept in över land. Därefter kom ett flertal liknande samtal samt förfrågningar i ärendet från olika länspolis myndigheter (RPS 2005). Personalen på RKC ringde klockan 06.33 till beredskapshavande polischef Tommy Hydfors, som också är chef för RKP:s ordningspolis enhet. Hydfors kontaktade omedelbart vice ordföranden i ID-kommisionen, Stig Edqvist, vilken ansvarade för att kalla in personal för att starta katastrofregistrering samt i detta ärende föra en dialog med UD om deras eventuella hjälpbehov. Vidare fattade Hydfors beslut om att RKC skulle förstärka med mer personal samt att följa och dokumentera händelseutvecklingen (Ibid.).

På Försvarsdepartementet finns en funktion för underrättelse och beredskapsfrågor (UNDBER), vilken under söndagsmorgonen betjänades av Lennart Brittner. I takt med att TT-meddelanden och TT-flashar skickades ut började han på eget initiativ sammanställa information för vidarebefordran till berörda departement och myndigheter.⁵ Det första mailet skickades klockan 06.18, i vilket det uppgavs att upp till 20 000 svenskar kunde befinna sig i drabbade områden, framför allt i Thailand. Brittner flaggade för att det kunde bli aktuellt att aktivera ambulansflyget. Tio minuter senare (06.28) skickade Brittner ett nytt mail i vilket det angavs att många befarades ha omkommit. Uppgifterna kom i huvudsak från ambassaden i Bangkok (UNDBER/Fö 2005).

Räddningsverkets (SRV) vaktavande tjänsteman, Eva Röhs, fick klockan 07.28 ett allmänt larm och en förfrågan från UNDAC (United Nation Disaster Assessment and Coordination) via SOS Alarm AB angående tillgängliga resurser. Dessförinnan hade en enhetschef inom SRV:s operativa avdelning, Hans Martinsson, hört om katastrofen på nyheterna klockan 06.00, men bedömt att händelsen inträffat för långt borta för en effektiv svensk insats med räddningsstyrka (search and rescue). Röhs informerade dock che-

⁵ Fram till klockan 06.18 hade sju meddelanden och två flashar skickats från TT (TT 2005).

fen för operativa avdelning, Kjell Larsson, om förfrågan från UNDAC klockan 07.30, varefter Röhs, Martinsson och Larsson telefonledes diskuterade förutsättningarna för ett sådant stöd. Klockan 08.01 meddelade Kjell Larsson UNDAC att SRV kunde bistå med utrustning och personal med mycket kort varsel (SRV 2005). Via SOS Alarm AB var det i ett tidigt skede bekant för SRV att svenskar drabbats vid thailändska turistorter (Ibid.). SRV:s generaldirektör Christina Salomonson befann sig på julferier i Västergötland, men blev informerad om situationen av Kjell Larsson ungefär klockan 08.00. Larsson berättade både om förfrågan om en hjälpin-sats till Sri Lanka och om att många svenskar befarades ha drabbats i Thailand (Salomonson, intervju 2005).

Vid 07.30 ringde Michael Wolfbrandt från Försvarsdepartementets Civila enhet (Fö CIV) till Marina Berg på UD:s enhet för Global säkerhet (UD GS), humanitära gruppen, och berättade att SRV planerade tre insatser. Den första gällde ett transportplan med filter och andra förnödenheter som skulle flyga från Landvetter till Sri Lankas huvudstad Colombo. Planering pågick. Den andra insatsen var UNDAC-teamet som skulle åka till Sri Lanka redan under söndagen, och den tredje insatsen rörde en förfrågan från EU-MIC (Monitoring Information Center) om hjälp till Sri Lanka. Eftersom förfrågan från EU-MIC var underställd FN fick den ett OK från Berg. En senior medarbetare på SRV skulle bege sig till Sri Lanka för EU-MIC under söndagen (M. Berg, intervju 2005).

Reseföretagen som hade representation på plats vidtog omedelbara åtgärder i form av att se till att planerade resor ställdes in och dylikt.

Redan under de tidiga morgontimmarna hörde allmänheten också av sig till Försvarsmakten, inte minst officerare som befann sig på semester i drabbade områden (FM 2005).

Faktaruta 2: SRV, Fö, UD och Sida

Försvarsdepartementet (CIV) har myndighetsansvar för Räddningsverket, medan UD (enheten för Global Säkerhet) har budgetansvar för SRV:s internationella åtaganden. Detta kanaliseras via Sida, som har ett ramavtal med SRV. Det är viktigt att FN har ett övergripande ansvar för internationella operationer. SRV åker aldrig ut på eget initiativ, utan enbart på förfrågan. När SRV beslutar sig för att åka någonstans finns det rutiner för hur Fö och UD informeras för att information ska nå departementens politiska ledningar.

Källa: M. Berg, intervju (2005)

På annandag juls morgon, den 26 december 2004, hade den kraftfulla jordbävningen i Indiska oceanen och de efterföljande tsunamivågorna inte bara blivit en grym verklighet för hundratusentals människor i oceanens kustområden. Konsekvenserna, inklusive de specifikt svenska, var även kända på flera orter i Sverige och inom flera departement och myndigheter. På flera ställen hade åtgärder redan börjat vidtas eller förberedas. Under de tidiga morgontimmarna hade Vaktavande på UD fått telefonsamtal från RKP, Försvarsmakten och SRV som gjort klart att de hade resurser att bistå med (Andersson, intervju 2005).

4. Vad handlar flodvågskatastrofen om för svenskt vidkommande?

Sverige började mobilisera för att möta krisen. Frågan var bara vad den egentligen och primärt handlade om för svenskt vidkommande. Inledningsvis hanterades katastrofen enligt upparbetade rutiner för katastrof utomlands, där steget till andra myndigheter och departement än de som normalt kommer i fråga är tämligen långt. I övrigt var det söndagsmorgon, annandag jul och inte någon synbar krisstämning i det offentliga Sverige.

I Thailand däremot var krishanteringsarbetet i full gång, även för svensk del. Det plan som den svenske ambassadören bordat lyfte aldrig, eftersom det på grund av översvämning inte fick landningstillstånd i Phuket. Klockan var 11.15 (05.15 i Sverige) när ambassadör Jonas Hafström lämnade flygplanet och fick meddelandet från ambassadens tredjeman Stellan Berg. Hafström ringde till den

svenske honorärkonsuln på "Pearl Village" i Phuket för att skaffa sig en bild av skadornas omfattning och fick beskedet att stränder och byggnader var förstörda. De kom överens om att Hafström skulle försöka ta sig till Phuket. Strax därpå, klockan 11.35, ringde han upp Berg och beordrade att ambassaden skulle försättas i krisberedskapsläge och att personal skulle kallas in i enlighet med ambassadens beredskapsplan. Därefter satte han sig i en taxi för att själv ta sig till ambassaden. Den information Hafström fått av honorärkonsuln vidarebefordrade han telefonledes till Melén vid UD:s konsulära jour i Stockholm klockan 12.05 (06.05), när han satt i taxibilen i Bangkok. Han meddelade också att han hade för avsikt att ta sig till Phuket med en präst och en lokalanställd konsulär tjänsteman, möjligtvis med bil eftersom flygplatsen var avstängd. I Phuket hade han för avsikt att sätta upp ett kriscentrum. Bilresan Bangkok – Phuket beräknades ta 8–10 timmar (UD 2005: 13; Melén, intervju 2005).

Det första krismötet på ambassaden hölls klockan 12.30 med Hafström, Laakso, Berg samt den svenske präst och lokalanställda konsulära tjänsteman som skulle följa med Hafström till Phuket. Inom kort kom fler lokalanställda tjänstemän in samt en av Sida utsänd tjänsteman. Av de lokalanställda fanns både thai- och svenskspråkiga som kunde bemanna telefonväxeln. Ett problem var dock att en stor del av ambassadens personal var bortrest på semester. Den begränsade styrka som var på plats började med att försöka orientera sig om vad som hade hänt (UD 2005: 14).

Senare under eftermiddagen gjorde sig Hafström, den svenske prästen och den lokalanställda tjänstemannen redo för att åka till Phuket. Eftersom flygplatsen där öppnades kunde de åka med det första planet som gick dit från Bangkok klockan 19.00 (thailändsk tid). På ambassaden organiserade Laakso och de andra för en dygnetruntbemanning för de närmaste dagarna. Pressrådet från den svenska ambassaden i Paris, som var på semester i Thailand, inställde sig och började arbeta med ambassadens hemsida. Bland annat väddades det där för att frivilliga svenskar skulle höra av sig till ambassaden, vilket fick stort genomslag (Ibid.: 15). Honorärkonsulatet i Phuket kom den 4 januari att få en tidsbegränsad status som lönat generalkonsulat (Ibid.: 26).

På den svenska beskickningen i Bangkok rådde med andra ord ingen oklarhet om problemets natur, även om det inte gick att snabbt bilda sig en välgrundad uppfattning om dess omfattning. I värsta fall rörde det sig dock om att undsätta många tusental svens-

kar. Och det var också den bilden som förmedlades hem till Sverige, inledningsvis muntligen via telefon. Indikationer på vad som höll på att hända kom även till Sverige via alarmerande samtal från privatpersoner.

Mellan klockan 06.30 och 06.45 fick Melén tag på gruppchefen på Konsulära enheten, Christina Palm, som befann sig på julleddighet i Borås. Melén redogjorde för vad hon visste och sade att situationen var ohållbar; att hon var på väg in till departementet för att hjälpa till där. Palm menade att Melén skulle stanna kvar i hemmet och arbeta därifrån (Melén, intervju 2005).

När Regeringskansliets växel öppnade klockan 07.20, kunde telefonisterna koppla samtal hem till Kerstin Melén från konsulära jouren, till hennes gruppchef, Christina Palm, till en konsulär handläggare med bakjour i hemmet och till Vakthavande. Enhetschefen Nordlander tog emot vissa samtal där han befann sig i Bergslagen. Det visade sig dock snart vara omständligt för personalen i växeln att koppla samtal till personer som befann sig i sina hem och därtill var trycket så hårt att den befintliga kapaciteten var otillräcklig. Det var därför angeläget att få in mer personal (Andersson och Klingström, intervju 2005).

Vid denna tid, klockan 07.20, när växeln öppnade, ringde andermannen från ambassaden i Colombo, Lotta Jacobsen, till Kerstin Melén och berättade att det var oklart hur turistområdena i Sri Lanka drabbats, och därmed också ovisst om några svenskar skadats eller förolyckats. Ambassaden skulle dock fortsätta att undersöka situationen och lovade att återkomma i ärendet. En konsulär tjänsteman fick av Melén i uppdrag att särskilt svara för kontakterna som berörde Sri Lanka (UD 2005: 15; Melén, intervju 2005).

Nordlander, chefen för den Konsulära enheten, ringde klockan 07.35 till UD:s expeditionschef Per Thöresson, som befann sig på julferier i Bohuslän, för att underrätta denne om jordbävningen och den efterföljande flodvågen. Thöresson fick beskedet att det inte fanns några uppgifter om skadade eller förolyckade svenskar, men att det cirkulerade uppgifter om att ett trettiotal personer förmodades ha omkommit i Sri Lanka. Vidare fick han veta att den svenska ambassaden i Bangkok försatts i krisberedskapsläge och att ambassadören där skulle försöka ta sig till södra Thailand för att få en bättre bild av läget. Nordlander berättade också att växeln öppnats och att den konsulära jouren hade förstärkts. Nordlander hade i detta läge inte någon tanke på att ringa till utrikesministern eller till kabinettssekreteraren. Anledningen till att Thöresson var den

naturliga kontaktpersonen för Nordlander var att expeditionsschefen också var ordförande för den beredskapsgruppskrets som fanns inom UD (Nordlander, intervju 2005; UD 2005: 15). Kabinettssekreterare Dahlgren blev i stället uppringd av statssekreteraren på Försvarsdepartementet, Jonas Hjelm, vid lunchtid (Dahlgren, intervju 2005). Per Thöresson blev vid Nordlanders påringning något förvånad över att ha blivit väckt bara för att få veta att det inte fanns någon klar lägesbild, men att under alla omständigheter situationen föreföll vara under kontroll; relevanta personer och enheter verkade ha larmats. Nordlanders budskap var inte alarmerande (Thöresson, intervju 2005). Både Palm och Nordlander har uppgett att katastrofens omfattning växte fram efterhand. Uppgifter om att hotell hade raserats var till exempel inte i sig alarmerande innan det framgick att även stora svenskbyggda komplex förstörts och inte bara enklare strandbungalows (Palm och Nordlander, intervjuer 2005).

Klockan var 14.00 i Thailand och 08.00 i Sverige när krisgruppen på den svenska ambassaden i Bangkok skickade det första skriftliga meddelandet per fax till UD i Stockholm. Det skriftliga meddelandet bekräftade vad som via telefon tidigare förmedlats. Det fanns uppgifter om att många skadats och även om att dödsfall förekommit. Men det florerade också många rykten och bekräftade uppgifter var en bristvara. I faxet förmedlades också att thailändska myndigheter påbörjat ett katastrofarbete (Ibid.). Denna fax kom emellertid in till ett kraftigt underbemannat UD i Stockholm. Vakthavande tjänsteman hade till uppgift att då och då se efter i sambandscentralen om fax inkommit, men i den kaotiska situationen dröjde det till mellan 09.30 och 10.00 innan det hanns med (Andersson, intervju 2005). Då detta fax inte var specifikt adresserat till Ministerkansliet, eller någon namngiven minister/statssekreterare, vidarebefordrades det heller inte till den nivån på departementet. Om så hade varit fallet är sannolikheten hög att de engagerat sig i ett tidigare skede (Freivalds, intervju 2005).

Klockan 09.50 ringde Melén till Nordlander för att uppdatera honom och för att meddela honom att situationen var ohållbar; det fanns ingen operativ ledning. En stund efteråt (vid 10.00) ringde Christina Palm, som befinner sig mellan Melén och Nordlander i KC:s hierarki, till Melén för att påminna om att det fanns en beslutsordning på departementet. Melén påtalade att situationen kunde vara 30 gånger värre än Estonia och att det inte gick att sitta hemma och arbeta. Palm menade att Melén var ”hysterisk” och

förmanade henne att stanna kvar i sitt hem (Melén, intervju 2005). Christina Palm hävdar dock att det var med hänsyn till Meléns välbefinnande som hon uppmanade henne att stanna hemma; hon hade ju arbetat hela natten (Palm, intervju 2005).

UD:s pressombudsman, Nina Ersman, inställde sig på departementet klockan 09.00 efter att ha fått en skakande berättelse från en god vän som hade anhöriga i Khao Lak. Vid 10.30 ringde hon till Laila Freivalds pressekreterare, Anders Hagqvist, och frågade om utrikesministern skulle göra något uttalande. Ungefär en timme senare ringde Hagqvist tillbaka och sade att ett uttalande från Freivalds inte var aktuellt (Ersman, intervju 2005). Hagqvist kom i ett tidigt skede överens med övriga pressekreterare på departementet att information till ministrarna i första hand skulle komma ifrån linjen, det vill säga från berörda tjänstemän (Hagqvist, intervju 2005).

Klockan 11.03 gick ett TT-meddelande ut som missvisande rapporterade att inga svenskar förolyckats. UD:s Pressenhet (PIK) begärde en rättelse och en sådan kom klockan 11.56 (Ibid.). Det vilseledande TT-meddelandet föranledde dock ett ökat telefontryck från allmänheten (Andersson, intervju 2005).

UD PIK:s organisation började byggas upp vid lunchtid. Klockan 14.00 ringde Nina Ersman till Göran Perssons pressekreterare, Anna Helsén, för att förhöra sig om huruvida statsministern skulle göra något uttalande. Frågan föranleddes av PIK:s planeringsbehov; webbsidan höll på att byggas upp. Ungefär en timme senare ringde Helsén tillbaka till Ersman och sade att det var för tidigt med ett uttalande från Persson. Det behövdes inte för det fanns inget frågetryck (Ersman och Jernaes, intervjuer 2005). Helsén levde under hela söndagen med föreställningen om att det var ett biståndsärende, bland annat eftersom inga journalister hörde av sig till henne. Bara en reporter från Aftonbladet ringde sent på kvällen, men i det fallet fick hon hänvisa till Carin Jämtin (Helsén, intervju 2005).

Klockan 15.55 beslutade Nordlander, efter samråd med Palm, om att UD skulle utfärda en reseavrådan till Thailand (Nordlander, intervju 2005).

Några timmar senare följde Marina Berg (UD GS) med biståndsminister Jämtin i en taxi till TV4, där hon fick tillfälle att informera ministern om vad hon kände till, både beträffande katastrofbiståndet och SRV:s övriga resurser (M. Berg, intervju 2005). Jämtin hade först blivit informerad av Clara von Otter klockan

09.30 på morgonen och då talat om FN:s efterfrågan av bistånd till Sri Lanka. Ett snarlikt samtal hade de haft precis ett år dessförinnan, i anledning av jordbävningen i Bam, Iran. I TV4:s 19-sändning talade Jämtin uteslutande om SRV:s katastrofbistånd till Sri Lanka. Dessförinnan hade Carin Jämtin också varit i kontakt med Hans Dahlgren och medarbetare inom såväl Ministerkansliet och UD GS och fått klart för sig att hjälp behövdes både i Sri Lanka och för att undsätta svenskar i Thailand. I samtal med Per Örneus på UD GS vid 10.00-tiden uttryckte Jämtin ett starkt intresse av att kunna rapportera om en insats till Thailand vid sina framträdanden i media (Örneus, intervju 2005). När hon senare talade med Dahlgren handlade det mest om bistånd till Sri Lanka. Jämtin behövde också informera sig om vad hon skulle säga om frågor kom upp rörande konsulära frågor och blev av Dahlgren hänvisad till Nordlander. Chefen för KC berättade för Jämtin att personalen på KC förstärkts under dagen och att det beräknades finnas omkring 20 000 svenskar i Thailand (Jämtin, intervju 2005).

Försvarsminister Leni Björklund låg hemma med feber och vinterkräksjuka, men följde utvecklingen via media och telefonsamtal med bland annat statssekreterare Jonas Hjelm och den politiskt sakkunnige Magnus Edin. På söndag eftermiddag förstod hon via media att UD hade problem med telefonväxeln, varför hon ringde till Edin och bad honom ringa in folk som kunde vara behjälpliga på Fö (Björklund, intervju 2005). Edin förstod den svenska dimensionen av katastrofen framåt söndag eftermiddag, men hade i sin roll som politiskt sakkunnig inga beslutsmandat. I stället pratade han med sina motsvarigheter på UD (Edin, intervju 2005). Både Björklund och Edin var i ett tidigt skede på det klara med att UD hade ett ledningsansvar i detta ärende (Björklund och Edin, intervjuer 2005).

Sett från Regeringskansliets horisont ägde UD problemet i detta läge, och det var också där en viss aktivitet kunde skönjas. Men katastrofen undgick naturligtvis inte andra befattningshavare. I sammanhanget är Statsrådsberedningen (SB) central. Inledningsvis definierades situationen i Sydostasien på SB som en angelägenhet för UD och därtill som en biståndsfråga. Det kan vara på sin plats att närmare beskriva hur denna slutsats nåddes.

Faktaruta 3: Statsrådsberedningens helgberedskap

På helgerna fungerar en handläggare (roterande) som jourhavande tjänsteman. Denna funktion finns inte på vardagar efter kontorstid. Vederbörande tar med sig en jourväska hem, innehållande en sökare, en jourtelefon dit TT-flashar skickas och en pärm med uppgifter om bland annat personer som är kontaktbara. Regeringens engagemangslista ingår dock inte i utrustningen. Jourhavande tjänsteman har till uppgift att stå i förbindelse med huvudbevakningscentralen och att följa media. Denne har inga beslutsdirektiv, men ska förmedla information till beslutsfattare och vara ständigt nåbar.

Källa: Stertman, intervju (2005)

Över julhelgen 2004 var Jonas Stertman jourhavande tjänsteman och hade som sådan i enlighet med rutinen tagit med sig jourväskan hem till sin bostad. Just denna helg fanns dock inte jourtelefonen i väskan. Normalt sett kommer TT-flasharna till den telefonen, men söndagen den 26:e december blev Stertman varse jordbävningen och de efterföljande flodvågorna via tv-sändningar och text-tv. Klockan 10.37 ringde en vakt från huvudbevakningscentralen (HBC) för att informera honom om att UD hade kallat in extra personal samt personal till växeln. Någon minut senare ringde vakten upp igen och sade att en gruppchef på UD:s Konsulära enhet hade gått in som ansvarig. Klockan 11.00 ringde Stertman till biträdande kanslisäkerhetschefen Hans Alnervik eftersom han hade tillgång till regeringens engagemangslista. Fanns det statsråd i regionen? (Stertman, intervju 2005)

Hans Alnervik ingick i en grupp som hade bakjour i hemmet. När han fick TT-flasharna och förstod att ett jordskalv ägt rum som resulterat i flodvågor, bedömde han att informationen inte var av sådan art att den behövde föras vidare. Det inträffade påverkade inte säkerheten på Statsrådsberedningen eller ministrarnas säkerhet (Alnervik, intervju 2005). Strax efter det att Stertman ringt och frågat om det fanns några svenska statsråd i den drabbade regionen fick Alnervik också ett sms med samma förfrågan från Statsrådsberedningens rättschef, Christina Weihe. Inte heller hon hade bedömt att TT-flasharna föranledde vidare åtgärder, men att det var av vikt att säkerställa att inga ministrar befann sig i de drabbade områdena. Weihe hade engagemangslistan hemma och konstaterade att det fanns frågetecken kring migrationsminister Barbro Holmberg som befann

sig i Kina (Weihe, intervju 2005). Alnervik fick via UD:s Vakhavande telefonnumret till Holmbergs pressekreterare, och hon skulle ringa Holmberg i Shanghai. Alnervik hörde inget mer från pressekreteraren och utgick från att allt var OK med Holmberg (Alnervik, intervju 2005).

Statssekreterare Lars Danielsson blev inte alarmerad, utan fick information genom att slå på tv:n, CNN, i sitt hem vid 07.00-tiden på söndagsmorgonen. Från hemmet läste han sin e-post och konstaterade att Försvarsdepartementet UNDBER skickat en knapphändig uppdatering.⁶ Vid 07.45 ringde Danielsson statsminister Persson och de konstaterade att "det här får vi följa" (Danielsson, intervju 2005).⁷ Statsministern har för vana att på sin lediga tid följa internationella media och valde därför Sky News rapportering. Av det han såg förstod han att det var fråga om en naturkatastrof och att fattiga människor drabbats. UD skulle genomföra någon form av biståndsinsats (Persson, intervju 2005).

I media var den svenska dimensionen frånvarande, men klockan 10.00 begav sig Danielsson till Rosenbad. Via en telefonkontakt med kabinetssekreterare Hans Dahlgren förstod han att Konsulära enheten arbetade med ärendet, att läget föreföll vara under kontroll, att det otvetydigt var UD som var det ansvariga departementet och att det handlade om bistånd och i viss mån konsulära frågor (Danielsson, intervju 2005). Kabinetssekreterare Dahlgren uppger dock i intervju (2005) att han under söndagen inte hade någon telefonkontakt med Danielsson över huvud taget. Det är i sådana fall oklart hur Danielsson fick denna lägesbild.

5. Det finns ingen arbetsledning på UD

Det har ovan klarlagts att naturkatastrofen i Sydostasien för svenskt vidkommande primärt var ett konsulärt ärende och att detta stod klart för många inblandade i ett tidigt skede, men att det för andra inledningsvis föreföll vara ett biståndsärende. Ett pro-

⁶ Den information som UNDBER skickade både klockan 06.18 och 06.28 var förvisso alarmerande samt indikerade att många svenskar kunde vara drabbade. Klockan 06.28 inleddes till exempel mailet så här: "Flodvåg i Phuket - många befaras döda / En sju meter hög flodvåg svepte över stranden i turistparadiset Phuket i morse svensk tid. Flodvågen svepte med sig allt i sin väg. Många tros vara dödade och skadade. / UD: Upp till 20 000 svenskar i området..." (UNDBER/Fö 2005).

⁷ Lars Danielsson besökte aldrig utrikesdepartementet rent fysiskt under annandagen, enligt egen utsago. Den uppgift om att han företagit tre besök till UD denna dag, som gjorts gällande i SVT:s "Uppdrag Granskning", dementerar han (Danielsson, intervju 2005).

blem var dock att den Konsulära enheten inte var på plats rent fysiskt på UD i Stockholm inledningsvis. Chefen Jan Nordlander och gruppchefen Christina Palm befann sig på julferier, men kunde i begränsad utsträckning nås på telefon. Jourhavande tjänsteman Kerstin Melén var posterad i sitt hem och gav uttryck för att hon ville ge sig in till UD, men blev av Palm beordrad att stanna kvar i sitt hem. Christina Palm gjorde dock vissa ansträngningar för att få in personal till sin enhet. Klockan 09.30 trädde två anställda i tjänst, en i sitt hem och en på UD. Klockan 12.00 kom ytterligare två konsulära tjänstemän in på departementet. Tillsammans gick de tre ned till Regeringskansliets växel för att bemanna de särskilda krisplatserna där. Vid 14.00-tiden anslöt ytterligare en KC-tjänsteman och en timme senare anslöt även den person som vid 09.30 påbörjat sitt arbetspass hemifrån. Vid denna tid, alltså runt klockan 15.00, lämnade de konsulära tjänstemännen RK:s växel för att i stället bemanna sina egna lokaler (UD 2005: 16).⁸

Fram till och med klockan 15.00 delades med andra ord bördan att ta emot samtal från nödställda svenskar och oroliga anhöriga inne på departementet mellan några få konsulära tjänstemän, Vakt-havande och de tre telefonisterna i RK:s växel. Vid åttatiden på morgonen kom Jan Janonius från UD PIK in till departementet och satt inledningsvis med Vakthavande och hjälpte till att svara i telefon. Förhållandena var kaotiska och bristen på operativ ledning uppenbar. Eva Öhrn, chefen för RK:s växel som ringt in de tre väx- eltelefonisterna till klockan 07.20, kom även hon förbi Vaktha- vande vid åttatiden. Vid den tiden ringde Christina Palm dit och Christina Andersson lät henne förstå att situationen var ohållbar; chefer måste komma in och leda den konsulära verksamheten. Även Janonius och Öhrn talade en stund var med Palm och fram- förde liknande ståndpunkter. Palm blev irriterad på Öhrn och tyckte att hon ”störde ordningen” (Andersson, intervju 2005).

Även pressjouren bemannades under förmiddagen. Pressom- budsman Nina Ersman var på plats klockan 09.00. Vid den tiden var trycket inte så starkt där. Efter ett tag ringde dock Eva Öhrn och var förtvivlad över det massiva trycket på växeltelefonisterna. Öhrn ville stänga växeln, men Ersman avrådde henne från det och erbjöd i stället att ta emot samtal från allmänheten på PIK och ringde in fler medarbetare och en webbansvarig. PIK:s organisation började ta form vid lunchtid. Hon ringde också till den Konsulära

⁸ Eva Öhrn uppger i intervju att UD KC:s personal flyttade sig från RK:s telefonväxel vid 16.00-tiden (Öhrn, intervju 2005).

enhetens ledning, Christina Palm och Jan Nordlander, och påtalade att det inte fanns någon ledning. Palm tyckte att PIK skulle gå ut med meddelandet att det inte skulle komma någon tredje flodvåg, men det ville inte Ersman göra. Nordlander sade åt Ersman att hon inte skulle lägga sig i KC:s bemanning (Ersman, intervju 2005).

En situation hade uppstått där ett förhållandevis litet antal befattningshavare på UD (och RK:s växel) satt och besvarade samtal från allmänheten, av vilka endast ett fåtal hade konsulär kompetens. Inledningsvis uppstod frågan om vad som skulle sägas till dem som ringde. Därför upprättades på UD PIK, i samförstånd med Christina Palm, en språkregel. Människor i drabbade områden uppmanades att ta sig till höglänta områden, i första hand vända sig till sina researrangörer och kontakta sina anhöriga (Ersman, intervju 2005). Denna språkregel nådde aldrig Vakhavande (Klingström, intervju 2005).

En viktig konsekvens av den upprättade ordningen var att icke-konsulära tjänstemän utförde ett arbete som de inte var tränade i. Vakhavande ifrågasatte om de över huvud taget skulle ta emot samtal från traumatiserade människor (Klingström, intervju 2005). Som nämndes ovan var Eva Öhrn ett tag inne på att stänga växeln med en liknande motivering (Ersman, intervju 2005).

Chefen för UD PIK, Ingrid Iremark, kom in till departementet vid 18.00–18.30-tiden, efter att ha kört upp till Stockholm från Östergötland. Väl där sökte hon telefonledes kontakt med KC utan att lyckas och gick i stället dit personligen för att stämma av. Iremark blev chockerad av att se medarbetare under mycket hårt tryck utan någon arbetsledning. Organisationen tycktes inte fungera. Därtill var personalförsörjningen för natten ett frågetecken. När hon kom dit fanns också två tjänstemän från Förvaltningsavdelningen på plats och de uttryckte också oro över läget.

Iremark beslutade i detta läge, vid 19.00-tiden, att kontakta kabinetssekreterare Dahlgren. De kom vid detta telefonsamtal överens om att Iremark skulle ringa chefen för KC, Jan Nordlander, vilket också skedde. Samtalet mellan Iremark och Nordlander uppfattades av Iremark som irriterat. Hon krävde att Nordlander snarast skulle bege sig till departementet, eller åtminstone se till att någon arbetsledning kom till stånd på plats som bland annat kunde klara ut avlösningsfrågan. Sedan ringde hon tillbaka till Dahlgren för att bekräfta åtgärden, men fick inga nya direktiv. Efter vissa svårigheter fick Iremark också tag på expeditionschefen Per Thöresson. Han kunde förmedla att Klas Molin

från ASO skulle komma in, men var allmänt bekymrad över hur ärendet hanterats under dagen.⁹ Thöresson nämnde också att beredskapskretsen hade planerat ett möte till klockan 10.00 påföljande morgon. Ingrid Iremark var i och med sina samtal förvissad om att kabinettssekreteraren, expeditionschefen och chefen för den Konsulära enheten var införstådda med hur situationen inne på departementet såg ut (Iremark, intervju 2005).¹⁰ Kabinettssekreterare Dahlgren kontaktade efter samtalet med Iremark personligen Jan Nordlander, vilken då lät meddela att han skulle ta ansvar för bemanningsfrågan. Dahlgren hade under dagen också via samtal med Carin Jämtin förstått att det förekom klagomål på att det var så svårt att komma fram till UD telefonledes (Dahlgren, intervju 2005). Beträffande beredskapsgruppens möte klockan 10.00 den 27:e så bestämdes detta under samtal mellan Dahlgren och Thöresson under sen eftermiddag, söndagen den 26:e (Ibid.). Dahlgren vidarebefordrade denna information till kanslichefen på Ministerkansliet, Karin Olofsdotter, vid ett telefonsamtal på måndag morgon, strax innan hon satte sig på ett plan på Sturup tillbaka till Stockholm (Olofsdotter, intervju 2005).

Den politiska frånvaron på departementet var under söndagen kännbar. Jan Janonius menade att ett besök från någon av de politiska företrädarna hade fyllt en personalsocial funktion, och därtill tjänat ett informerande syfte; de hade kunnat bli uppdaterade om det faktiska läget (Janonius, intervju 2005). Av UD:s ministrar valde utrikesminister Laila Freivalds att gå på teater och migrationsminister Barbro Holmberg var i Shanghai.¹¹ Biståndsminister Carin Jämtin var inte heller inne på departementet, men var den som fick i uppdrag att vara ansiktet utåt. Detta var dock beslutat i ett tidigt skede, när SRV-insatserna till Sri Lanka låg i förgrunden.

⁹ Ambassadrådet Hans Gyllenhammar, som under söndagseftermiddagen inställt sig på departementet, uppger att han själv ombesörjt avlösning av Molin, eftersom han behövde få något att äta (Gyllenhammar, intervju 2005). Molin säger sig dock ha blivit uppringd av Thöresson i detta ärende (Molin, intervju 2005).

¹⁰ En sammantagen bild av hur det beslutades att Christina Palm och Jan Nordlander skulle inställa sig på departementet blir med nödvändighet något lös i konturerna, eftersom de enskilda utsagorna ser ut som följer: Palm (intervju 2005) uppger att hon redan klockan 11.00 på söndagsförmiddagen beslutade sig för att bege sig till Stockholm påföljande dag. Nordlander (intervju 2005) säger att han under söndagseftermiddagen beordrade in Palm och efter det beslutade sig för att själv åka till Stockholm på måndagen. Samtidigt hävdar Thöresson (intervju 2005) att både Palm och Nordlander gick med på att avbryta sina julferier för att inställa sig på departementet först sedan han talat med dem under söndagskvällen.

¹¹ Enligt Aftonbladet (2004-12-30) rådgjorde Freivalds med sina medarbetare innan teaterbesöket, bland annat pressekreteraren gav sitt godkännande. Hon hade med sig sin mobiltelefon, men ingen ringde henne.

Hon, liksom Freivalds, hade informerats om de konsulära behoven. Men ett problem var att det fanns så få verifierade uppgifter om antalet skadade och förolyckade att förmedla till allmänheten, vilket i sin tur kan ha att göra med den beskrivna situationen på departementet. Det vill säga att ett visst moment 22 uppstod. För dem som faktiskt stod i förbindelse med oroliga anhöriga och drabbade var det klart vad som utspelade sig i Thailand. Dessa personer hade dock ingen direktkontakt med departementsledningen, utan med mellanchefer. Mellancheferna drog sig dock för att alarmera uppåt eftersom det inte fanns bekräftade uppgifter att tillgå. Departementsledningen visste därför inte vad som utspelade sig och var därför inte speciellt oroad. Utrikesminister Freivalds menade att hon inte var orolig, men irriterad på att ingen ringde under söndagskvällen (Freivalds, intervju 2005). Till saken hör att såväl Freivalds som Jämtin av olika skäl medvetet valde att inte följa media (Freivalds och Jämtin, intervjuer 2005).

Den ende politiske företrädaren i närheten var statssekreterare Danielsson på SB (Rosenbad), men han valde att inte presentera sig på UD personligen. Motiveringen var att det fanns en uppenbar risk för att beslutsfattandet skulle styras över på honom; beslut skulle tas på fel nivå. Statsministerns statssekreterare skulle snarare skapa osäkerhet än att få till stånd ett organisatoriskt ledarskap (Danielsson, intervju 2005).

Departementet befolkades från och med den 27:e, men det dröjde ytterligare några dagar innan den organisation som telefonledes mötte allmänheten hade funnit sina former och ledningsstruktur (Erasmie, intervju 2005). Exempelvis informerades det före varje pass om det drabbade området och att det var viktigt att lyssna, men det sades inget om hur de skulle svara på frågor om lån av pengar, utfärdande av provisoriska pass och dylikt (Svensson, intervju 2005). När det var aktuellt för andra departement att hjälpa till att svara i telefon, förhörde sig expeditionschefen i Justitiedepartementet, Thomas Rolén, om vilken kompetensprofil UD efterfrågade utan att få något tydligt besked (Rolén, intervju 2005).

6. Katastrofens omfattning klarnar, liksom hanteringsens brist på struktur

Måndagen den 27 december samlades för första gången i detta ärende den så kallade beredskapsgruppen på UD. Mötet hade på söndagen bestämts till klockan 10.00 på kabinetssekreterarens tjänsterum. Förutom Dahlgren var representanter för ASO, KC, PIK, MK, SSSB och RK FA närvarande. Maj-Britt Grufberg var tjänsteförrättande expeditionschef, eftersom Thöresson var kvar i Bohuslän. Statssekreterare Danielsson, SB, hade för avsikt att närvara, men fastnade i telefon med journalister. Statsminister Persson hade via nyheterna på måndagsmorgonen förstått att katastrofen var betydligt allvarligare för svenskt vidkommande än vad han dittills insett. Därför ringde han upp kabinetssekreterare Dahlgren för att orientera sig. De talades vid när Dahlgren var på väg till mötet på UD och av rubrikerna på löpsedlarna att döma konstaterade han att katastrofen kunde vara av Estonia-dimensioner. Detta förmedlade han till Göran Persson, som redan börjat fundera i de banorna (Dahlgren och Persson, intervjuer 2005).

När mötet pågick i ungefär en kvart dök även utrikesminister Freivalds upp. Hennes irritation över att inte ha blivit uppringd på söndagskvällen hade på måndagsmorgonen övergått i oro. Av massmedia förstod hon att katastrofen var mer omfattande än hon anat. Därför ringde hon till Olofsdotter för att sammankalla till ett möte, med start klockan 10.30. När hon ringde satt emellertid chefen för MK på ett flygplan mellan Malmö och Stockholm och kunde därför inte svara. När Freivalds kom till kontoret gick hon in till kabinetssekreterarens rum för att se om Dahlgren var inne. Till sin förvåning såg hon att där pågick ett möte (Freivalds, intervju 2005). Strax efteråt anslöt Olofsdotter (Olofsdotter, intervju 2005).

Under mötet hade gruppen direktkontakt med ambassadör Hafström, som befann sig i Khao Lak – ett av de värst drabbade områdena i Thailand. En bild av total ödeläggelse förmedlades och gruppen fick beskedet att mellan 200 och 300 svenskar befann sig på sjukhus i Phuket-området. Vid denna tid, och för denna krets, var det känt att ett tiotal svenskar omkommit och att ett hundratal saknades (UD 2005). Detta möte blev den stora omslagspunkten i synen på vad katastrofen egentligen handlade om för svensk del. Jonas Hafström, ambassadören i Thailand, hade förvisso anlänt till Phuket redan kvällen innan och rapporterat iakttagelser till vissa,

men det hade då varit mörkt och sent och svårt att skaffa sig en övergripande bild av förödelserna. På morgonen thailändsk tid hade han begivit sig till Khao Lak, och kunde under mötet för första gången rapportera sina egna intryck direkt till UD i Stockholm. Beredskapsgruppen såg paralleller med Estoniakatastrofen 1994 (Walder-Brundin, intervju 2005).

Vid detta möte identifierades ett antal behov. Utrikesministern framhöll behovet av en insats från SRV och att ID-kommissionen skulle kallas in. Bemanningen behövde förstärkas på beskickningarna i Bangkok, Phuket och Colombo. Därtill behövde den konsuleras svarskapaciteten i Stockholm utökas. För att underlätta hemresa för drabbade utan passhandlingar skulle kontakter tas med såväl thailändska myndigheter som RPS. Genom kontakter med Svenska kyrkan och kommunförbundet skulle krishjälp för de ankommande organiseras på flygplatser. Slutligen skulle reseföretagen kallas till ett möte för att utröna behovet av förstärkt flygkapacitet (UD 2005).

Efter mötet fanns det dock ingen utpekad operativ ledning inom UD, åtminstone inte innan expeditionschefen Thöresson väntades tillbaka under tisdag eftermiddag. Kabinetssekreterare Dahlgren ansåg sig inte ha en operativ ledarfunktion; frågan hade inte berörts under mötet (Dahlgren, intervju 2005).

Både Christina Palm och Jan Nordlander från UD KC kom till sina arbetsplatser efter mötet. Dessförinnan hade Kerstin Melén varit inne för en sedvanlig måndagsrapportering, som också började klockan 10.00. Normalt sett är dessa möten välbesökta. Vid detta tillfälle var det ganska glest och chefspersoner var inte på plats (Melén, intervju 2005).

Statssekreterare Danielsson hade under förmiddagen telefonkontakt med Göran Persson som satt i bilen på väg från Harpsund till Stockholm. Persson ville att nyckelpersoner, berörda ministrar, skulle vara närvarande när han kom fram. Danielsson fick i uppdrag att ordna det (Danielsson, intervju 2005). Klockan 14.00 ägde ett möte rum där Göran Persson, Laila Freivalds, Pär Nuder, Hans Dahlgren och Lars Danielson medverkade. Vid mötet övervägdes inga åtgärder; i huvudsak ägnades det åt delgivning och förberedelser för Perssons pressmöte som skulle äga rum klockan 15.00 (Ibid.).

Pressträffen blev inte bra, den saknade precision, tyckte Danielsson. Förutom statsministern medverkade också biståndsminister Carin Jämtin och några tjänstemän från UD, såsom chefen

för KC, Jan Nordlander. Under pressträffen sade Göran Persson att en ny pressträff skulle äga rum klockan 17.00, där statssekreterare Danielsson och kabinettssekreterare Dahlgren skulle medverka. Dessa två satt i publiken och hade inte tidigare informerats om vare sig en senare pressträff eller sin medverkan (Ibid.).

Med anledning av den nya pressträffen hölls ett förberedande möte på UD klockan 16.00 med beredskapsgruppskretsen. Vid det mötet stod det klart att reseföretagen inte klarade av att ta hem folk; det krävdes ytterligare resurser.¹² Läget inom RK gick också igenom. Det visade sig att handläggare inom UD på eget bevåg upprättade kontakter med myndigheter som ligger under andra departements jurisdiktion (LFV, SRV, SoS, länsstyrelser etcetera). Det hade de inte befogenhet att göra och Danielsson förstod att allt inte fungerade som det skulle. Han beslutade att en statssekreterargrupp skulle skapas för att samordna efterfrågade behov. UD skulle fortfarande ha det huvudsakliga operativa ansvaret, men statssekreterargruppen skulle utgöra ett samordningsforum, där ansvarigt departement informerades om kontaktbehovet med olika myndigheter (Danielsson, intervju 2005).

7. Räddningsverket till Thailand?

Frågan om Räddningsverket skulle skickas till nödställda svenskers undsättning i Thailand väcktes i ett tidigt skede på Räddningsverket. En lägesbild från södra Thailand förmedlades till SRV:s GD Christina Salomonson via en privat telefonkontakt klockan 09.30 den 26 december (Salomonson, intervju 2005). Salomonson befann sig inte i Karlstad utan i Västergötland, och hade tidigare informerats om de planerade insatserna i Sri Lanka av chefen för SRV:s operativa avdelning, Kjell Larsson. Hon ringde därför tillbaka till Larsson för att berätta om hjälpbehoven i Thailand (Ibid.). Larsson, som var på plats i Karlstad, visste att Thailand inte hade begärt hjälp och var därför tveksam. SRV skulle inte automatiskt få finansiering för en sådan insats. Vid en senare kontakt, strax före 11.00, kom de gemensamt fram till att regeringen måste ge en instruktion för att en SRV-insats i Thailand skulle vara möjlig (Larsson, intervju 2005).

¹² Göran Gårdö på Fritidsresor hävdar dock att de redan på söndagen gjort klart för UD att de inte hade kapacitet att klara hemtransporterna på egen hand, i synnerhet inte beträffande sjukvårdskrävande resenärer (Fritidsresor 2005).

Klockan 11.00 ringde Salomonson till statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Jonas Hjelm, och diskuterade behovet av att skicka SRV till Thailand med honom. Tio minuter senare återkom Hjelm till Salomonson med beskedet att SRV-insatser i Thailand för närvarande inte var aktuella (Salomonson, intervju 2005). Mellan Hjelmns båda samtal med Salomonson hann han tala med såväl statsministerns statssekreterare Lars Danielsson som UD:s kabinetssekreterare Hans Dahlgren. Av dessa båda fick han klart för sig att UD ägde frågan. Hjelm meddelade Dahlgren att SRV kunde vara behjälpligt vid behov (Fö 2005; Hjelm, intervju 2005).

Per Örneus vid UD GS hade under morgonen haft kontakt med Kjell Larsson på SRV och förstått att behov av en insats för svenskar i Thailand förelåg. Örneus ringde därför chefen för UD GS, Hans Lundborg, som tyckte att en insats i Thailand var angelägen och gav Örneus klartecken att gå vidare. Han ringde därför till Carin Jämtins statssekreterare Annika Söder, som även hon stödde en insats för svenskarna i Thailand. Vid 10.00-tiden fick Örneus kontakt med biståndsminister Carin Jämtin, som också ansåg att en sådan insats var viktig. Örneus återkopplade dessa reaktioner till Kjell Larsson och uppmanade honom att vara beredd på en insats i Thailand och mobilisera för en sådan (Örneus, intervju 2005).

Marina Berg på UD GS kontaktade under förmiddagen UD:s ministerkansli (MK) i enlighet med sin instruktion. Fram till och med klockan 15.00 hade hon upprepade kontakter med Clara von Otter och John Zanchi, politiskt sakkunnig respektive pressekreterare hos Carin Jämtin, och med chefen för MK Karin Olofsdotter. Under dagen blev det uppenbart för Berg att även svenska turister i Thailand behövde hjälp. Denna bild förmedlades efterhand till de tre kontakterna på MK. Berg engagerade sig eftersom hon var en av ett fåtal på UD som hade kunskap om Räddningsverkets resurser. Egentligen var det ett ärende för Konsulära enheten, men Berg kände till att Räddningsverket på kort tid kunde mobilisera team med präst, psykolog, kurator, läkare etcetera. Vid tretiden ringde Berg till Christina Palm på Konsulära enheten för att informera henne om att SRV kunde vara behjälpligt och stödja det uppsatta kontoret på "Pearl Village" i Phuket. Palm avböjde dock med hänvisning till att det inte fanns någon efterfrågan på ambassaden i Bangkok (M. Berg, intervju 2005). Även Örneus hade under eftermiddagen kontakter med Ministerkansliet och försökte förgäves även att få tag på Palm och Nordlander från den Konsulära enheten. Efter upprepade kontakter med Kjell Larsson på SRV ringde

han upp John Zanchi för att förstå honom att ringa till Hans Dahlgren så att han skulle kunna utfärda en formell beställning på en SRV-insats i Thailand. Zanchi ringde tillbaka till Örneus och sade att Dahlgren hade talat med Nordlander och att denne hävdade att "SRV varken kan, får eller vill göra något i detta läge" (Örneus, intervju 2005). Örneus tog då ny kontakt med Kjell Larsson, som svarade att SRV måste ha en formell beställning. Örneus uppmanade Larsson att inte vara formell utan att vara flexibel och se till att insatsen kom i väg (Ibid.).

Örneus tog även kontakt med chefen för UD GS, Hans Lundborg, och sade att KC var obenägna att skicka SRV till Thailand innan en formell förfrågan kom från Thailand. Örneus ville därför att Lundborg skulle ringa till Hans Dahlgren för att få beslutet sanktionerat. Lundborg försökte komma fram till Dahlgren utan att lyckas. Även Annika Söder ringde till Lundborg för att han skulle stöta på kabinetssekreteraren. Då detta inte gick beslutade Lundborg att själv fatta beslut om en SRV-insats i Thailand. Om inte annat kunde den finansieras via anslaget för konflikt- och kris-hantering. Därför ringde han till departementssekreteraren Marina Berg och bad henne ringa Försvarsdepartementet och meddela att finansieringen var ordnad. Efter ett tag ringde han och frågade om Berg hade ringt, vilket hon sade att hon hade gjort. Därmed trodde Lundborg att saken var avklarad (Lundborg, intervju 2005).

För SRV var problemet delvis att de behövde en formell beställning från regeringen för att kunna finansiera en insats i Thailand. Men det var också så att de behövde en redogörelse för behovsbilden. Under dagen hade personalen på SRV bedömt att en så kallad search and rescue-insats inte var aktuell. De förväntades åka på ett extraordinärt uppdrag, för vilket det inte fanns utarbetade rutiner. Den formella beställningen skulle förhoppningsvis innehålla en kravspecifikation, utefter vilken SRV sedan kunde arbeta. Ett annat problem var att UD inte pratade med en röst. Samtidigt som UD GS tryckte på för att få en insats till stånd, bromsade UD KC. Christina Palm ringde vid ett tillfälle och undrade varför SRV skulle åka till Thailand och vad de skulle göra där. Senare på kvällen ringde Jan Nordlander och frågade om det var bestämt att de skulle åka till Thailand, varpå Larsson svarade att ingenting var bestämt. Nordlander frågade då om han kunde få bekräftat att de inte skulle åka. Larsson sade till såväl Palm och Nordlander som till Örneus att de skulle ta ett gemensamt beslut att gå till Fö, så att SRV

kunde få pengar, beslut och en möjlighet att komma in i landet (Larsson, intervju 2005).

På Förvarsdepartementet hamnade frågan i ett tidigt skede på en politisk nivå, i och med att Christina Salomonson tog direktkontakt med statssekreterare Hjelm vid 11.00-tiden. Av den anledningen föranledde frågan en relativt begränsad aktivitet på tjänstemannanivå under söndagen (Wolfbrandt, intervju 2005). Mikael Wolfbrandt på Fö CIV hade förvisso några kontakter med Kjell Larsson under dagen av informerande karaktär (Ibid.). Till saken hör att Förvarsdepartementets politiska ledning under söndagen delvis var avskärmd från den direkta processen. Förvarsminister Leni Björklund låg hemma i vinterkräksjuka och statssekreterare Hjelm hörde inte av kabinetssekreterare Dahlgren efter förmiddagsamtalet. Senare under dagen hade han kontakt med Magnus Edin, politiskt sakkunnig på Fö, men talade bara om den redan igångsatta SRV-insatsen till Sri Lanka. Sedan hörde han inte mer den dagen, men körde hem till Stockholm från Karlskoga där han tillbringat julhelgen (Hjelm, intervju 2005).

På morgonen måndagen den 27 december hade GD Salomonson och Kjell Larsson upprepade överläggningar om en SRV-insats i Thailand och klockan 10.15 hade Salomonson och statssekreterare Hjelm telefonkontakt om saken, men signalerna från Förvarsdepartementet var fortfarande avvaktande (SRV 2005). Salomonson sade då att hon också hade politiska överväganden i bakhuvudet – att lunchekot annars kunde komma att rapportera att Sverige inte agerade (Salomonson, intervju 2005).

Förutsättningarna och formerna för en insats i Thailand diskuteras under måndagsförmiddagen både inom Räddningsverket och på Förvarsdepartementet. På Förvarsdepartementet och med berörda myndigheter diskuterades vid lunchtid möjligheten att skicka i väg ett observatörsteam till Thailand bestående av personal från SRV och Krisberedskapsmyndigheten (Fö 2005; KBM 2005; Wallman, intervju 2005). Under eftermiddagen bereddes frågan på Fö och beslut fattades att ett observatörsteam inte kunde åka med mindre än att också ett räddningsteam följde med (Björklund, intervju 2005). Jonas Hjelm hade kontakter med generaldirektörerna för SRV och KBM, Salomonson respektive Eksborg samt med försvarsministern och de avfärdade gemensamt idén om att skicka i väg ett team med observatörsstatus som väl på plats skulle

ägna sig åt andra uppgifter.¹³ För syftet med observatörsteamet var att komma runt det faktum att det fortfarande var oklart med finansiering och att det saknades en behovsbild (Hjelm, intervju 2005).

Vid ett samtal mellan statssekreterare Hjelm och kabinettssekreterare Dahlgren mellan klockan 17.30 och 18.00 framförde den senare att UD önskade att SRV skickade ett team till Phuket. Hjelm bad då Dahlgren om en kontaktperson på UD som Fö:s departementsråd Birgitta Ågren kunde vända sig till i fråga om finansiering och behovsbild. Dahlgren angav chefen för GS, Hans Lundborg. Därefter ringde Hjelm till Ågren, Fö:s expeditions- och rättschef Helena Lindberg och till Leni Björklund och gav klartecken till att skrida till handling respektive för att meddela vilka kontakter som hade tagits. Därefter trodde Hjelm att ärendet var färdighanterat (Hjelm, intervju 2005). Hjelm frågade Lindberg om det var möjligt att skicka i väg SRV utan ett regeringsbeslut och fick till svar att det var det (Lindberg, intervju 2005).

Vid 19.00-tiden, inför ett tv-framträdande, ringde Carin Jämtin till Leni Björklund. Björklund förstod att UD upplevde att det fanns en propp på Fö i frågan om att få i väg SRV till Thailand. Detta förvånade Björklund, eftersom hon tidigare i samtal med Hjelm sagt att insatsen var i sin ordning. Därför ringde hon på nytt upp Hjelm, som menade att UD fortfarande inte givit klartecken. Hon bad honom trycka på och ringde därefter direkt upp Jämtin och redogjorde för samtalet med Hjelm och bad henne se till att UD gav klartecken (Björklund, intervju 2005).

Jämtin ringde därpå till Örneus och berättade att Björklund var förtvivlad över att ingenting hände, och att Christina Salomonson kunde ringa henne direkt för att få ett beslut. Örneus vidareförmedlade detta till Kjell Larsson. Larsson talade med Salomonson, som tyckte att det var lämpligare att ringa till Hjelm, i stället för till Björklund. Efter 20 minuter ringde Larsson tillbaka till Örneus och berättade att Salomonson ringt till Hjelm, men att denne sagt nej till en insats (Örneus, Salomonson och Larsson, intervjuer 2005).

I diskussioner mellan SRV och KBM träffades en överenskommelse att KBM:s överdirektör, Lars Hedström, med ett förflutet i SRV, för SRV skulle kunna leda en räddningsinsats (SRV 2005).

¹³ Per Örneus (UD GS) uppger att förslaget om observatörsteam stoppades genom att Carin Jämtin tog en kontakt med Leni Björklund som direkt sagt nej. Sedan hade även Dahlgren ringt till Hjelm för att förhindra ett sådant arrangemang (Örneus, intervju 2005).

Vid 22.30 ringde Jonas Hjelm till Birgitta Ågren för att höra om UD tagit kontakt, men det hade de inte. Hon försökte då själv nå Hans Lundborg, utan att lyckas. Klockan 22.45 ringde Marina Berg från UD GS upp Ågren och bad henne kontakta SRV för att de skulle kunna komma i gång. Det var mycket angeläget och UD skulle betala för allt. Ågren ringde till Kjell Larsson på SRV, men han ville fortfarande ha ett besked om vilken kompetens som efterfrågades. Ett sådant utverkades senare av Berg (Ågren, intervju 2005). Men för att SRV skulle kunna åka krävdes ett beslut från Fö. Så uppfattade åtminstone Marina Berg på UD GS saken när hon diskuterade med SRV. Hon var frustrerad över att ingenting hände; det verkade finnas en propp i systemet. Från UD och Laila Freivalds personligen hade det klargjorts att budgettekniska frågor skulle lösas senare. Ändå verkade oklarheterna om hur en insats skulle finansieras utgöra ett hinder (M. Berg, intervju 2005). Även statssekreterare Annika Söder pekade på att det mellan UD och Fö finns reflexer av typen ”om jag tar beslutet kanske jag får betala” (Söder, intervju 2005).

Ett problem tycks ha legat i det faktum att en svensk myndighet inte utan vidare kan operera i ett annat land. På UD rådde uppfattningen att det krävs tillstånd från den mottagande parten, och i fallet med tsunamins verkningar i Thailand var det otvetydigt thailändska myndigheter som hade huvudansvaret för räddningsinsatserna. Under söndagen lämnades påstötningar från den svenska ambassaden till det thailändska inrikesministeriet obesvarade. Under måndagen togs därför nya kontakter med utrikesministeriet, men där fick de nej. Först på ett större möte under måndag eftermiddag beslutade Thailands vice utrikesminister att de välkomnade hjälp utifrån (Thöresson och Palm, intervjuer 2005). Kabinettssekreterare Dahlgren menar dock att det mycket väl hade gått att skicka i väg en styrka redan på söndagen och begära landningstillstånd etcetera medan planet var i luften (Dahlgren, intervju 2005).

Tisdagen den 28 december vid lunchtid fattades ett beslut om att SRV kunde åka till Thailand och senare samma dag åkte SRV-teamet i väg. Ombord på planet tillhörande Novair var också utrikesminister Freivalds, GD SRV Salomonson och representanter för bland annat Röda korset och Svenska kyrkan (SRV 2005). Situationen på Arlanda inför avfärd var kaotisk och av en händelse råkade också fyra journalister och tre anhöriga ta sig ombord. Varken Arlandas säkerhetschef eller flygplatschef var på plats och problem

uppstod när de försökte få med sig bland annat smärtstillande medel ombord (Ljungberg, intervju 2005).

8. Registrering och uppföljning – hur och av vem?

Så fort Tommy Hydfors vid Rikskriminalpolisen larmades av RKC på söndagsmorgonen kontaktade han ID-kommissionens vice ordförande Stig Edqvist, vilken inställde sig i polishuset och kallade in personal för att påbörja en katastrofregistrering. Edqvist fick två uppgifter av Hydfors. Förutom katastrofregistreringen skulle han börja förbereda för en insats med ID-kommissionen. Den första uppgiften fick han i egenskap av chef för RKP:s våldsrotel, den rotel som fortfarande arbetar med Palmemordet och som har kapacitet att hantera stora mängder data. Den andra fick han i egenskap av att vara vice ordförande för ID-kommissionen. Båda dessa uppdrag måste dock samordnas med UD. Under morgontimmarna förde Edqvist och Palm på UD KC ett antal telefonsamtal. RKP fick klartecken att förbereda ID-kommissionen (Palm, intervju 2005). Däremot önskade UD ta ett ledningsansvar för katastrofregistreringen (Hydfors, intervju 2005).

Tommy Hydfors var noga med att ledningsförhållandena mellan RKP och UD skulle klaras ut i ett tidigt skede. Anledningen var att en schism hade uppstått mellan UD KC och RKP i samband med Linate-olyckan i Milano i oktober 2001. Vid det tillfället hade dåvarande chefen för KC, Jonas Hafström (i dag ambassadör i Thailand), och dåvarande chefen för Rikskriminalen, Lars Nylén, haft olika uppfattningar om var gränsen mellan de olika organisationernas mandat skulle dras (Nylén, intervju 2005; Hafström 2005). Vid detta tillfälle skulle sådana meningsskiljaktigheter undvikas och det var därför sambandet mellan UD och RKP var av vikt. Därefter var det klart att ID-kommissionen kunde börja förbereda en insats och att UD skulle ta huvudansvaret för registreringen. Under förmiddagen ringde Edqvist till Hydfors med detta besked (Ibid.). Det är därmed inte sagt att RKP inte behövde registrera inkommande uppgifter. På morgonen den 27:e satte Rikskriminalpolisen i gång katastrofregistrering i databaserna DIR och DVI (Disaster Involved Register och Death Victim Identification), vilket var förknippat med ID-kommissionens arbete (RPS 2005; Grenfors, intervju 2005). Under eftermiddagen den 26:e hade vakthavande befäl vid RKC, Kristian Zander, en kontakt med Christina Palm där han

berättade att de faxat över uppgifter till UD och att det vore bra om UD kunde skicka över sina uppgifter för katastrofregistreringens räkning. Palm svarade att detta var svårt, varvid Zander påpekade att det var nödvändigt bland annat för ID-kommissionens arbete. Till slut fick de materialet (Zander, intervju 2005).

Den 28:e december modifierades på RKP relationsdatabasen iBase för den uppkomna situationen. Uppgifterna fördes allt eftersom över till UD då de hade ett ledningsansvar i registreringsfrågan (Hydfors, intervju 2005).

Den 26:e december fattade Hydfors ett interimistiskt beslut på att RKP skulle leda den polisiära verksamheten, vilket den 28:e befästes med ett beslut från rikspolischefen (RPS 2005). Detta beslut var av vikt i så måtto att länspolismyndigheterna i och med det var skyldiga att stå till RKP:s förfogande beträffande till exempel att skicka uppgifter som var relevanta för registreringen (Hydfors, intervju 2005).

När Kerstin Melén på UD:s konsulära jour tidigt på morgonen den 26:e förstod att katastrofen i värsta fall kunde omfatta 30 000 svenskar gjorde hon bedömningen att ärendet inte kunde hanteras i enlighet med upparbetade rutiner; det skulle ta för lång tid att registrera alla inkommande uppgifter från anhöriga och drabbade. Därför var hennes första besked till Vaktavande att inte föra några anteckningar. Hon tyckte att det var viktigt att förmedla till dem som ringde att det var de thailändska myndigheterna som hade ansvar för katastrofarbetet, men att svenska myndigheter organiserade sig för att se vad de kunde göra. Hon uppmanade dem att följa händelseutvecklingen via media. Skadade hänvisade hon till SOS International (Melén, intervju 2005).

Någon gång mellan 09.00 och 10.00 började Melén ta anteckningar eftersom andra hade börjat göra det (Ibid.). Både i växel, som varit bemannad sedan 07.20, och på pressjouren hade anteckningar börjat föras. I växel delade Eva Öhrn ut blanketter till telefonisterna som var framtagna för växelns övning inför USA:s anfall mot Irak 2003 (Öhrn, intervju 2005).

Vaktavande bestod i det här läget av både Christina Andersson, som skulle ha slutat klockan 11.00 men som var kvar till klockan 15.00 och Annika Klingström, som skulle ha kommit in klockan 10.00, men som var på plats en kvart innan. Vid 14.30 kom Christina Fridlitzius in som förstärkning och det var först i och med det som Vaktavande började trotsa förhållningsorden att inte ta anteckningar för att hålla nere samtalstiden. De började föra in

uppgifter i Lotus Notes och vidarebefordra dem till Konsulära enheten (Klingström, intervju 2005). På UD övergick sålunda problematiken under dagen från att ha handlat om vad som skulle sägas till anhöriga till det faktum att samtalsfrekvensen var väldigt hög; det fanns inte tillräckligt med folk för att ta emot alla samtal. Redan på förmiddagen var väntetiden en timme (Melén, intervju 2005).

Eftersom samtalstrycket var så kompakt förefaller det sätt som uppgifter hanterades och systematiserades ha fått en underordnad betydelse. Som situationen utvecklade sig skickades uppgifter från olika avdelningar på UD och därtill i olika format till KC. Under söndag förmiddag måste det dock ha stått klart för åtminstone Christina Palm att UD skulle hantera listorna över registrerade uppgifter om saknade, omkomna, anhöriga etcetera. Inledningsvis var registreringen väsentligen pappersbaserad (Klasson, intervju 2005).

Insamlandet av inkomna uppgifter fortskred under måndagen på UD på ungefär samma sätt som under söndagen. Den enda skillnaden var att fler personer var på plats, dock var bristen på operativ ledning fortsatt kännbar. I första hand tycks UD-personal med sent anställningsdatum, eller som fortfarande var under utbildning, ha kallats in. Detta eftersom de inte hade någon normal funktion i linjen. För dem som sattes att svara i telefon rådde brist på information om vad de kunde svara, samtidigt som de hade att hantera stora mängder inkommande data via telefonsamtalen (Landau, intervju 2005).

Under måndagen gjordes dock flera ansträngningar för att effektivisera arbetet med att registrera uppgifter. Bland annat inrättades ett anhörignumner. Personer som ringde dit kopplades automatiskt till Konsulära enheten samt till några tjänstemän vid Asienheten. Då trycket inte lättade nämnvärt togs under eftermiddagen kontakt med ett privat så kallat call center, KalixTele24. Initiativet kom från pressekreterare Odd Guteland (UD MK), som själv tidigare hade arbetat på ett call center. Redan på förmiddagen hade Telia föreslagit en lösning med ett call center till Förvaltningsavdelningen, men fått ett nej. När Guteland på eftermiddagen föreslog denna lösning för statssekreterare Lars Danielsson var han dock positiv (Guteland, intervju 2005). Klockan 18.00 träffades en överenskommelse mellan UD, Förvaltningsavdelningen och KalixTele24 om att call centret skulle vara i gång per klockan 07.00 den 28 december. KalixTele24 skulle enbart hantera enklare samtal från

anhöriga med hjälp av Konsulära enhetens standardblankett (UD 2005: 30).

Vid samma tillfälle som lösningen med ett call center diskuterades föreslog Guteland också att ett sms skulle skickas till de abonnenter som befann sig i de drabbade områdena för att lokalisera dem som var i säkerhet, skadade eller oskadda, med en uppmaning om att ta kontakt med anhöriga. Sms:et skickades i väg den 28 december och hade avsedd effekt (Guteland, intervju 2005). Senare skickades ytterligare ett sms till svenskarna i Thailand med en uppmaning att boka plats på evakueringsplanen samt ett med kontaktinformation till Bris för hjälp åt traumatiserade barn (UD 2005: 31).

Antalet uppgifter och anmälningar var under måndagskvällen så stort att en effektivisering av registreringen var påkallad. En tillkallad konsult kom fram till att det vore bättre att använda sig av databasen INVIT, som var väl beprövad inom utrikesförvaltningen (UD 2005: 30; Klasson, intervju 2005). INVIT förbereddes och anpassades under tisdagen, och tanken var att det skulle tas i bruk på onsdag morgon, den 29:e. Tillsvidare användes de formulär som var tillgängliga (Ibid. 32).

Det var först på tisdagen den 28 december som personal från andra departement kallades in för att svara i telefon. Då upprättades också extraordinära arbetsplatser i kulvertarna under RK. Under tisdagen satt ett 30-tal personer i Kalix, 15 personer från andra departement i kulvertarna samt ett förstärkt KC och svarade i telefon. I UD:s IT-utbildningslokaler hade 15 platser iordningställt för extrainkallad UD-personal. Från och med måndagen hade ett fyrskift etablerats (fm, em, kväll och natt) vilket ökade svarskapaciteten dygnet runt. Den stora mängden inkommande information samlades inledningsvis bara in, utan att verifieras eller på annat sätt kvalitetssäkras. Tanken var att en sådan process skulle ta vid efterhand (UD 2005: 31).

På tisdag eftermiddag kontaktade chefen för Rikskriminalpolisen, Therese Mattsson, UD:s expeditionschef, Per Thöresson, och sade att RKP hade experter som kunde vara behjälpliga; som var vana att matcha stora mängder data. Mattsson hade fått indikationer från chefen för Justitiedepartementets polisenhet, Nils Öberg, på att registreringen i UD:s regi inte fungerade tillfredsställande. Dessutom hade hon hört Göran Persson uttala sig i media och där gjort gällande att antalet saknade svenskar var drygt 3 000. Enligt uppgifter inom RKP var den siffran ungefär hälften, och Mattsson

började fundera på vad UD hade för uppgifter som inte RKP hade. En misstanke om att UD:s listor var behäftade med dubletter smög sig på. Det var därför hon tog kontakt med Thöresson (Mattsson, intervju 2005). Dubbelregistreringen berodde delvis på att det på UD beslutades att uppgifter om förmodat avlidna inte skulle synas i registret, utan endast hanteras av KC. Därför kunde de som registrerade inte hitta uppgifterna och registrerade dem på nytt (Klasson, intervju 2005).

Klockan 17.00 hölls ett möte med deltagare från UD och RKP, bland annat expeditionschefen Per Thöresson och Thord Modin från RKP (dock inte Mattsson). Jörgen Härberg från RKP presenterade en modell för datahanteringen som byggde på användandet av Excel och databasen iBase. Thöresson menade att UD redan förberett ett användande av Lotus Notes och att det skulle ta tid att ställa om. Lilian Klasson, inhyrd konsult vid RK-IT, tyckte att ett byte av databehandlingsprogram skulle vara som att gå över ån för att hämta vatten. Modin från RKP tyckte att mötet kunde avslutas eftersom han inte hade något mer att tillföra. UD verkade ha bestämt sig för hur de skulle gå till väga och hade situationen under kontroll, var hans bedömning (RPS 2005; Härberg och Modin, intervju 2005). Från UD:s horisont sågs det som orimligt att RKP skulle kunna hantera den stora mängd uppgifter som på tisdagen fanns hos UD (enligt UD 2005: 31, ca 15 000) med de metoder som föreslogs. "Det var inte seriöst" resonerade expeditionschefen (Thöresson, intervju 2005). Under alla omständigheter beslutades att material och ansvar för uppgifter om omkomna och saknade skulle föras över till RKP (UD 2005: 32). Att det sedan tidigare inte fanns ett grundmurat förtroende mellan UD och RPS ledde till initiala missar i kommunikationen, menar Nils Öberg (intervju 2005).

UD hade fortfarande det övergripande ansvaret för listorna, varför även reseföretagen försökte avrapportera till dem. Det tycks dock ha varit svårt att få kontakt med UD. Stefan Born, STA-Travel, beklagade sig för SvD: "Jag har försökt e-posta över listor på saknade resenärer till UD hela dagen, men inte fått svar vart jag ska vända mig" (SvD 2004-12-30).

På torsdagen den 30 december hölls ett nytt möte mellan UD och RKP, där representanter från ett konsultföretag, Soft-Com, också deltog. Chefskonsulten började skissa på ett förslag till organisation. Modin påpekade då att RKP hade en organisation, utpekade ansvariga samt ett fungerande system för diarieföring och

databashantering. Mötet koncentrerades efter det på UD:s organisation. Denna kritiserades av konsulterna (RPS 2005). Vid detta möte fattades också beslut om att UD efterhand skulle föra över allt sitt material till RKP och att detta senare och kontinuerligt skulle återföras till UD i systematiserat skick (UD 2005: 33). Lilian Klasson hade dock förstått att RPS fattat beslut om att inte återleverera listorna till UD, vilket de heller inte gjorde (Klasson, intervju 2005).

Telefontrycket fortsatte att vara hårt, varför Förvaltningsavdelningen successivt byggde ut kapaciteten för extra arbetsplatser i kulvertarna. Som mest fanns det 100 extra arbetsplatser (den 31 december 2004) som användes av tjänstemän från ett flertal av Regeringskansliets departement (RK FA 2005). På nyårsafton inleddes ett omfattande kvalitetssäkringsarbete på RK, där felstavade namn rättades, dubletter raderades etcetera. Därutöver påbörjades ett arbete med att kontakta samtliga anmälare av saknade personer, för att verifiera uppgifternas aktualitet. Det arbetet var resurskrävande och tog ett 80-tal personer i anspråk (UD 2005: 34).

Enligt Expressen (2005-01-11) samkörde RKP sina listor över återvändande med Skatteverket den 1 januari. Anna-Karin Storsten på Skatteverket ringde också till UD, eftersom hon antog att även de behövde samköra sina register, men fick då besked att det inte var aktuellt.

Den 2 januari kom UD och RKP överens om att RKP skulle ta över ansvaret för UD:s listor. Anledningen var att polisen inför skolstarten den 10 januari skulle kunna lämna information till kommunerna senast fredagen den 7 januari. Datum för överlämnande bestämdes till den 4 januari (UD 2005: 34).

Som ett led i kvalitetssäkringen ombads en sifferanalytiker från SCB den 3 januari att granska UD:s databas och arbetsmetoder. I huvudsak fann hon UD:s arbete tillfredsställande, men åtog sig att hjälpa till. Samma dag skickades databasen till Skatteverket, som fick till uppgift att matcha ofullständiga uppgifter med folkbokföringsregistret. Detta gjordes under natten till den 4 januari och av de ca 2000 ofullständiga uppgifterna kunde knappt hälften kompletteras (Ibid. 35).

Överlämnandet den 4 januari föregicks av ett möte med UD, RK:s IT-enhet, FA stab och RPS. Förutom IT-tekniska aspekter diskuterades också hur UD:s behov av löpande uppgifter rörande konsulära ärenden skulle tillgodoseas rent praktiskt. Resultatet blev att UD satte tre sambandsmän på RKP. På mötet påpekade UD

också att kvalitetssäkringsarbetet inte var slutfört och att det därför fortfarande fanns dubletter och ofullständiga uppgifter. Totalt innehöll UD:s databas 36 631 poster vid överlämnandet (UD 2005: 35–36).

Den kvalitetssäkring som påbörjats av UD bedömdes inte vara tillförlitlig på RKP. Dessutom gällde den bara en bråkdel av alla de uppgifter som överlämnades; stora mängder poster överlämnades på onummerade pappersark (Grenfors, intervju 2005). RKP fick därför börja med att skanna och föra in dem i sin relationsdatabas (RKP 2005-03-01).

Fredagen den 7 januari var en klämdag och klockan 16.00 skickades RKP:s listor ut till de lokala polismyndigheterna för vidarebefordring till kommunerna. Till listorna bifogades ett missiv som gav uttryck för en viss osäkerhet beträffande uppgifternas aktualitet. Detta beaktades dock inte alltid, varför en del missförstånd uppstod. Eftersom det var en klämdag var kommunernas kontor i vissa fall obemannade (Mattsson och Begler, intervju 2005).

Redan i ett tidigt skede, den 28 december, togs på en presskonferens frågan upp om inte listorna över saknade, omkomna etcetera kunde offentliggöras, för att uppgifterna på så vis kunde korrigeras med allmänhetens hjälp. Hans Dahlgren hade då inget svar på den frågan (Dahlgren 2004-12-28, Information Rosenbad). Den 31 december meddelade Göran Persson på en pressträff att det inte var aktuellt att publicera listorna, dels eftersom de ännu inte var kvalitetssäkrade och dels för att risk förelåg att drabbade personers hem skulle kunna komma att utsättas för inbrott och skadegörelse (Persson 2004-12-31, Information Rosenbad). För polisens del var inte dessa skäl de tyngst vägande. När de väl övertog ansvaret för listorna trodde de sig kunna klara av att kvalitetssäkra dem på egen hand. Däremot ringde personer som överlevt Estonia-katastrofen och vädjade till dem att inte offentliggöra listorna, eftersom de hade uppfattat detta som kränkande (Grenfors, intervju 2005).

9. Evakuering av svenskar är prioriterad

Redan timmarna efter det att tsunamivågorna sköljt över västra Thailands kustområden stod det klart att många svenskar och andra turister behövde hjälp med att ta sig hem och att kapaciteten var

otillräcklig (Fritidsresor 2005).¹⁴ Som nämndes ovan dröjde det till måndagen innan detta behov blev allmänt känt inom RK. Statssekreterare Danielsson hade via sina kontakter med kabinetssekreterare Dahlgren under söndagen (i den mån några sådana kontakter förevar) förstått att den frågan var under kontroll. Men på måndagens möte med beredskapsgruppen klockan 16.00 stod det klart att reseföretagen inte kunde frammana den kapacitet som krävdes (Danielsson, intervju 2005). På den efterföljande pressträffen svarade han på en fråga:

[...] att huvudansvaret för att transportera hem ligger ju på reseföretagen och flygbolagen och de har tagit ett mycket stort ansvar här. Nu får vi signaler från reseföretagen att de kan ha kapacitetsproblem. Då ser vi det som absolut nödvändigt [...] att då får vi från statens sida hjälpa till på det sätt som kan vara nödvändigt (Danielsson 2004-12-27, Information Rosenbad).

I vanliga fall är det reseföretagens ansvar att ombesörja hemtransport av sina kunder. I det uppkomna läget krävdes dock förstärkningar. Redan tidigare på måndagen hade KC varit i kontakt med SAS. SAS hade dock låtit meddela att de inte hade möjlighet att ställa flygplan till förfogande förrän på nyårsdagen. Därför skulle nya diskussioner hållas med SAS under tisdagen (Nordlander och Danielsson, intervjuer 2005).

Under måndagen ringde en EU-samordnare vid UD KC, Tommy Andersson, till ett kansliråd på KC, Roland Nilsson, och påtalade att det i detta läge var av stor vikt att aktivera EU:s gemensamma katastrofberedskap, inte minst för att snabbt få solidariskt flygtransportunderstöd från medlemsländerna. Nilsson höll med i sak, men trodde inte att det var aktuellt i och med att Nordlander och Palm hanterade ärendet. De skulle återkomma om de behövde Anderssons hjälp (T. Andersson 2005). Sverige hade så sent som i november 2004 bidragit med flygtransporter under medlemsstaternas gemensamma undsättning av EU-medborgare från Elfenbenskusten. Då hade 10 000 personer evakuerats inom en vecka. Förslaget avvisades dock med hänvisning till att det skulle ta för lång tid att mobilisera. Operationen i Elfenbenskusten hade tagit månader att förbereda (Thöresson, intervju 2005).

Som nämnts ovan identifierades på beredskapsgruppens möte klockan 10.00 på måndag förmiddag problemet med att många

¹⁴ Fritidsresors informationsansvariga, Lottie Knutson, menade dock inledningsvis att de inte planerade att sätta in extraflyg innan de hade bildat sig en uppfattning om katastrofens omfattning. Tills vidare skulle de flyga hem resenärer planenligt (SvD 2004-12-26).

turister förlorat sina passhandlingar i flodvågorna. Denna omständighet var det inte mycket att göra något åt och därför vållade den inte några större policyproblem. Redan på måndag eftermiddag beslutade thailändska myndigheter att drabbade fick lämna landet utan passhandlingar och RPS att resenärer från Bangkok och Phuket skulle tas emot på de större svenska flygplatserna (UD 2005: 24).

På UD:s beredskapsgrupps möte klockan 10.00 på tisdagen diskuterades frågan om att använda sig av Försvarsmaktens Herkulesplan. Slutsatsen var att dessa plan inte kunde användas för hemtransport av överlevande eftersom de inte var utrustade med toalett och resan skulle ta för lång tid; för sträckan Thailand Sverige fordras fyra mellanlandningar (UD 2005). Statssekreterare Hjelm på Försvarsdepartementet beslutade på tisdagsmorgonen att en krisanteringsgrupp skulle bildas på departementet. På det första mötet klockan 11.00 beslutades att Försvarsmakten skulle instrueras att sätta Herkulesplan i beredskap för att kunna bistå med materieltransporter (Fö 2005; FM 2005).

Klockan 14.00 hölls ett möte mellan UD och reseföretagen som syftade till att precisera vilken flygkapacitet de kunde uppbåda. Detta möte hölls innan ett nytt möte med SAS (klockan 16.00), eftersom tanken var att SAS skulle fylla det behov som gick utöver reseföretagens kapacitet. Till mötet med SAS var även representanter från de norska och danska ambassaderna inbjudna, eftersom det fanns ett intresse för en skandinavisk lösning (UD 2005: 24). Kontakter mellan de nordiska konsulära enheterna hade redan tagits. Detta föll sig naturligt eftersom det nordiska samarbetet fortgått sedan 1960-talet; det går naturligt före EU-samarbetet. ”Det finns inga länder som sitter och väntar in en [EU-]gemensam insats när de kunde få i väg en egen tidigare” (Palm, intervju 2005).

Klockan 14.00 hölls också ett möte med UD:s beredskapsgrupp, där frågan om hemtransport av svenskar diskuterades. Karin Olofsdotter framkastade där ett förslag om att kontakta Aeroflot för att höra vad de hade för möjlighet att bistå. Hennes tanke var att Aeroflot förfogar över en stor flotta, samtidigt som antalet rysar i den drabbade regionen förmodligen inte var så stort. Förslaget avslogs dock (Olofsdotter, intervju 2005).

Lars Danielsson fick av Dahlgren veta att SAS inte kunde flyga till undsättning förrän tidigast på nyårsdagen. Därför ringde Danielsson upp Anders Ehrling, chef för SAS Sweden, på tisdagen. Tack vare detta samtal lyckades SAS ordna med några mindre plan

som behövde mellanlanda några gånger mellan Sverige och Thailand. Denna fråga var den enda som SB engagerade sig i rent operativt. Som Danielsson såg det var det framför allt reseföretagens skyldighet att flyga hem resenärerna. De är stora internationella koncerner och de hade gjort omDispositioner av sina transportresurser. Anledningen till att ryggmärksreflexen var att vända sig till SAS hade att göra med att staten är delägare i det bolaget (Danielsson, intervju 2005).

Efter tisdagens möten med SAS och olika reseföretag fick chefen för UD SSSB, Mikael Westerlind, i uppdrag att upphandla flygkapacitet. Det fanns ett politiskt tryck att komma i gång omedelbart och inte invänta SAS. Det var inte aktuellt att dryfta lagen om offentlig upphandling, utan det var "do it now" som gällde. "Generalorden" var att det fick kosta vad som helst; huvudsaken var att så många flygstolar som möjligt frambringades i glappet innan SAS skulle börja flyga. Dessa signaler förmedlades till Westerlind av Hans Dahlgren (Westerlind, intervju 2005). Detta resulterade i att en Boeing 737 från Air Scotland/Greece Airways hämtade upp 233 passagerare i Phuket den 29 december (UD 2005: 24).

Den 29:e började också SAS flyga till Thailand för att hämta upp skandinaver. Mellan den 29 december och den 4 januari flög SAS sammanlagt 18 turer, varav två var sjuktransporter (Ibid.).

Att alla inte kunde flyga i vanliga flygstolar stod klart i ett tidigt skede. Chefen för KC, Jan Nordlander, hade under hösten 2004 bytt plats med ambassadör Hafström, det vill säga att Hafström hade varit chef för KC och Nordlander ambassadör i Bangkok. Nordlander hade sedan tiden i Thailand uppfattningen att den thailändska sjukvården höll god kvalitet. Den 27:e på eftermiddagen tog han ändå initiativ till att ordna med ambulansflyg och tog kontakt med Luftfartsverket (Nordlander, intervju 2005). Den 28 december gav UD LfV i uppdrag att utreda möjligheterna att genomföra hemtagning av skadade med iordningställda sjuktransportplan från SAS. Förberedelser hade redan vidtagits och under eftermiddagen blev det klart att Västerbottens läns landsting kunde ta vårdgivaransvaret. Under förmiddagen den 29:e gav SAS klartecken om att kunna genomföra sjuktransporter med två flygplan av typ MD80. UD fick besked om detta klockan 11.00. LfV organiserade ledningen av insatsen med en organisation som var under uppbyggnad, men ännu ej färdig – SNAM (Svenska Nationella Ambulansflyget). Klockan 16.00 var en krisledningscentral på plats på Arlanda med personal från LfV, SAS och Västerbottens läns

landsting. De sjuktransportplan som skickades i väg var utrustade med enklare sjukvårdskapacitet, men när SNAM är helt färdigt är tanken att även intensivvård ska vara möjlig (Luftfartsstyrelsen 2005). UD beställde även sjukvårdstransporter från andra flygbolag, såsom Viking Airlines och SAS Braathens etcetera (UD 2005: 25).

10. Omhändertagande av avlidna

Under det första beredskapskretsmötet på UD, måndagen den 27 december klockan 10.00, påtalade utrikesministern behovet av att skicka i väg ID-kommissionen. Stig Edqvist, ID-kommissionens vice ordförande, hade alarterats tidigt på söndagsmorgonen och samma förmiddag också varit i kontakt med UD KC. Christina Palm sade att "det finns alla skäl att börja förbereda sig" (Edqvist, intervju 2005). Klockan 08.20 meddelade Edqvist RKC att han, efter att ha varit i kontakt med UD, hade börjat förbereda ID-kommissionen. På nyårsafton kom denna till Thailand för att påbörja sitt arbete den 1 januari (RPS 2005).

UD:s expeditionschef Per Thöresson tog på tisdagskvällen kontakt med RKP och meddelade att det också kunde bli aktuellt med ett ID-team till Sri Lanka. Under onsdagen fattade UD beslut om att ett ID-team med åtta poliser skulle bege sig dit (Ibid.). När detta team kom till Colombo visade det sig dock att de inte hade några arbetsuppgifter där; det fanns inga oidentifierade omkomna svenskar i Sri Lanka. Efter ett dygn fortsatte detta team därför till Thailand där det förstärkte den styrka som redan var på plats (Mattsson, intervju 2005).

Faktaruta 4: Så arbetar ID-kommissionen

När en olycka sker utomlands, där svenska medborgare har omkommit, kallar Utrikesdepartementet in Rikskriminalpolisens ID-kommission. Kommissionen består av en expertgrupp för identifiering av människor som omkommit. I gruppen ingår kriminaltekniker, rättsodontologer och rättsläkare.

Kommissionens uppgift är att göra en dödsfallsundersökning och en identifiering. För att kunna göra en identifiering krävs identifieringsunderlag som polisen samlar in genom kontakter med anhöriga och tandläkare.

Så arbetar ID-kommissionen hemma i Sverige

Arbetet med insamling av ante mortem-uppgifter sköts av fyra identifieringslag som ansvarar för olika regioner. Identifieringslagen finns i Umeå, Stockholm, Göteborg och Skåne. Insamlandet av identifieringsunderlag sker genom att polisen gör hembesök hos anhöriga. Under besöket sitter polisen tillsammans med anhöriga och fyller i en blankett med uppgifter om den saknade. När ante mortem-uppgifterna är ifyllda översänds blanketten till Rikskriminalpolisen. Vid Rikskriminalpolisen finns en kontaktperson som tar emot uppgifterna för vidare bearbetning.

Material ur PKU-registret får även användas för identifiering av de avlidna. En begäran om sådan användning får endast göras av Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket. I det här fallet är det Rikspolisstyrelsen som ansöker om utlämning av vävnadsprov från PKU-laboratoriet.

Så arbetar ID-kommissionen på plats i katastrofområdet

Alla omkomna undersöks, oavsett nationalitet, i samarbete med 28 länders ID-kommissioner. De omkomna undersöks systematiskt och fotograferas både med och utan kläder. Rättsläkaren läser upp vilka skador den omkomna har för en kriminaltekniker som dokumenterar uppgifterna i en post mortem-handling. Den svenska ID-kommissionen jämför sedan de uppgifter som polisen hämtade från anhöriga i Sverige med omkomna i katastrofområdet.

Rikskriminalchefen är ordförande

ID-kommissionens ordförande är Rikskriminalpolischefen Therese Mattsson, polisöverintendent. Vice ordförande är kriminalkommissarie Stig Edqvist på Rikskriminalpolisen.

Källa: <http://www.polisen.se/inter/nodeid=31861&pageversion=1.html>

Innan ID-kommissionen hade kommit på plats uppstod problem med att bevara kroppar för identifiering över huvud taget. Klimatet i regionen gör att döda kroppar snabbt bryts ned. Den naturliga åtgärden ur ett thailändskt perspektiv var därför att kremera dessa. När detta kom till UD:s kännedom fick ambassadpersonalen på plats till uppgift att försöka förmå thailändska myndigheter att inte kremera "västerländska" kroppar innan de identifierats och anhöriga eventuellt godkänt detta. När utrikesminister Freivalds kom ned till Thailand den 29 december fick hon löfte om att denna önskan skulle efterkommas (UD 2005: 26). Reflexen att göra allt för att få hem döda var en lärdom från Estoniakatastrofen 1994, där frågan om bärgning av kroppar blev en stridsfråga (Thöresson, intervju 2005).

Kvar fanns emellertid problemet med att kropparna bröts ned. Redan i ett tidigt skede diskuterades olika lösningar på KC. Bland annat framfördes förslaget att skicka ett fartyg med kylkapacitet. På UD KC föreslogs en lösning med kylcontainrar på tisdagen, men det ansågs i början vara oetiskt. Förslaget restes innan frågan om kremering hade kommit upp, men vann gehör först i samband med att det var på tal att kroppar skulle brännas. I samarbete med framför allt ABB och Försvarsmakten kunde kylcontainrar sedan flygas ned till Phuket och andra drabbade områden (ABB mobiliserade containrar lokalt i Thailand) (Palm, intervju 2005).

För att kunna transportera kylcontainrarna till Thailand hyrde Försvarsmakten in en Antonov 124 från Ryssland – det största transportplanet i deras flotta – vilket anlände Arlanda den 2 januari och Phuket den 3:e (FM 2005).¹⁵

Sverige var sedan pådrivande i arbetet med att få fram tillräckligt med kylkapacitet för att övertyga de thailändska myndigheterna att stå fast vid sitt löfte (UD 2005: 26).

På statssekreterargruppens initiativ bildades på Justitiedepartementet en interdepartemental grupp med uppgift att rådgöra i frågor om omhändertagande av avlidna. Denna arbetsgrupp kom att kallas "Omhändertagandegruppen" och initierades torsdagen den 30 december. Påföljande dag, på nyårsafton, fick den av statssekreterargruppen också i uppdrag att ta ställning till frågor som berörde försvunna som aldrig återfinns. Samma dag (31 december) träffades gruppen för första gången och bestod då av representanter för

¹⁵ Lars Hedström (intervju 2005) uppger att containrarna anlände Bangkok, och att det var problematiskt att frakta dem vidare till kusten. Thailändska myndigheter fick städsla långträdare i detta syfte.

Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, UD, Socialdepartementet och Stockholms stift. Omhändertagandegruppen träffades bara vid två tillfällen (31/12 och 1/1) och identifierade frågor och oklarheter relaterade till de två uppdragen. Vid det första mötet identifierades tre huvudsakliga problemområden med anknytning till hemtransportering av avlidna svenska medborgare: inledning av hemtransport (var det till exempel bara identifierade avlidna som kunde föras hem?), resan och ankomsten (till exempel, hur och av vem löses problemet att obalsamerade kroppar inte får föras in i landet?) och mottagandet av avlidna i Sverige (var det till exempel nödvändigt med ytterligare identifiering eller obduktion vid ankomsten?). De enda rekommendationer gruppen kom fram till var att en präst från Svenska kyrkan, men inte från andra trossamfund, skulle finnas med under hemtransporten samt att landningen borde äga rum på en avskild och avgränsad plats på Arlanda (Ju 2005).

Under det andra mötet, på årets första dag, medverkade också företrädare för berörda myndigheter inom de aktuella departementens hägn. UD, Försvarsmakten, SRV, och RPS redogjorde för läget. ID-kommissionen, som hade kommit på plats i Thailand, arbetade i en internationell grupp med arton andra länder, där Australien hade ett ledningsansvar. Två flygplan var på väg till Thailand med kylcontainrar och före detta ÖB Johan Hederstedt hjälpte UD med arbetet att samordna transporten av avlidna hem till Sverige. Vidare konstaterades det på mötet att de avlidna vid hemkomst måste genomgå en extra identitetskontroll för att dödsfallsintyg skulle kunna utfärdas. Det framhölls att det var viktigt att transportens alla moment präglades av tydlighet och öppenhet gentemot anhöriga. Mötesdeltagarna enades om att föreslå regeringen att ge RPS ansvaret att samordna berörda myndigheters arbete med frågan (Ibid.).

Just det faktum att före detta ÖB Hederstedt enrollerats i detta delproblem visade sig inte vara helt okontroversiellt. Initiativet kom delvis från honom själv. Då han kände en stark frustration över att "ingenting hände" förberedde han en debattartikel för DN, och tog därvid kontakt med ett flertal personer. Den 30 december kontaktade statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Jonas Hjelm, honom och sade att regeringen ville att han skulle vara ansvarig för hemtransporten av de omkomna svenskarna (Hederstedt, intervju

2005).¹⁶ Frågan togs därefter över av UD (Hjelm, intervju 2005). Sent på nyårsnatten åkte Hederstedt till Thailand för att verkställa sitt uppdrag.

Den 3 januari fattade regeringen beslut om att uppdra åt RPS att samordna hemsändandet och överlämnandet av avlidna till anhöriga (RPS 2005). Tanken var att Hederstedts uppdrag skulle sträcka sig fram till flygplanen, där RPS-personal skulle ta över. Denna uppdelning förefaller dock inte ha gjorts helt klar för berörda parter, varför revirkonflikter uppstod (Nordlander, intervju 2005). Hederstedt började beställa transportplan utan att först gå via SOS International, vilket var ett avsteg från de rutiner som redan etablerats av UD (Begler, intervju 2005). Problemen reddes dock ut den 5 januari, då Hederstedt fick två kontaktpersoner i polisens stab från Nationella insatsstyrkan att samordna saker med (RPS 2005).

Den 5 januari landade ett Herkulesplan på Arlanda med omkomna svenskar. Samma dag fattade RPS beslut om att fortsättningsvis använda Ärna flygfält utanför Uppsala för mottagning och första hantering av omkomna (FM 2005). För polisens vidkommande var det viktigt att upprätta en uthållig organisation för mottagandet av avlidna, så att varje drabbad familj fick samma bemötande och omhändertagande; i detta skede var det långt ifrån klart hur många svenskar som omkommit och än mindre hur många som kunde transporteras hem (Mattsson, intervju 2005).

Som framgår av faktarutan om ID-kommissionens arbetssätt är en förutsättning för identifiering att det finns ante mortem-uppgifter att utgå från. Den 3 januari diskuterade RPS-gruppen (den grupp inom RPS som konstituerades efter det att regeringen givit RPS i uppdrag att samordna hemtransporten av avlidna) frågor rörande bland annat listor och obduktions- och informationsfrågor. Vid detta tillfälle dryftades även det så kallade PKU-registret (Ibid.). Detta hade ett år innan med framgång använts för att säkra bevisning mot Anna Lindhs mördare. Nu var frågan om det också kunde användas i detta fall.

Frågan hade dock redan börjat beredas på Socialdepartementet efter det att Socialstyrelsen under nyårshelgen förhört sig om förutsättningarna. Statssekreterare Mikael Sjöberg reagerade reflexmässigt med att registret skulle komma att behöva öppnas, varför departementet sattes att se över regelverket (Sjöberg, intervju 2005).

¹⁶ Enligt Jonas Hjelmns minnesbild var det dock Hederstedt som tog kontakt med honom den 30 december 2004. Efter en kontakt med Leni Björklund tog Hjelm upp frågan med Lars Danielsson och Hans Dahlgren, varefter ett uppdrag identifierades (Hjelm, intervju 2005).

Med anledning av att PKU-frågan kom upp valde vård- och omsorgsminister Ylva Johansson att avbryta sin semester för att delta i arbetet med att ta fram ett lagförslag (Johansson, intervju 2005).

Faktaruta 5: Vad är PKU-registret?

Ett laboratorium i landet, det så kallade PKU-laboratoriet vid Huddinge sjukhus, förfogar över blodprover från landets samtliga nyfödda barn sedan mitten av 1970-talet jämte personuppgifter om barnen och deras mödrar. Prover och uppgifter används huvudsakligen för screeningundersökningar rörande vissa ämnesomsättningsjukdomar.

PKU-provet kallas så efter den första ärftliga ämnesomsättningsjukdom som kunde screenas, fenylketonuri (PKU). Den är resultatet av ett fel på omsättningen av en aminosyra. Utan behandling får barnet utvecklingsstörning och neurologiska besvär. Men med speciell diet kan det utvecklas normalt.

Källor:

<http://www.sos.se/sos/publ/REFERAT/0077-011.htm>;

http://www.sll.se/w_biobank/123607.cs

Vid en presskonferens den 3 januari meddelade statsministern att partiledaröverläggningar tidigare under dagen givit vid handen att det fanns en enighet om att vidta lagstiftningsåtgärder för att göra det möjligt att utnyttja PKU-biobanken för identifiering av i första hand barn som omkommit i samband med naturkatastrofen (Riksdagsförvaltningen 2005).

Den 4 januari diskuterades frågan om att använda PKU-registret under ledning av statssekreterare Mikael Sjöberg (s) med företrädare för samtliga riksdagspartier. Frågan togs den 5 januari över av riksdagen som skulle ta ett utskottsinitiativ i frågan (S 2005).

Ärendet hade hög prioritet och skulle behandlas så fort som möjligt. Rättschefen i Socialdepartementet räknade med att kunna ha en proposition färdig till den 7 januari. För att vinna tid kom partiledarna överens om att uppmana socialutskottet att ta ett initiativ i frågan den 5:e. Socialutskottet arbetade fram ett utskottsbeaktande under trettondagen (den 6 januari), vilket var delat och klart till klockan 21.00 samma dag. Lördagen den 8 januari samman kallades ca 240 riksdagsledamöter via sms och e-post och tog beslut om lagstiftningen med acklamation (von Sydow, intervju 2005). Samma dag klockan 17.00 utfärdade regeringen lag om änd-

ring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården. Lagen trädde i kraft måndagen den 10 januari (Riksdagsförvaltningen 2005; SB 2005).

11. Svenskar i Thailand behöver hjälp

I och med att evakueringen kom i gång uppstod följdproblem, inte minst på plats i Thailand. För ambassadpersonalen blev det i viss mån en fråga om att hitta resenärer till de ankommande flygplanen (von Heidenstam, intervju 2005). Men enligt reglerna var varken hemresan eller annat konsulärt bistånd i form av till exempel pengar en gåva från staten. Sådana medel måste betalas tillbaka med avgift enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Signalerna från riksdag och regering har under senare år varit att det konsulära ekonomiska biståndet skall betalas ut mer restriktivt. Den nya lagen från 2003 är representativ för denna trend och det var med den förståelsen för sakernas tillstånd som de svenska hjälpsökande inledningsvis bemöttes.

Många svenskar blev upprörda över att behöva fylla i låneansökningar och förbindelser om återbetalning, vilket skapade nya problem för den personal som hanterade situationen i Thailand. På ett möte med UD:s beredskapsgrupp den 28 december beslutades att en avgift för konsulärt bistånd inte skulle tas ut eftersom det rörde sig om en nödsituation (Thöresson, intervju 2005). Det fanns både praktiska och politiska skäl till denna kursändring. Rent praktiska svårigheter signalerades från ambassaden till UD KC i ett tidigt skede. Det gick inte att efterkomma kraven på att alla skulle betala en avgift. De skulle ändå fylla i en blankett. När inte heller det fungerade räckte det med att de nödställda kvitterade ut pengarna. Men inte heller det gick i längden (Palm, intervju 2005). I praktiken övergick biståndsregimen till en bidragsregim, vilket var svårt att hantera för ambassadpersonalen (von Heidenstam, intervju 2005). Politiskt var det omöjligt att sätta gränser för statens ansvar i det läge som rådde massmedialt. I stället tvingades UD att ställa det konsulära regelverket åt sidan, resonerade statssekreterare Danielsson (intervju 2005).

Utöver det konsulära biståndet behövde drabbade svenskar i Thailand läkarvård. Ryggmärgsreflexen på KC var initialt att sådan lämpligast tillhandahålls lokalt av thailändsk sjukvård (Palm och Nordlander, intervjuer 2005). På Statsrådsberedningen diskutera-

des det i termer av hur Sverige skulle kunna hjälpa Thailands förmåga att klara sig själv. Det ansågs vara irrationellt att skicka svenska läkare till Thailand. Det vore bättre att bistå med finansiering för att hämta läkare från andra provinser i Thailand till Phuket (Danielsson, intervju 2005).

Den svenska sjukvården är territoriellt orienterad, det vill säga att den bedrivs inom landets gränser. Svensk sjukvård bedrivs helt enkelt inte utanför dessa. Åtminstone var det så det uppfattades förhålla sig före tsunamikatastrofen 2004. Av den anledningen föresvävade det inledningsvis inte vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson att det kunde bli aktuellt att skicka svensk sjukvårdspersonal för att verka i Thailand (Johansson, intervju 2005).

Icke desto mindre flög grupper med svensk sjukvårdspersonal till de drabbade områdena från och med den 29 december. Totalt flögs cirka 200 läkare, sjuksköterskor, psykologer etcetera ned (UD 2005: 26). Inledningsvis höll UD i koordineringsansvaret, men på onsdagen fick Socialstyrelsen detta ansvar. Innan hade en svensk sjukvårdskontingent åkt till Thailand under UD-flagg, på uppdrag av KC. Det var i den allmänna andan av att allt som kunde göras skulle göras (Thöresson, intervju 2005).

12. Thailandsresenärer kommer hem

Det dröjde inte länge efter tsunamikatastrofen innan svenskar började återvända hem. På kvällen den 26:e december tog SOS Alarm AB kontakt med Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap, som vid 20.00-tiden samtalade med Per Kulling, chef för SoS:s enhet för krisberedskap. De bedömde att UD och de tre stora landstingen behövde kontaktas, varför Kulling började med att ringa Christina Palm på UD KC. Han meddelade att SoS kunde förmedla kontakter till sjukvård i Sverige, att de kunde bistå med att försöka mobilisera hemtransport via LfV:s resurs samt förstärka den med sjukvårdspersonal, att de eventuellt kunde bistå med att mobilisera kristeam att skickas i ett senare skede till drabbade områden, att POSOM-grupperna kunde nås via respektive kommun, att expertis kunde ställas till förfogande för att identifiera behov av transport av skadade och att de via SoS:s Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri kunde bistå med kunskap om psykosocial krishantering samt att de kunde mobilisera kristeam för att bistå bland annat UD:s utsända (SoS 2005). Därefter kontaktade Kulling SOS Alarm AB

och begärde att bli uppringd av tjänstemännen i beredskap i Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen, vilket han blev inom en timme. Dessa fick i sin tur veta att de kunde förvänta sig en anstormning av skadade och andra som behövde omhändertagande på de stora flygplatserna under de kommande dagarna (Ibid.).

På måndagen den 27 december orienterades Socialdepartementets expeditions- och rättschef om de åtgärder som SoS vidtagit under söndagen; att de engagerade sig särskilt i mottagandet av hemvändande skadade och sjuka (S 2005). Även statsråd och statssekreterare på departementet informerades, även om departementet till en början inte ansågs vara speciellt berört. Statsråden Morgan Johansson och Berit Andnor inställde sig på departementet onsdagen den 29:e. Statsrådet Ylva Johansson var inne den 28:e, men beslutade sig för att åka utomlands på semester den 29:e, efter avstämning med de andra statsråden.

Efter regeringssammanträdet den 29:e begav sig Morgan Johansson till Sturups flygplats och det där inrättade mottagningscentret. Han blev då varse att det fanns problem med de listor som fanns där i förhållande till de personer som förväntades ankomma flygplatsen nästkommande dag. Johansson åkte därefter hem för att återvända till departementet den 10 januari. Däremellan höll han dock telefonkontakt med departementet (Ibid.).

Det var också den 29:e som katastrofens omfattning stod klar och att verksamheten i departementet därmed skulle komma att beröras. Statssekreterare Mikael Sjöberg kom till denna insikt vid statssekreterarmötet denna dags eftermiddag. Morgan Johansson hade dock före sin avfärd till Sturup haft ett möte med departementets socialtjänstenhet, som sökte skaffa sig en bild av läget ute i kommunerna. Därför ringde de under dagen runt till länsstyrelsernas social- och försvarsdirektörer (eller motsvarande) och fick beskedet att beredskapen var god beträffande bland annat POSOM-grupperna. Närmast berörd statssekreterare, Ewa Persson Göransson, informerades telefonledes på sin utlandssemester att läget var under kontroll (Ibid.).

En liknande redogörelse stod Britta Runström, direktör på kommun- och landstingsförbunden, för samma dag. Kommuner och landsting verkade enligt hennes uppfattning ha en god beredskap för att ta hand om hemvändande. Problemet var bara att de inte visste hur många som väntades hem till varje kommun och landsting. För att komma till rätta med detta problem skulle de

användande på flygplatserna fylla i blanketter med uppgifter om namn, bostadsadress och sitt upplevda hjälpbehov (DN, 2004-12-29). Runström pekade med andra ord på samma problem som Morgan Johansson iakttagit på Sturups flygplats samma dag.

Problemet rot stod att finna i den kaotiska situation som rådde i Thailand. Ovan har beskrivits hur det konsulära regelverket haverejade under trycket från chockade och upprörda turister. På ett liknande sätt fanns det inledningsvis en ambition att i Thailand föra protokoll över dem som flögs hem, men under den starka pressen från människor som ville hem, utan kläder, identitetshandlingar eller andra tillhörigheter, gick det inte att upprätthålla en sådan ambition (Ljungberg, intervju 2005).

Rikskriminalpolisen funderade ett tag på att underlätta situationen genom att låta poliser följa med på planen, för att under resans gång gå runt och anteckna information om resenärerna. Denna tanke avfärdades dock, då rapporter från flygplatser gav vid handen att registreringen av varje flight inte tog mer än runt 30 minuter. RKP hade också intresse av att kunna avskriva turister från listan med saknade (Mattsson, intervju 2005).

De orsaker som låg bakom den brist på information om vilka personer som var på väg hem, var de hörde hemma och vilket vårdbehov de hade, tycks ha framstått som förhållandevis begripliga för Socialstyrelsen. Den 30:e december stod chefen för Socialdepartementets socialtjänstenhet i förbindelse med SoS och fick beskedet att mottagandet av hemkommande syntes fungera väl, dock att det var svårt att få information om i vilka kommuner de anländande hörde hemma (S 2005).

Försvarsmakten uppmärksammade problemet med att hemvändande inte nödvändigtvis landade på den närmaste flygplatsen i förhållande till var lämplig vård kunde erbjudas. Därför ställde de helikoptrar och transportflygplan i beredskap för att kunna stödja transporter av skadade inom Sverige. Denna process påbörjades den 30:e december och dagen därpå var kapaciteten i gång (FM 2005). Redan den 28:e hade FM, efter dialog med Regeringskansliet, grupperat personal för krisstöd på flygplatserna Arlanda, Landvetter och Sturup (Ibid.).

13. Reflektioner och iakttagelser

I denna studie har en processbeskrivning presenterats, där målet har varit att identifiera avgörande problem och dilemman, så som de uppfattades inom framför allt Regeringskansliet. I görligaste mån har dessa presenterats i kronologisk ordning, men överlappningarna har varit många. I dessa reflektioner kommer de mest avgörande omslagspunkterna att rekapituleras. Därefter bifogas i korthet några iakttagelser med bäring på ledningsfunktionerna i detta fall: tillgänglighet eller närvaro, probleminramning, organisatoriska faktorer samt värdekomplexitet.

Även om det redan tidigt på söndagen den 26 december stod klart för många att ett stort antal svenskar i Thailand var drabbade, var det först på det beredskapsgruppsmöte som hölls på UD den 27:e klockan 10.00 som katastrofens omfattning blev uppenbar. Det var i samband med ambassadör Hafströms direktrapport från Khao Lak som allvaret stod klart för alla. Då var både utrikesministern och kabinettssekreteraren närvarande för första gången på departementet. De flesta av de problem som senare kom att hanteras identifierades på detta möte.

Nästa omslagspunkt inträffade på måndag kväll, när beslut fattades att det fick kosta vad det kostade; att budgettekniska frågor fick lösas senare. Detta föranledde en viss "fartblindhet" (Westerlind, intervju 2005) hos dem till vilka signalerna gått fram. En luftbro organiserades, det konsulära regelverket sattes ur spel och UD stödlade till och med läkarlag i egen regi. Härvidlag bestod problemet i att signalen inte var entydig och inte kommunicerades med samma skärpa i alla läger. Samtidigt som Westerlind började beställa flygkapacitet från Skottland tämligen omgående, dröjde det innan andra departement och myndigheter hade denna nya förutsättning klar för sig. Detta gällde inte minst de aktörer som verkade på plats i Thailand. Som vi har sett ovan angav Lars Danielsson under en pressträff samma dag att huvudansvaret för hemtransporterna vilade på reseföretagen och flygbolagen (Danielsson 2004-12-27, Information Rosenbad). Inte heller statsminister Persson gav under måndagseftermiddagens pressträff ett entydigt besked beträffande problemets natur. På frågan om de vidtagit åtgärder för att underlätta hemresan för de svenskar som ville hem svarade Persson. "Det har vi inte gjort. Vi bedömer att just hemfärden från flygplatsen fungerar med hjälp av de resebolag som finns" (Persson 2004-12-27, Information Rosenbad).

En omslagspunkt av mer organisatorisk karaktär var bildandet av den så kallade statssekreterargruppen. Egentligen är det själva anledningen som utgör omslagspunkten; insikten om att de interdepartementala relationerna och framför allt UD:s relationer till myndigheter utanför deras jurisdiktion inte fungerade. Initiativet resulterade i att de olika departementens läges- och behovsbilder kunde samordnas och kontakterna med myndigheterna kunde skötas av rätt departement. Statssekreterargruppen var dock inte ett beslutande organ, varför statusen (i termer av mandat och befogenheter) på de slutsatser som där nåddes kan ha varit otydlig.

Efterhand stod det klart att hanteringen av listor över saknade, omkomna etcetera inte fungerade tillfredsställande. För planering av behoven att flyga hem folk, att ordna med psykosocialt omhändertagande, att kontakta anhöriga till avlidna, att informera kommuner och landsting om vårdbehov etcetera var det angeläget att listornas aktualitet var uppdaterad och att de var överblickbara. I denna fråga uppstod en viss revirbevakande konkurrens mellan UD och RKP. Visserligen nåddes här en pragmatisk lösning, men grundförutsättningen för att hantera en liknande situation bättre nästa gång – ett grundmurat förtroende och arbetsfördelning organisationerna emellan – tycks fortfarande lysa med sin frånvaro.

Tillgänglig är inte lika med närvarande: Den första dagen präglades av att väldigt få ledande befattningshavare var närvarande på sitt departement. Med dagens teknologi är dock de flesta tillgängliga via mobiltelefon eller Internetuppkoppling i hem och i semesterhus. Det kan till exempel noteras att Lars Danielsson påpekade att han inte visste var Hans Dahlgren befann sig på annandagen; han svarade ju på mobiltelefonen (Danielsson, intervju 2005). Han var med andra ord tillgänglig. (Förvisso hävdar Dahlgren att han inte förde några samtal med Danielsson den 26:e.) Likaså kunde Laila Freivalds gå på teater, eftersom hon kunde ta emot sms på sin mobiltelefon. Listan kan göras lång över beslutsfattare som inte var närvarande på sitt departement, men som tycks ha ansett sig kunna fullgöra sina beslutsfattande plikter i och med sin tillgänglighet. Situationen inne på till exempel UD det första dygnet talar dock ett helt annat språk. Där var bristen på närvarande personer med beslutskapacitet skriande. Det saknades ledning på plats. Om en ledning hade varit tillstädes är det inte otänkbart att den omslagspunkt som inträffade klockan 10.00 på måndagen, i stället hade inträffat under söndagseftermiddagen.

Probleminramning: Det är slående hur olika den först inkommande informationen om katastrofen tolkades, och vilka åtgärder som därmed föreföll lämpliga. För de flesta gjorde sig erfarenheter från förr påminna, vilka styrde tankebanorna i termer av åtgärder. Detta fenomen kallas ibland för analogiskt resonerande. För biståndsministern kom erfarenheterna från jordbävningsskatastrofen i Bam, Iran, den 26 december 2003 att prägla förståelsen. För statsministern var det ”en jordbävning av den typ man är van att se på nyheterna” (Persson, intervju 2005). Att katastrofen för denna krets handlade om bistånd i första hand är därför begripligt.

För dem som satt och tog emot samtal på UD och fick en konkret bild av vad som faktiskt höll på att utspela sig var erfarenheten av M/S Estonias förlisning 1994 mer framträdande. Många svenskar hade drabbats och det var en fråga om att kunna hantera både dessa och oroliga anhöriga. Denna analogi kom efter ett drygt dygn att få en mer allmän spridning. I Rikskriminalpolisens ledning var det dock snarare erfarenheterna från Linate-olyckan 2001 som kom att spela in. Budskapet var därvidlag att inte agera självsvalt i förhållande till UD, som därmed fick ett än tydligare ansvar för ledning och samordning. Att chefer ovanför dem som på UD satt och svarade i telefon på söndagen inte tycks ha sett parallellerna med M/S Estonia kan möjligtvis tolkas som önsketänkande i juletider. Det är inte ovanligt att värstafalls-scenarier definieras bort om de ter sig för obehagliga eller opassande.

Organisatoriska faktorer: De ovan beskrivna omslagspunkterna inbegrep snabba och omfattande beslut eller ställningstaganden, som kommunicerades i makligare takt och ibland inte alls. I synnerhet tycks detta ha gällt UD och Fö, två av de mest berörda departementen. Det förefaller som om det inom och mellan departementen fanns ett påtagligt spänningsfält mellan flexibla och mer rigida krafter, vilket fick återverkningar på informationsprocessen. Det är svårt att fastställa varför vissa enheter är mer eller mindre benägna att förhålla sig flexibelt till befintliga regelverk, medan andra håller fast vid dessa, även om signaler från statsledningen manar till ett flexibelt agerande. Kanske har det att göra med enhetens uppfattning om sin egen roll och status. Christina Palm på UD KC nämnde att den konsulära enheten har lägst status på departementet, vilket tar sig uttryck i lönesättningar och budgetanslag (Palm, intervju 2005). Kanske står en förklaring till den enhetens rigida förhållningssätt till regelverket att finna i denna omständighet; att en enhet som inte upplever sig vara politiskt pri-

oriterad inte vågar ta sig några större friheter. Kanske gäller detta även för delar av Försvarsdepartementet.

Av den minst sagt förvirrade kommunikationen mellan UD och Fö beträffande SRV:s insats för svenskar i Thailand att döma, är det svårt att befria sig från misstanken att dessa organisationer i viss mån konkurrerar med varandra i fråga om initiativrätt och ledningsansvar. Ministernivån tycks dock undantagen i just det fallet.

Värdekomplexitet: Problemen som tsunamikatastrofen genererade här i Sverige bottnade i mångt och mycket i statens ansvar för medborgarna och medborgarnas (och mediernas) förväntningar på statens ansvarstagande. Inledningsvis uppstod en klyfta mellan statsledningen och allmänheten, där den senare, kanaliserad via media, krävde handling av statsledningen, snarare än av någon annan aktör. Statsledningen var inte beredd på det kravtrycket.

Detta spänningsfält går som en röd tråd genom denna studie. Och det är ett delikat dilemma för statsmakterna. Att agera snabbt och kraftfullt med ett flexibelt förhållningssätt till lagar och förordningar är förvisso populärt, men sänder missvisande signaler om statens kapacitet och förpliktelser vid mindre allvarliga händelser. Ett stramare förfarande upprätthåller en redan beslutad ordning, men kan vara politiskt kostsam. Denna konflikt förefaller ha präglat resonemangen i framför allt Rosenbad fram till måndag kväll, då det tycks ha bestämts att denna katastrof var extraordinär, även som katastrof betraktad, och att åtgärder inte behövde ses som prejudicerande eller normerande.

14. Källförteckning

Skriftligt material inkommet till 2005 års katastrofkommission

- Andersson, Tommy (2005) "Minnesanteckningar och kommentarer post tsunamikatastrofen tiden den 26 december 2004 till den 7 januari 2005," Promemoria 2005-01-28.
- FM 2005: Försvarsmaktens underlag till 2005 års katastrofkommission.
- Fritidsresor 2005: Extrakt ur Fritidsresors LOGG, söndag – onsdag, Krisen i Sydostasien.
- Fö 2005: Försvarsdepartementets underlag till 2005 års katastrofkommission.
- Hafström 2005: "PM ansvarsfördelning vid olyckor som drabbar svenskar utomlands" 2005-05-24.
- Ju 2005: Justitiedepartementets underlag till 2005 års katastrofkommission.
- KBM 2005: Krisberedskapsmyndighetens rapport 0182/2005 till 2005 års katastrofkommission.
- Luftfartsstyrelsen 2005: "Naturkatastrofen i Asien – Underlag från Luftfartsstyrelsen."
- Riksdagsförvaltningen 2005: "Begäran om underlagsmaterial" Dnr: 030-2292-04/05
- RK FA 2005: Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen "Naturkatastrofen i Asien – underlag från Förvaltningsavdelningen".
- RKP 2005-03-01: "Sammanställning av möte mellan UD och RKP 5 januari 2005"
- RPS 2005: Rikspolisstyrelsens dokumentation tillställd 2005 års katastrofkommission, 2005-02-15, VKL-187-0784/05.
- S 2005: Socialdepartementets "Underlag till 2005 års katastrofkommission avseende organiseringen av krisledningen i Socialdepartementet m.m."
- SB 2005: "Underlag från Statsrådsberedningen till 2005 års katastrofkommission".
- SoS 2005: Socialstyrelsen, "Överlämnande av loggbok", Dnr: 05-1100/2005.
- SRV 2005: Räddningsverkets underlag till 2005 års katastrofkommission, 2005-02-15, diariernr: 613-413-2005.
- UD 2005: Utrikesförvaltningens underlag till 2005 års katastrofkommission, 2005-02-15.

UNDBER/Fö 2005: ”Redovisning av UNDBER/FÖ åtgärder den 26–27 december 2004 i samband med katastrofen i Sydostasien.”

Intervjuer

Alnervik, Hans	SB, bitr. kanslisäkerhetschef	2005-03-03
Andersson, Christina	UD, vakthavande tjänsteman SSSB	2005-03-14
Begler, AnneMarie	RPS, överdirektör	2005-05-10
Berg, Marina	UD, dep. sekreterare GS-Hum	2005-03-15
Björklund, Leni	Fö, försvarsminister	2005-06-30
Dahlgren, Hans	UD, kabinetssekreterare	2005-05-16
Danielsson, Lars	SB, statssekreterare	2005-03-03
Edin, Magnus	Fö, politiskt sakkunnig	2005-04-13
Edqvist, Stig	RKP, vice ordf. ID-kommissionen	2005-04-24
Erasmie, Anna Sofia	UD, dep. sekreterare MAP	2005-06-13
Ersman, Nina	UD, departementsråd PIK	2005-03-14
Freivalds, Laila	UD, utrikesminister	2005-05-31
Grenfors, Johan	EBM, polisöverintendent	2005-05-10
Guteland, Odd	UD, pressekreterare MK	2005-03-21
Gyllenhammar, Hans	UD, ambassadråd, Vilnius	2005-08-25
Hagquist, Anders	UD, pressekreterare (LF)	2005-05-31
Hederstedt, Johan	Gaia leadership, general	2005-05-26
Hedström, Lars	KBM, överdirektör	2005-05-13
von Heidenstam, Catherine	UD, protokollchef	2005-03-18
Helsén, Anna	SB, presschef (GP)	2005-05-02
Hjelm, Jonas	Fö, statssekreterare	2005-04-13
Hydfors, Tommy	RKP, polisintendent	2005-05-10
Härberg, Jörgen	RKP, kriminalinspektör	2005-05-09
Iremark, Ingrid	UD, chef PIK	2005-03-11
Janonius, Jan	UD, dep. sekreterare PIK	2005-03-11
Jernaesus, Claes	UD, ämnesråd UD:s pressrum	2005-03-16
Johansson, Ylva	S, vård- och äldreomsorgsminister	2005-08-23
Jämtin, Carin	UD, biståndsminister	2005-06-03
Klasson, Lilian	RK-IT, konsult (ConsData)	2005-05-18
Klingström, Annika	UD, vakthavande tjänsteman SSSB	2005-03-14
Kärrlander, Marie-Louise	UD, kansliråd ASO	2005-03-15
Landau, Harry	UD, ambassadråd, Bern	2005-06-17
Larsson, Jan	SB, statssekreterare	2005-04-15
Larsson, Kjell	SRV, chef operativa avdelningen	2005-04-01

Lindberg, Helena	Fö, rättschef	2005-04-07
Ljungberg, Klas	UD, ämnessakkunnig Afrikaenheten	2005-03-17
Lundborg, Hans	UD, departementsråd GS	2005-05-03
Mattsson, Therese	RPS, chef RKP	2005-05-10
Melén, Kerstin	UD, jourhavande tjänsteman KC	2005-03-17
Modin, Thord	RKP, kriminalkommissarie	2005-05-09
Molin, Klas	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Nordlander, Jan	UD, departementsråd, chef KC	2005-04-13
Nylén, Lars	KVS, generaldirektör	2005-05-13
Olofsdotter, Karin	UD, kanslichef MK	2005-05-23
Palm, Christina	UD, kansliråd KC	2005-04-12
Persson, Göran	SB, statsminister	2005-08-24
Rolén, Thomas	Ju, expeditionschef	2005-06-07
Salomonson, Christina	SRV, generaldirektör	2005-04-01
Sjöberg, Mikael	S, statssekreterare	2005-08-16
Stertman, Jonas	SB, ämnesråd	2005-03-03
Svensson, Gunilla	UD, dep. sekreterare KC	2005-07-06
von Sydow, Björn	RD, talman	2005-06-30
Söder, Annika	UD, statssekreterare	2005-04-08
Thöresson, Per	UD, expeditionschef	2005-04-08
Walder -Brundin, Eva	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Wallman, Finn	Fö, dep. sekreterare	2005-03-24
Weihe, Christina	SB, rättschef	2005-03-03
Westerlind, Mikael	UD, departementsråd SSSB	2005-04-08
Wolfbrandt, Mikael	Fö, dep. sekreterare CIV	2005-03-30
Zander, Kristian	RKP, kommissarie RKC	2005-05-09
Ågren, Birgitta	Fö, departementsråd CIV	2005-03-30
Öberg, Nils	Ju, departementsråd polisenheten	2005-08-17
Öhrn, Eva	RK, sektionschef FA	2005-02-24
Örneus, Per	UD, kansliråd UD GS	2005-03-23

Media

Aftonbladet 2004-12-30 "Hon gick på teater"
 DN 2004-12-29 "Vårdsverige mobiliserar" (publicerad klockan 15.55 i nätupplagan).
 Expressen 2005-01-11 "Storbråket om listorna"
 Information Rosenbad, presskonferens 2004-12-27; -28 och -31.
 Svenska Dagbladet 2004-12-26 "Resebolagen har svårt att nå rese-
 närer" (publicerad klockan 20.41 i nätupplagan).

Svenska Dagbladet 2004-12-30 ”Tusentals fler svenskar kan saknas”
Sveriges Radio: Ekot, klockan 04.00 och 07.00, 2004-12-26.
TT-meddelanden angående flodvågen i Asien, tillsänt 2005 års katastrofkommission.

Internet

http://www.bom.gov.au/info/tsunami/tsunami_info.shtml
<http://www.polisen.se/inter/nodeid=31861&pageversion=1.html>
<http://www.polisen.se/inter/nodeid=31754&pageversion=1.html>
<http://www.sos.se/sos/publ/REFERAT/0077-011.htm>
http://www.sll.se/w_biobank/123607.cs

Flodvågskatastrofen: massmedias och myndigheters framställningar av hanteringen

Kontrastering av framställningarna och diskussion om massmedias inverkan på hanteringen

Pär Daléus
Försvvarshögskolan, Crismart

Denna version innehåller rapportens huvudtext och referenser. En fullständigare version, som också innehåller en massmediebaserad kronologi återfinns på CRiSMARTs hemsida (www.crismart.org).

1. Inledning

Flodvågskatastrofen 2004 fick enorm massmedial uppmärksamhet. Massmedia kom att fungera som alarmklocka, informationskanal och enligt somliga som problem(om)formulerare för svenska myndigheter. Händelseförloppet skildrades löpande av radio, tv, Internet, tidningar, sms och TT-Flash. Massmedias rapportering skapade en bild av händelsen för svenskarna. Myndigheter som var delaktiga i hanteringen av katastrofen lämnade under januari/februari 2005 in redovisningar till 2005 års Katastrofkommission (fortsättningsvis Katastrofkommissionen). Redovisningarna kompletterades under 2005 med Katastrofkommissionens utfrågningar av centrala personer inom svenska myndigheter. På detta vis växte myndigheternas bild baserad på redovisningar och utfrågningar fram¹.

Myndigheternas framställningar och den som framkom i massmedia är inte med nödvändighet samstämmiga. En objektiv och informationsmässigt heltäckande beskrivning av händelsen kan vara svår att fastställa. Det kan icke desto mindre vara av intresse att ställa de olika framställningarna mot varandra. På detta vis kan eventuella skillnader påvisas och massmedias potentiella inverkan på hanteringen belysas.

Uppdraget

Uppdraget upprättades den 28 februari 2005 mellan Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier (CRiSMART) vid Försvarshögskolan och 2005 års Katastrofkommission. Undertecknad, Pär Daléus, fick då i uppdrag att genomföra en studie av den massmediala bilden av katastrofen och myndigheternas hantering av den som en bakgrundstudie till kommissionens övriga arbete.

¹ Det bör påpekas att det är komplicerat att tala om myndigheters framställning eftersom det i utfrågningarna är enskilda individer som uttalar sig och deras utsagor ibland skiljer sig åt sinsemellan.

Begränsningar

Studien omfattar ej:

- Utvärdering av hanteringen eller nuvarande krishanteringssystem.
- Rekommendationer till berörda myndigheter/aktörer.

Studien begränsas av att det är en bakgrundstudie till Katastrofkommissionens övriga arbete med begränsade resurser avsatta för utförandet av densamma samt av att endast en författare har arbetat med genomförandet.

Studien inkluderar inte all massmedial rapportering av flodvågs-katastrofen, dvs. samtliga tv-sändningar, radiosändningar och tidningsartiklar. Det är ett betydligt mer omfattande arbete än vad som medgivits i denna studie. Urvalsförfarandet beskrivs nedan.

Förutsättningar

Författaren har haft tillgång till myndigheters material i form av redovisningar och de utfrågningar som Katastrofkommissionen genomförde under 2005. Författaren har inte deltagit vid någon av de utfrågningar/intervjuer som ägt rum men har haft tillgång till Dan Hanséns (CRiSMART/Försvarshögskolan) expertstudie (se nedan).

Syfte och upplägg

Studiens första del består av en jämförelse av massmedias och myndigheters framställningar av katastrofen. Hansén har sammanställt en processbeskrivning, baserad på redovisningar och utfrågningar, uppdelad i tio tematiska problemkomplex. Dessa teman skapar en tydlig struktur i arbetet och används därför som utgångspunkt i jämförelsen som genomförs i denna studie². Emedan denna studie främst tar till vara på skillnader mellan framställningarna är det till läsarens fördel att först läsa Hanséns studie. Studien tar även upp uttalanden eller skeenden som framställts i massmedia men som utelämnats i myndigheternas beskrivning. I vissa fall nämns skillnader mellan olika uppgifter i massmedia, i vissa fall nämns även olika uppgifter i myndigheters framställning. Grunden

² Temat "Det finns ingen arbetsledning på UD" är i denna studie ersatt med "Centrala aktörer är frånvarande" eftersom fokus inte ligger på någon speciell myndighet.

till jämförelsen är myndigheters framställning samt en kronologi och processbeskrivning baserad på massmediala källor. Det bör påpekas att kronologin utgör en viktig del av det arbete som genomförts och en läsning av den bidrar till en helhetsbild³.

Den första delen av studien lyfter fram problem som är av källkritisk karaktär. I litteraturen nämns ofta fyra källkritiska kriterier⁴ att beakta. Både massmedias rapportering och myndigheternas uppgifter kan vara behäftade med källkritiska problem. Massmedia arbetade under katastrofen inom snäva tidsramar och det var troligen svårt att snabbt få ut kontrollerad information. Likaså var det förmodligen svårt för myndigheter att föra en korrekt loggbok under den stressade och stundvis kaotiska situation som rådde under flodvågskatastrofen. Centrala aktörer kan i efterhandsintervjuer också ha haft en önskan att framställa sitt agerande i bra dager. I studien avses inte att avgöra vad som är rätt eller fel. Uppdragsförutsättningarna tillåter inte en systematisk tillämpning av de källkritiska kriterierna. Studien bör emellertid kunna utgöra ett bra underlag och utgångspunkt för den typen av studie.

Massmedias rapportering av katastrofen och agerande kan ha haft en inverkan på myndigheters handlande. I den andra delen av studien redovisas hur centrala aktörer inom svenska myndigheter fick information via massmedia, hur de uppfattade den massmediala rapporteringen och en diskussion om och i vilken utsträckning massmedias rapportering inverkat på agerandet.

De källor som studien bygger på är främst nätupplagor⁵ av Aftonbladet, Dagens Nyheter, Expressen, Svenska Dagbladet, Sydsvenska Dagbladet och Dagens Industri. Nyhetssändningar och undersökande program från radio och tv har i viss utsträckning använts. Samtliga artiklar som skrivits om katastrofen i nämnda tidningar har inte undersökts, då ett flertal, trots sitt nyhetsvärde,

³ Kronologin finns att läsa på www.crismart.org

⁴ Äkthet; den faktiska källan måste vara äkta och inte förfälskad eller på annat sätt manipulerad. Oberoende; berör möjligheterna att bekräfta berättelser, avståndet mellan berättaren och berättelse (primärkällor är mer trovärdiga än sekundärkällor) och berättarens grad av oberoende. Samtidighet; samtida källor (dagböcker) är mer trovärdiga än efterhandskonstruktioner såsom memoarer. Tendens; en utsaga kan betraktas som tendentiös om källans ursprung har intresse av att återge en avsiktligt tillrättalagd bild av en händelse (Esaïasson, Giljam, Oscarsson & Wägerud: 2003: 304-311).

⁵ Nätupplagor av tidningar kan skilja sig från pappersupplagor, de kan redigeras snabbt och därför vara bättre uppdaterade, det kan dock finnas risk för att uppdateringar inte redovisas i texten. Allt som publiceras i pappersupplagan hamnar inte alltid i nätupplagan. Nätupplagan saknar den layout som finns i pappersupplagan och läsaren vet därför inte hur artiklarna på en sida interagerar med varandra. För problematik med Internet som källa se bla Leth, Görän & Thurén, Torsten, *Källkritik för Internet*, Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 177, Stockholm, 2000.

beskriver för studien irrelevanta händelser. Valet av tidningar har gjorts då de enligt författaren har en journalistisk ansats som skiljer sig åt sinsemellan. Detta gör att en bred bild av hanteringen kan uppnås. De undersökande program som använts är lättillgängliga medel för att nå insikt om olika problem som aktualiserades under flodvågskatastrofen. Utdrag ur de ovan nämnda tidningarnas debatt- och ledarsidor återges i kronologin de dagar som relevanta uppgifter tas upp, eftersom de tecknar en bild av vilka frågor som gavs massmedialt utrymme. Dagspressen (främst SvD och DN) står under morgonen (klockan 08.00) och kvällspressen (Aftonbladet, Expressen och DI) står under eftermiddagen (klockan 15.00). I de fall då information givits i allmänna ordalag och en exakt tidpunkt för ett skeende inte varit möjlig att fastställa anges Ospecificerad Tid (OT). Dessa uppgifter är samlade i slutet av dagen då de publicerades. I olika källor har ofta olika tider uppgetts för samma skeende. Den mest precisa tid som angetts är den som använts, och övriga tider är redovisade i fotnoter.

2. Kontrastering av massmedias och myndigheters framställningar av hanteringen

Denna del av studien syftar till att lyfta fram skillnader mellan framställningarna av hanteringen som gavs av massmedia och av svenska myndigheter. Detta är till för att hjälpa läsaren identifiera olika frågor, inte för att avgöra vad som är korrekt. Under de utfrågningar som Katastrofkommissionen genomförde ombads de utfrågade personerna att redovisa vilka samtal de mottagit och vilka de kontaktat. Om person x enligt massmedieuppgifter kontaktade person y vid ett viktigt skeende men detta inte nämns i x: s utfrågning av Katastrofkommissionen lyfts detta fram i studien. Detta kan framstå som irrelevanta uppgifter men kan vara av betydelse då händelseförloppet ska klarläggas.

Uppvaknandet

Efter att ha mottagit vag information om händelsen i Thailand rapporterade Kaarlo Laakso vid ambassaden i Bangkok till Stockholm. Kaarlo Laakso talade klockan 04.40 med jourhavande på konsulära avdelningen på UD, Kerstin Melén. Melén ringde strax därefter

chefen för den konsulära avdelningen, Jan Nordlander. I Katastrofkommissionens utfrågningar av Kerstin Melén och Jan Nordlander uppger båda att Melén ringde Nordlander klockan 05.00 den 26 december (Melén & Nordlander: 2005). I ett tidigare skede var de bådars uppgifter motstridiga. I intervjuer publicerade i tidningen Aftonbladet menar Nordlander att samtalet som kom klockan 05.00 var från en släkting som var i Thailand. Släktingen hade oklara uppgifter om det inträffade och Nordlander somnade om. Han menar i tidningsintervjuerna att Melén ringde honom först klockan 06.30. Melén har framhållit klockan 05.00 som tiden för samtalet (Aftonbladet, 2005-01-02a & 2005-01-13a). En förändring i tidsangivelse förekommer med 90 minuter. Nordlander nämner i utfrågningen inte den släkting som enligt tidigare artikel i Aftonbladet väckte honom klockan 05.00 (Nordlander: 2005). Nordlander sade i samtalet med Melén att han skulle ringa expeditionschefen på UD Per Thöresson klockan 07.00 (Melén: 2005). I utfrågningen säger Nordlander att han så gjorde klockan 07.00 (Nordlander: 2005). Thöresson uppger att samtalet ägde rum strax före klockan 08.00 (Thöresson: 2005) och enligt UD: s logg ägde samtalet rum klockan 07.35 (UD: 2005: 15). Angående detta skede förekommer således tre olika tidsangivelser. Jan Nordlander ringde Per Thöresson som var på semester. Thöresson hävdar, enligt Kalla Fakta, att informationen han fick inte var tillräckligt allvarlig för att han skulle avbryta sin semester (TV4, Kalla Fakta, 2005-02-14). Thöresson säger i utfrågningen att hans reaktion var att uppgifterna inte var så alarmerande. Nordlander ringde på nytt Thöresson mellan klockan 13.00 och 14.00. Thöresson säger i utfrågningen att Nordlander sade åt honom att de åtgärder som vidtagits var tillräckliga för att han skulle kunna stanna kvar där han var. Thöresson såg ingen anledning att ifrågasätta det beslutet utifrån den information som han hade (Thöresson: 2005).

Klockan 07.00 den 26 december informerades enligt tidningsuppgifter kabinetssekreterare Hans Dahlgren på UD av UD: s pressombudsman Nina Ersman. ”Han får reda på att vi trodde att det var väldigt allvarligt och att det var otroligt många svenskar i området” säger Ersman i artikeln (Aftonbladet, 2005-01-13a & Sydsvenskan 2005-01-29). Ersman nämner i utfrågningen inget om att hon ska ha ringt Dahlgren (Ersman: 2005). Det första samtalet Dahlgren fick uppger han var från Jonas Hjelm på Försvarsdepartementet. Han påpekar särskilt i utfrågningen att massmedieuppgifterna om kontakten med Ersman är felaktiga och att han inte

hade någon telefonkontakt alls med henne under annandagen (Dahlgren: 2005). Dahlgren ringde enligt Uppdrag Granskning statssekreteraren vid statsrådsberedningen Lars Danielsson vid klockan 07.00-tiden (Uppdrag Granskning, 2005-03-01). Danielsson menar i utfrågningen att han fick den första informationen genom tv-kanalen CNN vid klockan 07.00-tiden. Han påpekar att han inte alarmerades av någon (Danielsson: 2005). I SVT: s Uppdrag Granskning uppges också att Danielsson under söndagen vandrade mellan Rosenbad och UD⁶ (Uppdrag Granskning, 2005-03-01). I utfrågningen menar Danielsson att Uppdrag Granskning hade fel och att han aldrig rent fysiskt gick över till UD utan hade kontakt med Dahlgren via mobiltelefonen. Danielsson uppger att han under annandagen hade minst tre samtal med Dahlgren på mobiltelefon (Danielsson: 2005). Hans Dahlgren säger till Katastrofkommissionen att han inte talades vid med Danielsson förrän på måndagen den 27 december. Detta menar han bekräftas av en kontroll han gjort med Telia av sina mobiltelefonsamtal under annandagen (Dahlgren: 2005). Chefen för Utrikesdepartementet, Laila Freivalds fick information om händelsen klockan 10.30 då chefen för UD: s ministerkansli Karin Olofsdotter ringde (Sydsvenskan, 2005-01-29).

Vad handlar flodvågskatastrofen om för svenskt vidkommande?

Hans Dahlgren uppger i utfrågningen att han blev uppringd av statsminister Göran Persson på måndag morgon den 27 december. Han kunde då berätta vad han sett av tidningsrubrikerna på morgonen, nämligen att 800 svenskar saknades och att om det stämde kunde katastrofen ha samma dimensioner som Estonia-katastrofen (Dahlgren: 2005). Ansvar för hanteringen av katastrofen lades på UD. Lars Danielsson gjorde bedömningen att det var en UD-fråga efter ett samtal han hade med Dahlgren klockan 10.00 på söndagen den 26 december. Han ansåg då att det handlade om konsulärt arbete och bistånd. Något beslut togs dock inte i ansvarsfrågan (Danielsson: 2005). Hans Dahlgren säger alltså i utfrågningen att han inte talades vid med Danielsson förrän på måndagen den 27 december. Danielsson frågade då Dahlgren om de

⁶ Danielssons uttalande i Uppdrag Granskning kan tolkas på olika sätt och läsaren hänvisas att läsa transkriberingen av intervjun i kronologin, söndag den 26 december klockan 10.00-tiden.

behövde hjälp med något, Dahlgren svarade att de behövde hjälp med att förstärka växeln. Dahlgren menar att han inte uppfattade denna fråga som rörande ansvarsfördelning (Dahlgren: 2005).

Enligt tidningsuppgifter ringde Nina Ersman som sedan klockan 06.00 varit informerad om händelsen klockan 11.30 till Freivalds pressekreterare Anders Hagquist och klockan 12.10 till Göran Perssons pressekreterare Anna Helsén (Sydsvenskan, 2005-01-29, DN; 2005-01-15a & SvD, 2005-01-16b). Hon frågade om respektive minister skulle göra ett uttalande. Hagquist avböjde och så gjorde även Helsén och sade att det var Carin Jämtin som var regeringens ansikte utåt (Sydsvenskan, 2005-01-29). Enligt Ersman ägde samtalet med Hagquist rum vid 10.30-tiden. Hagquist återkom efter ca en timma. Samtalet med Helsén ägde rum vid 14.00-tiden. Helsén återkom senare och meddelade att ett uttalande var för tidigt (Ersman: 2005). Det är en skillnad på i tid på 60 respektive ca 90 minuter. Helsén uppger i utfrågningen att hon avböjde ett uttalande av Persson innan hon stämt av detta med honom (Helsén: 2005). Tidningsrubriker i DN och SvD antydde att Persson fått frågan av Helsén, de lyder: "Persson valde att hålla tyst" (DN; 2005-01-15a) och "Persson teg om katastrofen" (SvD, 2005-01-16b). Enligt Expressen (2005-01-14a) kan Anna Helsén ha mottagit ett TT-Flash meddelande klockan 05.42. Hon kontaktade enligt Expressen inte i första hand Göran Persson utan biståndsmminister Carin Jämtins pressekreterare. Tillsammans med Freivalds pressekreterare Anders Hagquist och Jämtins pressekreterare John Zanchi bestämde de vem som skulle vara regeringens talesman. "Vi ansåg att det var en biståndsfråga i ett första skede" säger Helsén (SvD, 2005-01-16b & Expressen, 2005-01-14a). Helsén nämner i utfrågningen inte den flash som nämns i Expressen (Helsén: 2005). Anders Hagquist uppger att han på förmiddagen den 26 december blev uppringd av John Zanchi som berättade för honom att man hos Jämtin förberedde en insats mot Sri Lanka och att han skulle ta mediekontakterna rörande detta (Hagquist: 2005). Helsén talade med Zanchi vid 10.00-tiden och de var överens om att det var en biståndsfråga (Helsén: 2005).

I utfrågningen säger Christina Palm att hon hade samtal med Stig Edqvist vid Rikskriminalpolisen (RKP) under annandagen. Hon förberedde honom på att id-kommissionen skulle kunna komma att engageras (Palm: 2005). Biståndsminister Carin Jämtin uttryckte under ett samtal med kanslirådet på UD Per Örneus klockan 10.00 på söndagen att det var viktigt att göra en insats, och

ville i sina kommande massmedieframträdanden kunna rapportera om en insats riktad till svenskarna i Thailand. Hennes politiskt sakkunniga, Clara von Otter, förstod innan detta att det inte primärt rörde sig om en biståndsinsats (Örneus: 2005). Inför Jämtins medverkan i TV 4 klockan 19.00 på söndagen kontaktade John Zanchi och Clara von Otter TV 4 och meddelade att biståndsministern kunde uttala sig om biståndsinsatserna och inte om de svenskar som uppehöll sig i katastrofområdet (Jämtin: 2005). Under den första presskonferensen på måndagen var budskapet från Jämtin att det framför allt var ekonomiskt bistånd som behövdes (Information Rosenbad).

Centrala beslutsfattare är frånvarande

Katastrofen inträffade under juledigheten och ett flertal personer befann sig på semesterorter eller kom av andra skäl inte till kontoret.

Statsminister Göran Persson befann sig under annandagen på Harpsund. Han förstod under måndagen att katastrofen var omfattande och åkte in till kontoret (Persson: 2005). Försvarsminister Leni Björklund var under den 26 och 27 december sjuk i vinterkräksjukan (Björklund: 2005). Utrikesminister Laila Freivalds gick klockan 19.30 under söndagen på teater. I en artikel i Aftonbladet framgår det att Freivalds hade planerat detta besök under lång tid och att hon frågade sina medarbetare om de ansåg att hon kunde göra detta. Hennes pressekreterare gav sitt godkännande till att hon gick men försäkrade sig om att hon kunde ta emot SMS under tiden (Aftonbladet, 2004-12-30a & Sydsvenskan, 2005-01-29). Under Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesministern fördes inget samtal om teaterbesöket.

Personal som inte aktivt var inkopplade, men som innehar centrala positioner inom Regeringskansliet var också frånvarande. Vice statsminister Bo Ringholm var enligt sin pressekreterare Eva Rosengren hemma och följde utvecklingen i medierna. Rosengren tog inte kontakt med Ringholm under söndagen (Expressen, 2005-01-14a). Fler personer såg enligt Expressen Ringholm i en möbelbutik vid 14.00-tiden på söndagen (Expressen, 2005-01-15a). Ringholm har inte blivit utfrågad av Katastrofkommissionen. Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson nåddes under söndagen av nyheten. Hon hade under de två kommande dagarna kontakt med Socialdepartementet och Socialstyrelsen. Hon reste på onsdag

gen den 29 december på semester till Kanarieöarna och återvände under lördagen den 1 januari till Sverige (Aftonbladet, 2005-01-06a). Johansson redovisar detta händelseförlopp i utfrågningen av Katastrofkommissionen (Johansson: 2005).

Katastrofens omfattning klarnar, liksom hanteringsens brist på struktur

Under måndagen hade de flesta centrala personerna inom Regeringskansliet kommit till Stockholm och sina kontor. Expeditionschefen på UD Per Thöresson kom till Stockholm på tisdagen (Thöresson: 2005). Dahlgren och Thöresson bestämde under ett samtal under söndag kväll att ett möte skulle hållas hos Dahlgren på måndag morgon (Dahlgren: 2005). Klockan 10.00 den 27 december hölls ett möte hos kabinetssekreteraren Dahlgren. Freivalds hade tidigare meddelat Karin Olofsdotter att hon ville ha ett möte klockan 10.30. Freivalds fick av Olofsdotter reda på att ett möte redan var planerat till klockan 10.00 (UD: 2005: 22).

Kabinetssekreteraren Hans Dahlgren kontaktade inte Freivalds under annandagen. I utfrågningen av Katastrofkommissionen säger Dahlgren att han ofta kontaktar Olofsdotter eller Hagquist om han vill förmedla något till utrikesministern. Han utgick ifrån att någon av dem varit i kontakt med Freivalds (Dahlgren: 2005). I en intervju i DN säger Dahlgren att det berodde på "[...] bristande insikt i hur stort det här var". Dahlgren kommenterade att Freivalds inte informerats om mötet med att det "ser märkligt ut" men att han inte hade hand om kallelserna till mötet (DN, 2005-02-23a). Freivalds säger i utfrågningen att hennes främsta kanaler internt och externt är främst bl.a. Hans Dahlgren. Hon utgick ifrån att han skulle kontakta henne om han var i tjänst och fann det nödvändigt (Freivalds: 2005). Det ska under mötet hos Dahlgren ha framgått hur pass allvarlig situationen var (se bl.a. Westerlind: 2005 & Waldner-Brundin: 2005). Freivalds menar i en intervju i SVT att hon hittills varken hade haft tillgång till informationen från fax eller samtal från Thailand utan att hon endast hade fått allmän information (Uppdrag Granskning). Laila Freivalds säger i en intervju: "Jag tycker att vi tidigare borde fått sådan information att vi förstod att vi skulle sätta in insatser. Det tog nästan ett dygn, eller vart fall femton timmar, innan vi hade sådan information från vår ambassad. Ambassadören åkte ju direkt på söndagen och det på

var den informationen vi väntade för att bedöma läget för svenskarna.” Ambassadör Hafström menar att UD fick information hela tiden (SvD, 2004-12-31d). Samma dag menar Freivalds att det hade varit bättre att inte ha inväntat all den information som normalt behövs för ett beslut utan att ha agerat kraftfullare på söndagen (SvD, 2005-12-31c).

Enligt Sydsvenska Dagbladet ska Freivalds den 27 december klockan 08.00 (enligt Aftonbladet var det tidig morgon) ha talat med Hafström och sedan ska Dahlgren ha kommit till telefonen. Hafström ska i samtalet gråtande ha berättat om situationen i Phuket (Aftonbladet, 2005-01-09a & Sydsvenska Dagbladet 2005-01-29). I ett uttalande i Aftonbladet säger Freivalds ”Jag förstod inte omfattningen förrän vid åttatiden i måndags” (Aftonbladet, 2004-12-29j). Ett flertal som deltog på mötet klockan 10.00 hos Dahlgren menar alltså att det var nu som de förstod av Hafström hur allvarligt det var. Freivalds berättar också under utfrågningen bl.a. att det inte var vad Hafström sade utan hur han sade det som gjorde att det stod klart att det var allvarligt (Freivalds: 2005). Mötet började enligt flera klockan 10.00, Freivalds kom in klockan 10.30 (se bl.a. UD: 2005: 22, Freivalds: 2005) och samtalet skall ha kommit då, inte klockan 08.00. Tidsuppgifterna skiljer sig åt med ca två timmar. Freivalds ska enligt tv-uppgifter ha haft tillgång till den information som UD: s presstjänst hade. Chefen för presstjänsten, Nina Ersman, visste under söndagen att det var fler än under 10 döda svenskar men ansåg sig inte kunna spekulera om antalet omkomna i massmedia eftersom UD är en myndighet (Uppdrag Granskning, 2005-03-01). Annika Klingström förstod vid ett samtal vid 17.00–18.00-tiden på söndagen att läget var förfärligt (Klingström: 2005). Klingström och Christina Andersson menar att de visste att information under annandagen gått fram till ansvariga. Information fördes direkt vidare till statsministerns och utrikesministerns pressekreterare (Klingström & Andersson: 2005). Klockan 14.50 under annandagen ska Hafström ha ringt Palm och meddelat att ”läget framstår som allvarligt men fortsatt oklart” (Uppdrag Granskning 2005-03-01). Palm nämner under utfrågningen inte att hon ska ha fått ett samtal från Hafström (Palm: 2005). Anders Bauer på UD: s enhet för Asien och Oceanien säger att han när han fick vetskap om faxets (som inkom klockan 08.28) innehåll ”försäkrade mig om att det nått ansvarig på konsulära avdelningen”. UD: s säkerhetschef, Mikael Westerlind, som också fick faxet säger ”Min första fråga var att förvissa mig om

att nyckelpersonerna blivit informerade” (Expressen, 2005-01-13a). Ansvarig för UndBer (Underrättelse och Beredskap) på Försvarsdepartementet under söndagen Lennart Brittner skickade den 26 december klockan 06.18 ut information medelst mail för mobiltelefon till pressekreterarna med rubriken, UD: *Upp till 20 000 svenskar i området*. Det framgår i meddelandet att Jan Janonius, departementssekreterare på UD, var mycket oroad. UndBer lade till information om att det inte kunde uteslutas att svenskar råkat illa ut. ”Kanske kan det bli aktuellt med ambulansflyget?” (UndBer: 2005). Rapporten sändes 06.18 till pressekreterarna och 06.28 till en standardsändlista som tillämpas i brådskande lägen. Detta mail var kompletterat med en kort text med rubriken; *Flodvåg i Phuket–många befaras döda* (UndBer: 2005). Lars Danielsson menar att morgonorienteringen från Försvarsdepartementet var mycket sparsam med information (Danielsson: 2005). Leni Björklund mottog informationen från UndBer och så även Magnus Edin som också menar att informationen till en början var knapphändig (Björklund & Edin: 2005). Hans Dahlgren påpekar att han inte mottog några mail från Brittner (Dahlgren: 2005). Nyckelpersoners uppfattning om tillgänglig information och vilken förståelse för situationen denna information genererade skiljer sig således åt.

En första presskonferens med regeringen hölls på måndagen den 27 december klockan 15.00 i Rosenbad. I slutet av pressträffen annonserade Persson att en ny pressträff skulle hållas inom två timmar (Information Rosenbad). Danielsson menar att det skedde för att den första saknade precision (Danielsson: 2005). Enligt Expressen skall det ha skett oväntat och föranletts av att Persson blev irriterad över att ingen från den konsulära sidan hade något att tillägga då han efterfrågade information. Ersman säger att hon inte visste om att en ny presskonferens skulle äga rum men att det var en bra idé (Expressen, 2004-12-31a). Statsministern säger i utfrågningen att presskonferenserna var komplicerade. Risken var att de levde ett eget liv eftersom Regeringskansliet led av informationsunderskott (Persson: 2005). Enligt Sydsvenskan bildades det på måndagen en särskild statsrådsgrupp (Sydsvenskan, 2005-01-29). Persson meddelade på en presskonferens på onsdagen att en statsrådsgrupp bildats på förmiddagen (Information Rosenbad).

Räddningsverket till Thailand?

Vid 14–15-tiden den 26 december ringde Marina Berg till Christina Palm och meddelade att (Statens Räddningsverk) SRV kunde stödja kontoret i Phuket vilket Palm avböjde eftersom det inte fanns någon efterfrågan från ambassaden i Bangkok (Berg: 2005). Klockan 14.27 den 27 december ska enligt Sydsvenskan ett nytt fax ha inkommit från Hafström. Han hade nu besökt Khao Lak och skrev att ”Thailand tacksamt tar emot all utländsk hjälp” (Sydsvenskan 2005-01-29. Christina Palm uppger också i utfrågningen att det var på eftermiddagen den 27 december som Thailand meddelade att de ville ha hjälp (Palm: 2005). Beslut om att en insats skulle genomföras togs sedermera klockan 12.00 tisdagen den 28 december (SRV: 2005: 35). Lars Danielsson ska enligt Uppdrag Granskning inledningsvis inte ha fått någon information om att SRV ville åka till Thailand (Uppdrag Granskning, 2005-03-01). I utfrågningen säger han att det framkom i samtal med Jonas Hjelm på Försvarsdepartementet den 26 december att Försvarsdepartementet var berett att sätta in SRV, men det framkom inte om det gällde en insats för att bistå svenskar. Den 28 december fick han veta att SRV erbjudit att sätta in en insatsstyrka (Danielsson: 2005).

Det tog enligt många lång tid innan SRV kom i väg. Leni Björklund påpekade i en intervju i DN hur ansvarsfördelningen var, ”I det här fallet var det UD som hade det samordnande ansvaret [...]” (DN, 2005-01-05c). Göran Persson sade den 19 januari att anledningen till att det dröjde innan SRV fick besked om att skicka personal till Thailand inte berodde på något bristande regeringsbeslut utan att det var Försvarsdepartementets ansvar. ”Räddningsverkets beslut tas av Försvarsdepartementet och är inte ett samlat regeringsbeslut. Där kan det ha varit så att det tagit lite för lång tid” (Expressen, 2005-01-19b). I en annan sammanställning i Expressen av samma uttalande skrivs: Persson antydde också att Försvarsdepartementet kunde ha agerat snabbare genom att ge klartecken till Räddningsverket att sätta i gång med hjälpinsatser. Det behövdes dock även ett klarläggande om finansiering från Utrikesdepartementet, UD. ”Där kan det ha varit så att det tagit lite för lång tid” (Expressen, 2005-01-19a). Det finns en skillnad i såväl frågan om vem som hade ansvaret och/eller skillnad i uppgift om varför det tog lång tid innan SRV kom i väg. Den senare sammanställningen kan tyda på att det var finansieringsfrågan som

gjorde att det tog tid. Persson säger i utfrågningen att han på måndagen den 27 december först ringde Dahlgren eftersom det var en klar UD-fråga. Han menar senare i utfrågningen att hanteringen av katastrofen initialt var en UD-fråga men att det sen kom in andra delar i bilden som till exempel Försvars- och Socialdepartementet (Persson: 2005). Björklund uppger samma sak i utfrågningen som i tidigare intervjuer, att UD var ansvarigt departement och hade ledningen. Hon menar att det hela tiden var klart att UD hade ledningen och var det departement som skulle ge klartecken till SRV (Björklund: 2005). Marina Berg uppger i utfrågningen att försvarsministern i samtal med biståndsmministern under söndagen den 26 december sade att det var ok att SRV åkte till Thailand. Departementssekreterare på Försvarsdepartementet, Mikael Wolfbrandt, ringde senare upp Berg och menade att UD inte hade rätt att bereda ett sådant ärende. De kom sedan överens om att det inte gick att hålla på formaliteterna (Berg: 2005).

Registrering och uppföljning – hur och av vem?

Både polisen och UD förberedde någon sorts registrering av saknade. Hos polisen gavs order om att förbereda arbetet i det s.k. Disaster Involved Register (DIR) klockan 06.33 på söndag morgon (DN, 2005-02-10). Stig Edqvist vid Rikskriminalpolisen och Christina Palm ska enligt Palm ha haft ett antal samtal med varandra under söndagsmorgonen. Palm nämner inte om frågan angående hanteringen av listorna kommit upp i dessa samtal (Palm: 2005). Enligt en artikel i DN ska Edqvist vid 08.00-tiden på söndagen ha sagt att Rikskriminalpolisen (RKP) var redo att ansvara för insamling av uppgifter om de drabbade (DN, 2005-02-10). Edqvist nämner i utfrågningen att han talade med Palm om id-kommissionen men nämner inte om de talade om RKP: s inblandning i insamling av uppgifter (Edqvist: 2005). I UD: s redovisning står att det som uppgivits i media är felaktigt och att en diskussion om att polisen skulle ta över registreringen aldrig ägt rum på annandagen (UD: 2005: 29). Katastrofregistreringen hos polisen satte i gång den 27 december (DN, 2005-02-10). UD: s personal arbetade på olika sätt med att sammanställa uppgifter på blanketter och i Excel (UD: 2005: 28–29). Under tisdagen den 28 december ägde enligt uppgifter ett möte rum mellan RPS och UD-personal. RPS ska då ha föreslagit att de skulle ta över arbetet med listorna

(DN, 2005-01-08a). Polisens informationsdirektör, Stefan Kellerborg meddelar i en intervju att RPS vid detta möte meddelat att polisen var beredda att ta över arbetet (Expressen, 2005-01-11a). Thöresson uppger via Jesper Liedholm på UD: s pressbyrå i en intervju att de vid detta möte var överens om att UD skulle fortsätta arbetet (DN, 2005-01-08a). I utfrågningen säger Thöresson att förslaget som RKP presenterade under mötet på tisdagen inte var seriöst (Hansén: 2005). Nordlander säger i en artikel i DN angående att finska regeringen ska ha lämnat över ansvaret till polisen den 27 december, att ”Även om det inte var någon från polisen som sa det så visste vi ju att dom inte hade resurser”. Tommy Hydfors menar att gränsdragningen mellan UD och polisen kom under annandagen. ”Vi körde på som om vi hade uppdraget. Vi visste ju att UD inte hade kapacitet att klara detta” (DN, 2005-02-10). Den 2 januari kom RPS och UD överens om att RPS skulle ta över hanteringen av listorna den 4 januari (UD: 2005: 34).

Inför överlämnandet till RPS ville UD kvalitetssäkra listorna. Detta arbete gick ut på att ringa runt till uppgiftslämnare för att ”stryka ner” listorna (Polisenheten, Justitiedepartementet: 2005). I UD:s logg uppges att de som ett led i kvalitetssäkringen den 3 januari tog in en sifferanalytiker från Statistiska Centralbyrån (SCB) som såg över metoderna och databasen som användes. På UD hade de tidigare utgått ifrån att polisen skulle köra sina databaser – och därmed UD: s – gentemot Skatteverkets register. Det visade sig dock att detta endast skett med listor över ankommande. Sent på kvällen den 3 januari överlämnade därför UD ett s.k. USB-minne med UD:s databas till Skatteverket som stämde av med folkbokföringsregistret. Två personer från Skatteverket kom också in till UD den 4 januari för att hjälpa till inför överlämnandet (UD: 2005: 35). Enligt uppgifter i Expressen bedrevs samarbetet på annat vis. Skatteverket ska först ha hjälpt RPS med listor över hemvändande svenskar och därefter kontaktat UD eftersom de antog att de hade liknande behov som RPS hade. UD tackade den 1 januari nej till hjälpen, enligt Ireemark därför att de inte var klara med inmatningen då (Expressen, 2005-01-11a). Ireemark nämner i utfrågningen inte detta samtal (Ireemark: 2005). Den 3 januari upprepades erbjudandet från Skatteverket, UD tackade nej till hjälpen. UD ringde den 3 januari i stället SCB som sade sig vara berett att hjälpa till. Under måndagen tog Skatteverket fler kontakter med UD, sista gången ringde överdirektör på Skatteverket Katrin

Westling Palm. UD sade nu ja till deras hjälp. UD ringde då enligt Expressen och tackade nej till hjälpen från SCB. ”De hade fått hjälp av Skatteverket så vi behövdes inte” säger Åke Brun som är avdelningschef på SCB. Iremerk menar dock att SCB var där under måndagen och hjälpte till (Expressen, 2005-01-11a).

Reseföretagen var intresserade av att jämföra listor med UD. De hade listor över sina resenärer. Johan Elwin från Resegruppen menar att UD var passivt. UD ska inledningsvis ha sagt att det fanns juridiska problem med att jämföra listorna från UD och reseföretagen. En jurist såg då över saken och fann att några sådana hinder inte förelåg (DN, 2004-12-30b). Denna förfrågan nämns inte i UD: s logg (UD: 2005).

Evakueringen av svenskar är prioriterad

Under det första mötet med beredskapsgruppen klockan 10.00 den 27 december förstod de närvarande i gruppen enligt fler utfrågningar av Katastrofkommissionen allvaret i situationen (se bl.a. Waldner-Brundin & Molin: 2005 samt Westerlind: 2005). Under mötet bestämde de att de skulle ha ett möte med reseföretagen (Waldner-Brundin & Molin: 2005). Ytterligare ett möte hölls klockan 13.00. Palm och Nordlander förklarade för Waldner-Brundin att de ville avvakta med mötet med resebyråerna till nästa dag eftersom de just kommit in och ville sätta sig in i frågorna (Waldner-Brundin & Molin: 2005). Efter den första pressträffen den 27 december klockan 15.00 hölls ett nytt möte med beredskapsgruppen klockan 16.00. Nu framgick det att reseföretagen inte kunde ta hem sina resenärer (se bl.a. UD: 2005: 23 & Danielsson: 2005). Thöresson menar att det var på tisdagen som denna information kom (Thöresson: 2005). Christina Palm säger i utfrågningen att det var under måndag eftermiddag som resebolagen fick fram att de inte kunde få hem alla resenärer (Palm: 2005). Det är samma uppfattning som framgår vid de inledande presskonferenserna (Information Rosenbad). Under eftermiddagen den 26 december hade Palm fler samtal med researrangörerna My Travel och Fritidsresor. På måndagen den 27 december ringde Nordlander på uppdrag av Dahlgren till vd:n för Fritidsresor. Nordlander lokaliserade då även det brev som skickats till honom där det fanns en begäran om hjälp med hemtransporter av turister (PM: Händelseutvecklingen: Palm & Nordlander: 2005). När detta

mail var skickat framgår inte. Nordlander och Palm skriver i deras PM att informationen om att resebranschen inte kunde ta hem sina resenärer nådde konsulära avdelningen på eftermiddagen den 27 december. Om detta är via det mail som Nordlander lokaliserat framgår inte (PM: Händelseutvecklingen: Palm & Nordlander: 2005). Under den första presskonferensen den 27 december påpekade Freivalds att samarbetet med resebyråerna fungerade bra. Under den andra presskonferensen den 27 december påpekade Palm att samarbetet med reseföretagen var mycket bra (Information Rosenbad).

Enligt Göran Gårdö ska Fritidsresor redan under söndag morgon ha meddelat UD att de inte kunde ta hem alla resenärer och att bärplatser behövdes. Christina Palm ska ha mottagit ett antal samtal från resebolagen, vilket hon enligt Kalla Fakta dementerar (Kalla Fakta, 2005-02-14). Göran Gårdö framför i SvD att regeringen under måndagen fick information om att det behövdes ambulansflyg (SvD, 2004-12-29a). Enligt Sydsvenskan ska reseföretagen ha vädjat om hjälp från UD med att få hem nödställda svenskar klockan 09.00 under måndagen (Sydsvenskan, 2005-01-29). Klas Molin som under söndagsnatten satt i KC: s växel talade med resebolagen. Han menar att han av dessa och anhöriga fick reda på att situationen var mycket allvarlig. Christian Clemens på Fritidsresor sade i ett samtal att resebranschen först skulle ha ett möte och sedan kontakta UD (Molin: 2005).

I tidningar uppges att ett samtal ägde rum under måndagen mellan Nordlander och ledningen för Fritidsresor. Klockan 16.00 på måndagen den 27 kom Göran Gårdö och Johan Lundgren från Fritidsresor i kontakt med Nordlander. De blev enligt Sydsvenskan (2005-01-29) och Expressen (2004-12-31a) utskällda av Jan Nordlander när de begärde att kriscenter, ambulanstransporter och extra flyg skulle sättas in.

På frågan om ingen från Regeringskansliet tog kontakt med Fritidsresor svarade informationsdirektören på Fritidsresor Lottie Knutson: "Nej, nej, är du galen, först på tisdagen upprättades en kontakt om jag minns rätt" (SvD, 2005-01-09a se även Expressen, 2004-12-31a). Enligt Sydsvenskan (2005-01-29) hade reseföretagen och UD ett första möte klockan 11.00 på tisdagen den 28 december och enligt Expressen (2004-12-31a & SvD, 2005-01-09a) kom Fritidsresor i direktkontakt med Hans Dahlgren under eftermiddagen. Enligt Fritidsresors logg ska en initial kontakt ha etablerats mellan Fritidsresor och UD på söndagen den 26 december klockan 12.00.

Under måndagen den 27 december ägde ett telefonmöte med UD rum klockan 16.30 och en kontakt med UD: s högsta ledning ska ha etablerats klockan 18.00 på måndagen (Fritidsresor: 2005: sidangivelse saknas).

Danielsson säger att han av Dahlgren under måndagen den 27 fick reda på att SAS inte hade ytterligare plan förrän på nyårsdagen. Under tisdag morgon kontaktade Danielsson SAS, vilka också lyckades ”skaka fram några plan” (Danielsson: 2005). Nordlander menar att ”de” kontaktade SAS och Luftfartsverket under måndagen (Nordlander: 2005). Persson sade under presskonferensen klockan 15.00 den 27 december att inga åtgärder vidtagits för att underlätta hemfärden för de drabbade (Information Rosenbad). I Svenska Dagbladet skrevs tisdagen den 28 december att UD meddelade att man inte hade några planer på att skicka ner militär- eller ambulansflyg. Artikeln publicerades klockan 10.38, det framgår dock inte vem från UD som uttalar sig eller när (SvD, 2004-12-28e). I UD: s logg står att Konsulära enheten under måndagen den 27 december undersökte möjligheten hos Luftfartsverket att få ambulansflyg i luften (UD: 2005: 24).

Omhändertagande av avlidna

De många svenskar som omkom vid katastrofen skulle föras hem. Ansvaret för denna uppgift kom att fördelas mellan RPS och den tidigare överbefälhavaren, generalen Johan Hederstedt. Den 31 december anställdes Hederstedt som sakkunnig i Regeringskansliet med uppgift att samordna hemtransport av avlidna svenskar i samverkan med operativt ansvariga svenska myndigheter och andra berörda instanser (Regeringskansliet, UD: 2005). Hederstedt sade i en intervju den 1 januari att hans uppdrag för UD inte var fastställt men att situationen kunde liknas vid en krigszon. Han hade då landat i Phuket (SvD, 2005-01-02e). RPS fick den 3 januari uppdraget att samordna hemsändandet av de omkomna (SB: 2005: 2). Thomas Rolén, expeditionschef vid Justitiedepartementet, menar att det vid ett möte den 1 januari blev bestämt att polisen skulle överta det operativa ansvaret för hemtransporterna av omkomna i och med ilastningen vilket de rekommenderade regeringen att besluta om (Rolén: 2005). Vid presskonferensen den 5 januari meddelade Danielsson att ansvaret för att samordna transporten hem av de omkomna svenskarna getts till Hederstedt (Information Rosen-

bad). Aftonbladet skrev den 2 januari att Hederstedt fick uppdraget att leda arbetet med att föra hem de omkomna svenskarna efter att ha framfört kritik mot regeringens agerande. Tidigare under den veckan ska Hederstedt ha mött personer i ett inflytelserikt nätverk och diskuterat regeringens agerande. Efter lunch på nyårsafton ska Hederstedt ha gått till Regeringskansliet och redogjort för sina kritiska synpunkter. Persson ledde en presskonferens under tiden mötet med Hederstedt pågick. Innan presskonferensen var slut ska Hederstedt ha fått uppdraget att omedelbart resa till Thailand (Aftonbladet, 2005-01-02c). Jonas Hjelm på Försvarsdepartementet menar att Johan Hederstedt ringde honom den 30 december och meddelade att om det behövdes en resurs, fanns han tillgänglig. Efter samtal med försvarsministern, Dahlgren och Danielsson "identifierades ett uppdrag" (Hjelm: 2005). Hederstedt säger i utfrågningen att han förberedde en artikel för DN-debatt och kontaktade ett flertal personer. Han blev den 30 december uppringd av Jonas Hjelm på Försvarsdepartementet som sade att regeringen ville att han skulle vara ansvarig för hemtransport av de omkomna svenskarna (Hederstedt: 2005). Thöresson tror att det var ett inspel från Försvaret. De ansåg att det fanns ett behov och att Hederstedt kunde vara till nytta (Thöresson: 2005). Leni Björklund säger att hans namn kom upp, eftersom han skulle kunna hantera situationen (Björklund: 2005). Skillnader uppstår i beskrivning av varför Hederstedt fick uppdraget och det tycks ha funnits oklarhet i hur uppdraget såg ut.

Svenskar i Thailand behöver hjälp

Hur ekonomisk hjälp till svenskar i utlandet ska utbetalas regleras i *Förordningen (1988: 29) om avgifter för konsulärt bistånd*. Den som lånar pengar skall betala en avgift (14 § lagen 2003: 491) om 10 %, minst 200 kr och mest 4 000 kr (UD: 2005:5). Expressen rapporterade den 30 december om den avgift personer som hade lånat pengar varit tvungna att betala. Dagen innan, den 29 december, begärde tidningen ut en kopia av en låneansökan. Expressen skriver att kravet drogs tillbaka på kvällen den 29 december (Expressen, 2004-12-30b). Enligt utfrågningen av Thöresson bestämdes det på ett möte med beredskapsgruppen den 28 december att ingen avgift skulle tas ut, eftersom det rörde sig om en nödsituation (Thöresson: 2005). Palm skickade efter ett möte där hon inte

deltagit ett fax till berörda utlandsmyndigheter om att avgiften på lån skulle slopas (Palm: 2005). Detta borde ha varit efter mötet som Thöresson talar om, som alltså ägde rum den 28 december. Laila Freivalds menar i en intervju att det är beklagligt att människor har fått skriva på skuldförbindelser. Hon säger att rutinerna ändrades den 28 december men att ordern inte nådde fram och kraven fortsatte (SvD, 2005-01-02d).

Thailandsresenärer kommer hem

När de svenskar som varit i det katastrofdrabbade området väl kom hem till Sverige behövde många av dem omvårdnad. Det restes frågor angående resursallokering av och information till kommunerna. Den 30 december uttrycktes irritation över att information inte nått ut till kommunerna. De visste inte hur de skulle förbereda sina insatser (Expressen, 2004-12-30c). Liknade kritik lyftes fram den 4 januari (SR, Ekot, 2005-01-04a). Kommunerna menade att de inte kunde förbereda sitt arbete eftersom de inte visste hur många som skulle komma och vilka skador de hade. Länskriminalen menar att listan över saknade lämnades över den 4 januari. Jens Odlander på UD menar att polisen i flera dygn hade haft tillgång till uppgifterna om saknade och att det var polisens uppgift att informera kommunerna (SR, 2005-01-04a). Det framgår av UD:s logg att UD kommit överens med RPS att de skulle utbyta information mellan de två olika datasystem som användes. Den 2 januari konstaterades att RPS senast den 4 januari skulle ta över ansvaret för listorna för att de senast den 7 januari skulle kunna lämna information till kommunerna (UD: 2005: 34). Enligt DN fick polisen den 30 december för första gången en kopia av UD:s material för listorna (DN, 2005-02-10). Detta beskrivs också i UD:s logg, RKP ska ha hämtat en kopia av UD:s databas på ett s.k. USB-minne torsdagen den 30 december (UD: 2005: 33). Ulf Göranson vid Länskriminalen i Stockholm menar dock att information om de omkomna och skadade lämnades över till Polisen den 4 januari klockan 14.00. Arbetet hittills hade UD haft ansvaret för (SR, Ekot, 2005-01-04). Det uppstod skillnader i uppfattning av vem som bar ansvaret för informationen till kommunerna. Ytterligare problem som lyftes fram i samband med detta frågekomplex var hur prioriteringarna såg ut. Tre läkare från Akademiska sjukhuset i Uppsala menar den 7 januari att den bristande samordningen av sjukvården kan ha lett

till att det satsades för mycket i Sverige och för lite i det drabbade området (DN, 2005-01-07b).

Skillnader i problemkomplex

Ovanstående nedslag i framställningarna av hanteringen är en del av de svårigheter som identifierats när det gäller att skapa en korrekt bild av krisförloppet. Uppgifter om och när kontakter tagits skiljer sig åt, vilket illustreras av bl.a. samtalen mellan Kerstin Melén och Jan Nordlander och kontakten mellan Hans Dahlgren och Lars Danielsson. Innehållet i kontakterna uppges vara olika i olika källor. Personal inom polisen och UD har t.ex. haft olika syn på vad de kommit överens om gällande listorna. Hur samarbetet har gått till skiljer sig också åt, bl.a. samarbetet mellan UD och researrangörerna. Orsaker till händelser beskrivs olika, bl.a. hur generalen Hederstedt fått uppdraget skiljer sig åt mellan källor. Vilken information som fanns om katastrofens omfattning finns det också olika uppgifter om. Det finns troligen fler exempel att lyfta fram. Kontrasteringen visar på skillnader i framställningarna av hanteringen som tydliggör några aspekter av problematiken med källorna.

3. Massmedias potentiella inverkan

Utgångspunkten för denna del av studien är att redovisa hur centrala aktörer inom svenska myndigheter upplevde att massmedia verkade på agerandet samt att föra en diskussion om hur massmedia kan ha påverkat deras agerande under flodvågskatastrofen. Den avgörande frågan är till vilken grad statsledningen och myndigheters problemformulering och handlande påverkades av massmedias rapportering i särskilda frågor. För att fastställa ett sådant samband måste påverkan från andra faktorer kunna identifieras, vilket inte alltid är möjligt. De kausala samband som ofta eftersöks är således mycket svåra att fastställa i detta sammanhang, analysen inrymmer därför ett stort mått av diskussion. En jämförelse mellan de olika problemformuleringarna kan indikera en eventuell förändringsbenägenhet hos statsledningen och myndigheter i bestämda frågor. Materialet är inhämtat dels från öppna massmediekällor⁷

⁷ Kronologin finns att läsa på www.crismart.org

och dels från utfrågningar som genomförts av Katastrofkommissionen.

Ansats

Analysens metod grundas av två förfaranden hämtade från Y. F. Khongs bok från 1992, *Analogies at War*. Metoderna kallas *Process Tracing* och *Congruence method*. Khong bygger sin argumentation på teorier lånade från Alexander George, "The Causal Nexus" från 1979. Ett citat från George sammanfattar hur modellen är tänkt att utröna samband:

Process-tracing seeks to establish the ways in which the actor's beliefs influenced his receptivity to and assessment of incoming information about the situation, his definition of the situation, his identification and evaluation of options, as well as, finally, his choice of a course of action (Khong, 1992, s. 64).

De antaganden (*beliefs*) som är i fokus i denna studie gäller hur centrala aktörer inom myndigheter uppfattade massmedias roll och inverkan. Khong menar att det är svårt att etablera ett samband mellan en föreställning och ett speciellt val av handlingsväg. Detta är i hög grad sant även rörande denna händelse. Fördelen är att utfrågningar genomförts som kan ge en insyn i hur beslutsfattare såg på massmedias roll och inverkan. Ett samband eller avsaknad av sådant kan därför vara enklare att påvisa.

Congruence Method används av Khong för att komplettera den förra metoden. Han citerar återigen George:

The determination of consistency is made deductively. From the actor's... beliefs, the investigator deduces what implications they have for decision. If the characteristics of the decision are consistent with the actor's beliefs, there is at least a presumption that the beliefs may have played a causal role in this particular instance of decision-making (Ibid, s. 66).

En uppställning av en för denna studie aktuell fråga kan enkelt tecknas som nedan. Detta är ett exempel på hur metoden kan fungera och kommer att appliceras på fler problemställningar.

Fråga: Aktivt agera för att få hem de drabbade. Inte agera för att få hem de drabbade.

Bedömning: Myndigheternas uppfattning om statens ansvar. Opinion uttryckt i massmedia om statens ansvar.

Resultat: Statens ansvar var först definierat som begränsat vad gäller hemtransport, alltså att inte aktivt agera för att få hem de drabbade. Detta överensstämmer med den bild som inledningsvis uttrycktes. Efter en tid sker en förändring, myndigheterna tillhandahåller flyginsatser. Detta är den handlingsväg som önskats i massmedia. Den slutsats som enligt metoden kan dras är att massmedia i detta fall skulle ha kunnat haft en viss inverkan på beslutsfattandet. Metoden pekar på vilken roll en given föreställning kan ha haft då ett samband mellan föreställning av situation/handlingsalternativ och valt agerande söks.

Fred- och konfliktforskaren Willhelm Agrell pekar i DN (2005-01-09b) på en del av de problem som kan uppstå med massmediereportering i samband med snabba händelseförlopp. Han menar att det under flodvågskatastrofen "[...] är uppenbart att det som inledningsvis styrde det svenska agerandet, eller snarare bristen på agerande, var de informationer och framför allt den helhetsbild som svenska och internationella medier kom att förmedla." Han skriver vidare att "[...] det normala förhållningssättet är att rapportera om en räddningsinsats, inte att ta initiativ till den." Han menar att ansvariga måste kunna hålla sig ifrån den bild som massmedia (medvetet eller omedvetet) skapar. Agrell tycks vara övertygad om att massmedia starkt influerat det svenska agerandet.

Analysen inleds med en redogörelse för hur massmedia fungerade som informationskanal, hur relevanta aktörer sett på massmedias rapportering av händelsen de första dygnet samt hur aktörer upplevde massmedias roll. Det är främst personer inom Regeringskansliet som utfrågats. Generaldirektörerna på KBM och SRV samt personal inom RPS är intervjuade, men diskussionerna i dessa intervjuer har inte i lika stor utsträckning som med övriga berört massmedias roll. För att söka etablera samband mellan handlande och massmedias rapportering sker en återkoppling till den massmediebaserade kronologin. Myndigheters och statsledningens handlande kontrasteras mot de åsikter angående handlandet som drivits i massmedia. En eventuell förändringsbenägenhet undersöks i fem problemkomplex.

Massmedia som informationskanal

Ett stort antal nyckelpersoner fick via massmedia vetskap om katastrofen på annandagen. Statsminister Göran Persson säger i Katastrofkommissionens utfrågning att han på annandagen endast följde internationella massmedia. Han har på Harpsund tillgång till Sky News och CNN. Han såg på morgonsändningen klockan 07.00 eller 08.00 (Persson: 2005). Försvarsminister Leni Björklund fick den första informationen om händelsen via tv och senare under tidig morgonen ”flash” via SMS och fax. Hon oroades senare under eftermiddag/kväll av att hon i media fick reda på att växeln på UD var blockerad (Björklund: 2005). Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson fick information via massmedia (Johansson: 2005). Kabinettssekreteraren Hans Dahlgren fick den första informationen tidigt på morgonen via radio den 26 december (Dahlgren: 2005). Statssekreterare Lars Danielsson uppger att även han fick reda på nyheten via TV ca klockan 07.00, i hans fall från CNN (Danielsson: 2005). Anna Helsén fick den första informationen via Internet (Helsén: 2005). Klockan 07.00 väcktes Ingrid Iremark av en reporter från Aftonbladet som hade frågor (Iremark: 2005-04-05). Christina Weihe, Hans Alnervik och Magnus Edin vaknade alla tre av ett TT-Flash meddelande (Weihe: 2005, Alnervik: 2005 & Edin: 2005). Även Odd Guteland fick den första informationen via TT-Flash (Guteland: 2005). Jonas Stertman fick reda på nyheten via text-tv (Stertman: 2005-03-03). Även Mikael Sjöberg, statssekreterare vid Socialdepartementet fick reda på katastrofen via text-tv. Han fick senare reda på att UD uppgav att det inte var så många drabbade svenskar via text-tv (Sjöberg: 2005). Expeditionschefen på justitiedepartementet, Nils Öberg fick reda på nyheten via TV på söndagen (Öberg: 2005). Helena Lindberg fick information via tv-sändning; hon fick tidigare mail från UndBer men läste inte detta (Lindberg: 2005). Jan Larsson var den 26 december helt ovetande om händelserna, eftersom han var på semester och inte följde massmedia. Följande dag hörde han på Ekot om vad som hänt (Larsson: 2005). Mikael Westerlind förstod att något hade inträffat då han såg kvällspressens löpsedel den 26 december (Westerlind: 2005-04-08). Hans Gyllenhammar såg vid lunchtid på annandagen ett nyhetsinslag på CNN (Gyllenhammar: 2005).

Uppfattning om massmedias rapportering

Ett antal av de personer som utfrågats menar att massmedia inte till fullo lyckades spegla den situation som rådde. Persson sade i en redovisning av sitt Thailandsbesök i Riksdagen att berättelser från svenskar på plats under annandagen var få och kvälls tv-nyheterna var förkortade sändningar som under vilken helgkväll som helst (Expressen, 2005-01-19a). Han meddelar i Katastrofkommissionens utfrågning att det i nyhetssändningarna var klart att det var en naturkatastrof av den typ som man är van vid att se på nyheterna. Det var enligt Persson mycket fokus på Sri Lanka och inte en tydlig svensk koppling som han såg det (Persson: 2005). Danielsson menar att massmedias information under söndagen inte var så "alarmistisk" och att det var svårt att få en samlad bild (Danielsson: 2005). Mikael Westerlind såg en av kvällstidningarnas löpsedlar på förmiddagen den 26 december där det stod att svenskar drunknat i stor svallvåg i Thailand. Hans första tanke var att det rådde nyhetstorka (Westerlind: 2005). Nina Ersman menar att det inte var så högt tryck från media på morgonen, men under eftermiddagen så började det ringa mer för att sedan tillta ytterligare. BBC rapporterade om Sri Lanka och Indien och CNN om Djakarta och Aceh. Det var enligt henne minst täckning av Thailand under söndagen (Ersman: 2005). Helsén fick reda på nyheten via Internet. Hon uppfattade nyheten som en bland andra. Den var viktig men inte stor för Sveriges vidkommande (Helsén: 2005). Ingrid Iremark anser att media inte hade bilden av katastrofens omfattning klar för sig; att många svenskar hade drabbats menar hon blev klart på måndag förmiddag (Iremark: 2005). Magnus Edin hade media som en av sina informationskanaler under dagen men hade under de två första dagarna ingen kontakt med media. De frågor som sedan kom från media var inte sakfrågor utan mer av händelsekronologisk natur (Edin: 2005). Annika Söder följde nyhetssändningarna på BBC och CNN. Hon anser inte att det omedelbart var tydligt att katastrofen hade den omfattning som sedan konstaterades. Hon förstod allvaret eftersom FN hade kontaktat SRV (Söder: 2005). Ewa Öhrn menar att ett problem var att UD gav för lite information till massmedia. De framställde situationer som inte var korrekta. UD borde enligt henne ha givit mer allmän information till media (Öhrn: 2005). Thöresson fick först reda på nyheten av Nordlander men satte sedan på TV:n och insåg då att det var naturligt att han blivit

kontaktad (Thöresson: 2005). Guteland menar att krismedvetenheten inom journalistkåren var ganska låg. Ordinarie reportrar jobbade inte utan var ersatta av vikarier. Endast Rapport och TV4 kom till intervjun med Jämtin vid 17.00-tiden (Guteland: 2005). Gyllenhammar menar att han av det CNN-meddelande han såg direkt förstod allvaret i situationen. Han visste väl vad en tsunami var (Gyllenhammar: 2005). Ann-Louise Eksborg, generaldirektör på Krisberedskapsmyndigheten, säger i DN "Jag begrep inte hur stort det här var, och jag kan ju skylla på medierna, för medierna gav inte mig bilden att det var så stort som det var" (DN, 2005-01-04a). Kjell Larsson säger att han hade samtal med många journalister som undrade om SRV skulle åka till Thailand. Han säger att det stora Thailand-intresset kom först på måndagen (Larsson: 2005)

Reaktioner på massmedias rapportering

Statssekreterare Jan Larsson diskuterar i utfrågningen massmedias roll i hanteringen. Han säger att medias roll kan bli två motverkande krafter. Han menar att det är bra att bli granskad eftersom det gör att man anstränger sig extra. Samtidigt menar han att den mediala bilden blev nedbrytande eftersom den ensidigt fokuserade på att kritisera och i vissa fall förvanska vad som hände. Människor som arbetar hårt och sover lite och får läsa att det som görs är inkompetent bryts till slut ned. Det är Larssons åsikt att konkreta politiska beslut nog var rätt opåverkade av mediebild. Han säger att media kan ha skapat en stämning inom Regeringskansliet att man hade ett större ansvar än vad man annars skulle ta, men att denna stämning också var en allmän uppfattning, då det var många svenskar inblandade fanns ett behov av statens ingripande. Larsson säger att om media hade bevakat andra aktörer såsom SOS-Alarm och ifrågasatt varför resebolagen inte lyckades få fram relevant flygkapacitet hade möjligen utfallet blivit annorlunda. Diskussionen om statens ansvar påverkades enligt Larsson av katastrofens storlek (Larsson: 2005). Anna Helsén fick förfrågan från Nina Ersman på annandagen om Persson skulle göra ett uttalande. Hon gav ett nekande svar utan att stämma av med Persson. En av anledningarna menar hon var att hon inte fick några samtal från media. Detta i sin tur menar hon var en anledning till att hon inte såg det som en svensk katastrof utan som huvud-

sakligen en biståndsfråga. Den svenska dimensionen av katastrofen tror hon mentalt gick in först på tisdagen (Helsén: 2005).

Det fördes enligt Lars Danielsson löpande diskussioner om vad statens uppgift var och vad som skulle lämnas till icke-statliga aktörer. Han menar att svenskar i Thailand och massmedia tyckte att svenska myndigheter skulle ta hand om dem, att det uppstod krav på staten. Han låter förstå att i det massmediala läge som rådde var det omöjligt att sätta gränser för statens ansvar och att UD tvingades sätta det konsulära regelverket åt sidan (Danielsson: 2005). I en intervju i SVT: s Uppdrag Granskning (2005-03-01) beskriver Danielsson massmedias roll.

Under annandagen handlade det väldigt mycket om att följa medieutvecklingen. För det är klart att dom rapporter som vi fick, från så att säga egna källor, var ju väldigt sparsamma, utan vi var ju som alla andra hänvisade till att genom svensk och internationell media följa vad som skedde.

(Uppdrag Granskning: 2005-03-01)

Thöresson säger i UD:s interntidning UD-Kuriren om Utrikesförvaltningen (UF) att ”Vi gjorde många saker som vi normalt inte skulle göra, därför att det behövdes!” Thöresson menar vidare att ”Det har varit väldigt mycket fokus på att UF i stort sett ska fixa rubbet. Även det som alla andra inte klarar av - där ska vi automatiskt rycka in. Det känns lite...tveksamt”. Vidare säger Thöresson att han förstår att drabbade människor uttrycker sin frustration över att myndigheter inte fanns på plats men han tycker att det är stötande att medierna bara gör sig till megafon för detta (UD-Kuriren, nr 1 2005: 22).

En del personer som utfrågats beskriver i något oklara ordalag om vad som föranlett agerande. Mikael Westerlind, som kom att få ansvar för att ordna med flygtransporter, säger i utfrågningen att han fick uppgiften att mobilisera flygkapacitet innan SAS hade kommit i gång. Det var brådsak och ad hoc och uppdraget kom direkt efter mötet på tisdagen med SAS och reseföretagen. Han menar att det också fanns politiska skäl, ett tryck att komma i gång och att inte vänta på SAS (Westerlind: 2005). Jan Nordlander diskuterar frågan om avgifter på lån från drabbade under utfrågningen. Han menar att när evakueringen påbörjades, inleddes också frågan om avgifter. Han anser att det p.g.a. gällande lag var naturligt att personalen gjorde som den gjorde. De insåg sedan att detta var ohållbart. Han säger också att det kom politiska signaler

från beredskapsgruppen på att avstå från avgiften (Nordlander: 2005). Christina Salomonsson säger i utfrågningen att hon hade "politiska" överväganden i bakhuvudet när hon ringde Jonas Hjelm på Försvarsdepartementet den 27 december. Hon menade att man borde göra något i Thailand—att man annars på Ekot kunde höra att Sverige inte agerade (Salomonsson: 2005).

I följande stycken redogörs för hur svenska myndigheter agerade i vissa frågor. En kortare genomgång av agerandet följs av en diskussion om massmedias eventuella inverkan i slutsatser/diskussion om massmedias roll.

Evakuering – vems ansvar?

Jan Nordlander och Hans Dahlgren ska enligt Sydsvenskan på annandagen vid 15.00-tiden ha kommit överens om att inte skicka evakueringsflyg, eftersom det ansågs vara reseföretagens ansvar (Sydsvenskan 2005-01-29). Under den första presskonferensen på måndagen meddelade statsministern att inga åtgärder vidtagits för att underlätta hemtransporten av drabbade, men att det fungerade med hjälp av reseföretagen. Han sade att de inte skulle tveka att agera om det kom en förfrågan om att kalla in extra flygningar. Jämtin framhöll att det framför allt var ekonomiskt bistånd som behövdes i den uppkomna situationen (Information Rosenbad). Under måndagens andra presskonferens sade Lars Danielsson att de första signalerna kommit från reseföretagen att de hade kapacitetsproblem och att de nödvändiga kontakterna togs med SAS. Han menade dock att hemtransport var reseföretagens och flygbolagens huvudansvar. Under denna andra presskonferens började en rad följdfrågor komma angående hemtransport (Information Rosenbad). På tisdagens presskonferens meddelade Freivalds att man arbetade med att skapa en luftbro. Dahlgren förtydligade senare detta och berättade att det rörde sig om tio extra flygplan (Information Rosenbad). Under tisdagen började även röster uttrycka krav/önskemål i tidningar på att snabbt få hem svenskar, framför allt av personer på plats i Thailand (se bl.a. SvD, 2004-12-28f & Sydsvenskan, 2005-01-29). På kvällstidningarnas debatt- och ledarsidor uttrycktes också kritik mot regeringens agerande och dess krisberedskap (se bl.a., Expressen, 2004-12-28b, Aftonbladet, 2004-12-28b & Aftonbladet, 2004-12-28c). Under onsdagen fortsatte denna trend av signaler på att människor måste få komma

hem och även kritik mot det arbete som hittills hade gjorts (se bl.a. SvD, 2004-12-29a, Aftonbladet, 2004-12-29b & DN, 2004-12-29a). På onsdagen hölls också den fjärde i raden av presskonferenser. Hans Dahlgren fick en fråga om regeringens ansvar för om svenskar dog p.g.a. förseningarna. Han berättade att regeringen beställt fram resurser så fort som möjligt, men att de inte kunde åka förrän på torsdag. Dahlgren sade vidare ”Så ansvaret ligger på regeringen att göra beställningen så tidigt som möjligt.” (Information Rosenbad)

UD frångår regelverket om avgift för konsulärt bistånd⁸

Nordlander säger att det var naturligt att personalen agerade som den gjorde eftersom den inte kan göra undantag från lagen (Nordlander: 2005). Enligt utfrågningen av Thöresson bestämdes det på ett möte med beredskapsgruppen den 28 december att ingen avgift skulle tas ut eftersom det rörde sig om en nödsituation (Thöresson: 2005). Palm förklarar i utfrågningen hur utvecklingen såg ut. Inledningsvis skulle människor fylla i låneblanketter vilket inte gick i längden, inte heller att låta människor kvittera ut pengar. Till slut tog man bort avgiften helt och hållet. Palm säger att det skedde för att människor inte skulle bli förargade. Hon sände efter mötet där beslutet fattats ett fax om detta till berörda utlandsmyndigheter (Palm: 2005). Detta borde vara efter mötet den 28 december. Många blev upprörda över att de behövde fylla i låneansökningar och låneförbindelser. Expressen rapporterade den 30 december om den avgift personer som lånat pengar varit tvungna att betala för att få låna pengar. Dagen innan, den 29 december, begärde tidningen ut en kopia av en låneansökan. Expressen skrev att kravet drogs tillbaka på kvällen den 29 december (Expressen, 2004-12-30b). Laila Freivalds menar att det är beklagligt att människor har fått skriva på skuldförbindelser. Hon säger att rutinerna ändrades den 28 december men att ordern inte nådde fram och kraven fortsatte (SvD, 2005-01-02d).

⁸ Se även ”Svenskar i Thailand behöver hjälp” i föregående del.

Publicering av listor över saknade?

På presskonferensen den 28 december, den tredje i raden, aktualiserades frågan om publicering av listorna över saknade. En journalist tog upp frågan om det var möjligt att "bocka" av personer genom en publicering av listorna av saknade. Hans Dahlgren svarade att han inte hade ett bra svar utan att de skulle fundera över detta (Information Rosenbad). Under presskonferensen den 31 december kom frågan om ett offentliggörande av de sakens namn åter upp. Persson menade att de inte skulle offentliggöra namnen p.g.a. att listorna skulle kvalitetssäkras och att inbrott hos dem som skulle namnges i listorna kunde förekomma (Information Rosenbad). Dessa argument vidhölls under presskonferenserna den 2 och den 3 januari (Information Rosenbad). Under denna period tillfrågades representanter för statsledningen vid presskonferenser om huruvida listorna skulle offentliggöras. I tidningarna uttrycktes också kritik mot att inte listorna offentliggjordes. Kritiken kom från kommunerna som menade att de inte hade möjlighet att uppbåda korrekt hjälp till de hemvändande, eftersom de inte visste hur många som kom och vilka skador de hade (Expressen, 2004-12-30c & SR, Ekot, 2005-01-04a). Kritik uttrycktes också på ett antal ledarsidor och debattartiklar (se bl. a. Expressen, 2005-01-04a, Aftonbladet, 2005-01-07a & SvD, 2005-01-08). Skribenterna ville att listorna skulle offentliggöras och menade att det var ett misstag att inte göra det. Kritiken i tidningarna kom alltså främst efter det att listorna lämnats över till polisen. Polisen publicerade inte heller listorna trots artiklar som talade om fördelarna med en publicering. Polisen hänvisade till att en publicering skulle kunna vara till men för den enskilde (Aftonbladet, 2005-01-11a). Publiceringen skedde först efter det att Regeringsrätten prövat frågan (DN, 2005-02-08a).

Utredning av hanteringen av katastrofen

Vid katastrofer eller andra för samhället påfrestande händelser såsom Estoniaolyckan eller Göteborgskravallerna brukar en statlig utredning tillsättas. En utredning av hanteringen av flodvågskatastrofen annonserades också i ett tidigt skede. Statsminister Göran Persson meddelade under en presskonferens onsdagen den 29 december att Röda Korsets ordförande Anders Milton och Krisbe-

redskapsmyndigheten skulle få uppdraget att utvärdera och analysera hanteringen av katastrofen (Information Rosenbad). Utnämningen av Anders Milton kom att möta stark kritik. Den 3 januari tog tidningars ledarsidor upp frågan. Milton ansågs i fler artiklar vara en av regeringen avlönad tjänsteman som inte borde få detta uppdrag (se bl. a. Expressen, 2005-01-03a & DI, 2005-01-03). Under ett möte mellan partiledarna på måndagen den 3 januari föreslog de borgerliga partierna att före detta statsministrarna Carl Bildt och Ingvar Carlsson skulle leda en kommission med uppgift att utreda regeringens hantering (DN, 2005-01-05d & Information Rosenbad). Persson menade att det inte fanns anledning att ha en konflikt om hur granskningen skall gå till (Information Rosenbad). Efter ytterligare ett par dagar, den 5 januari, angavs också andra namn på personer som skulle vara mer lämpade att granska hanteringen (se bl. a. SvD, 2005-01-05b). Under presskonferensen den 5 januari kom frågan åter upp vem som skulle leda utredningen. Danielsson menade att man skulle komma överens om mandat och sammansättning av "kommittén" senare (Information Rosenbad). Den 7 januari meddelade Ingvar Carlsson att han inte avsåg att delta i en kommission som utvärderade regeringens hantering (Aftonbladet, 2005-01-07d). Förslag på ledamöter och inriktning för Katastrofkommissionen fortsatte, och torsdagen den 13 januari presenterades 2005 års Katastrofkommission som leddes av hovrättspresident Johan Hirschfeldt (Sydsvenskan, 2005-01-29).

Slutsatser/diskussion om massmedias roll

Av utfrågningarna framgår att massmedia informerade ett flertal personer inom svenska myndigheter om att katastrofen ägt rum och att massmedia var den främsta informationskällan som många personer inledningsvis hade. Både Jan Larsson och Lars Danielsson hade bl.a. till uppgift att följa massmedia (Larsson: 2005 & Danielsson: 2005). Detta är sannolikt ett normalt förfarande men ger en anvisning om betydelsen av massmedias rapportering. Ett flertal personer uttrycker i utfrågningarna missbelåtenhet över att massmedias rapportering inte var heltäckande och att det var svårt att skapa sig en helhetsbild. Massmedia uppges av flera ha rapporterat om främst Sri Lanka. Nina Ersman nämner BBC och CNN då hon talar om massmedias bevakning (Ersman: 2005). Danielsson fick nyheten via CNN och statsministern via Sky News

(Danielsson: 2005 & Persson: 2005). Danielsson säger att de var hänvisade till medias rapportering och att det var svårt att få en samlad bild av läget (Danielsson: 2005 och Uppdrag Granskning 2005-03-01). KBM:s generaldirektör säger att media inte gav henne bilden av hur stor katastrofen var (DN, 2005-01-04a). Helsén uppfattade det inte som en svensk katastrof, bl.a. eftersom media inte kontaktade henne (Helsén: 2005). Iremark menar att media inte hade bilden klar för sig förrän på måndag förmiddag (Iremark: 2005).

Det framstår som om det fanns personer som ansåg att massmedias rapportering och den interna informationen var alarmerande. Försvarsdepartementet, UndBer, skickade klockan 06.18 ut information till pressekreterarna med rubriken, UD: *Upp till 20 000 svenskar i området*. Det framgick i meddelandet att Jan Janonius var mycket oroad. UndBer tillade information om att det inte kunde uteslutas att svenskar råkat illa ut. "Kanske kan det bli aktuellt med ambulansflyget?" (UndBer). Klockan 06.28 sändes ytterligare meddelande ut till en standardsändlista som tillämpas i brådsökande ärenden. Rubrikerna var förutom den tidigare: *Flodvåg i Phuket: många befaras döda* (UndBer: 2005). Gyllenhammar menar att det är felaktigt att ingen förstod allvaret i situationen på annandagen, då han själv gjorde det och flera gånger betonade detta för Palm och genom henne Thöresson (Gyllenhammar: 2005).

Det kan vara av intresse att jämföra den information som framställdes i svenska och internationella massmedia och om det är av betydelse att många centrala aktörer följt internationella massmedia. Frågan uppstår också hur myndigheter bäst kan tillvarata väsentlig information från interna och externa informationskällor i kritiska lägen.

Det framgår att massmedias rapportering eller journalister uppmärksammade nyckelpersoner om vilken information som fanns på framför allt UD. Laila Freivalds säger t.ex. i utfrågningen att hon fick kännedom om de fax som kom in till UD genom journalister (Freivalds: 2005). Leni Björklund fick i massmedia reda på att UD:s växel var överbelastad, vilket oroade henne (Björklund: 2005). Anders Hagquist fick genom Rapport på kvällen den 26 december höra Kaarlo Laakso säga att två svenskar omkommit. Laaksos uttalande föranledde att han ringde till Ersman (Hagquist: 2005). Sjöberg fick genom text-tv reda på att UD uppgav att det inte var så många drabbade svenskar (Sjöberg: 2005). Hans Dahlgren beskriver hur han på måndagen såg löpsedlar som

meddelade att 800 svenskar var saknade. Persson ringde samtidigt och frågade om läget. Dahlgren meddelade då att om uppgifterna stämde kunde det ha samma dimensioner som Estonia (Dahlgren: 2005).

Ett flertal personer redogör i Katastrofkommissionens utfrågningar, i loggböcker och genom massmedia för att det fanns för lite interninformation, en bristande kommunikation inom och mellan myndigheter och att de var hänvisade till massmedias rapportering. Denna kombination kan ha gjort att massmedias rapportering fick stort inflytande över den initiala problemformuleringen och agerandet.

Vad gäller frågan om hemtransport ger Danielssons uttalanden en antydning om hur diskussionerna sett ut. Det kan tolkas som om det inte fanns någon annan handlingsväg för staten än att ta allt ansvar som drabbade människor och massmedia ville att staten skulle ta. Även Thöressons uttalanden i UD-Kuriren pekar i denna riktning. Artikeln handlar inte specifikt om hemtransport men tar upp frågan om ansvar. Danielsson och Jan Larsson menar att man diskuterade statens uppgift. En successiv förändring av synen på statens ansvar kan skönjas. Inledningsvis gavs uttryck för att hemtransport av drabbade inte var statens ansvar, senare att det var resebolagen som har huvudansvaret. Slutligen menade Dahlgren att det var regeringens ansvar att så snabbt som möjligt beställa in extraflyg. Massmedia och opinion uttryckt därigenom var sannolikt en bidragande faktor till att ståndpunkten gällande hemtransport förändrades. Massmedia kan ha varit den faktor som gjorde att ansvar togs för frågor som gick utöver det som normalt anses vara statens uppgifter. Det är förvisso inte orimligt att tro att hemtransport av svenskar hade upplevts vara en uppgift för staten utan massmedias påverkan. Detta kan vara det som Jan Larsson antyder när han hävdar att media bidrog till en stämning av att ta större ansvar, men inte påverkade faktiska beslut. Vad Westerlind lägger in i att det fanns "politiska skäl" och "tryck" kan förvisso vara åtskilligt. Det kan emellertid röra sig om att massmedia hade visat ett så pass stort intresse för frågan och att massmedia var det tryck och det politiska skäl som gjorde att aktörerna ville agera snabbt.

UD frångick uppsatt regelverket i frågan om avgift för lån vid ambassaden. Enligt Expressen skedde detta efter att tidningen den 29 december begärde en kopia av en låneansökan. I intervjun med Freivalds framgår att beslut om att lagen skall frångås tas redan den 28 december, alltså dagen innan Expressen begärde en kopia av en

låneansökan. På UD kan man efter att ha märkt irritationen hos människor insett att detta skulle leda till massmedial uppmärksamhet. Expressens artikel kan således ses som om UD gjort rätt bedömning då regelverket frångicks, eftersom frågan uppenbart fick massmedial uppmärksamhet. Vad Nordlander menar med att det kom ”politiska signaler från beredskapsgruppen” kan vara att man på UD ville undvika massmedial kritik för agerandet. Det faktum att avgiften togs bort (innan Expressens intresse väcktes) kan också ses som en förmåga till flexibilitet från UD:s sida då man på UD insåg att trycket på ambassaden var mycket stort och således inte hade något med massmedias rapportering att göra.

Frågor om ansvar kom att spela för stor roll för krisen. Anders Milton och KBM utsågs tidigt som ansvariga för att utvärdera hanteringen. Persson presenterade på onsdagen den 29 december ett förslag som inom några dagar ifrågasattes av massmedia och även av oppositionen, som efter samtal med regeringen presenterade egna kandidater att leda en kommission. Från att ha varit en person och myndighet som presenterades som utredare sades att en kommitté var den bästa formen. Kommittén övergick i en kommission, vilket samtliga partier uppgavs stödja. Förslaget som presenterade godtogs inte av massmedia och opposition, och sammansättningen av utredningen ändras sedermera. Detta kan peka på att handlingsalternativen inskränktes men också att på visad flexibilitet och gehör för andra åsikter.

Vad gäller listorna över saknade offentliggjorde varken UD eller polisen dem, trots kritik. Den främsta kritiken kom fram efter det att RPS hade övertagit ansvaret för hanteringen av listorna, d.v.s. efter den 4 januari. Inte heller polisen publicerade listorna utan hänvisade till sekretesslagen. En överensstämmelse med UD:s och polisens agerande och de frågor som drevs i massmedia går inte att urskilja. Listorna publicerades först efter att regeringsrätten prövat frågan.

Möjligheten att bibehålla en god relation till och förtroende hos massmedia och allmänheten kan också ha påverkat enskilda individers agerande. Salomonsson säger att hon hade politiska överväganden i bakhuvudet när hon den 27 december ringde Jonas Hjelm. Om man inte gjorde något i Thailand, kunde man annars höra på Ekot att Sverige inte agerade (Salomonsson: 2005). Lars Danielsson säger i utfrågningen att massmedia hade så pass mycket frågor att han inte kunde delta i beredskapsgruppens första möte (Danielsson:

2005). Danielsson valde/drevs alltså att kommunicera med massmedia i stället för att delta i mötet.

Massmedia upplevs ha komplicerat hanteringen för fler centrala aktörer. Jonas Hafström kunde inte vila mer än två timmar, bl.a. eftersom massmedietrycket var så högt (von Heidenstam: 2005). Ersman beskriver också att det var ett viktigt arbete att få bort felaktiga rykten i massmedia (UD Kuriren: 2005: 20). Ett exempel som kan nämnas i sammanhanget är det TT-meddelande som skickades ut klockan 11.03 den 26 december. Här citerades Jan Janonius, som uppgavs säga att "Samtliga svenskar som befinner sig i de katastrofdrabbade områdena i Thailand, södra Indien, Sri Lanka och Maldiverna är utom fara" (TT, 2004-12-26: 11.03). Detta meddelande rättades klockan 11.56 den 26 december av TT, rättelsen löd; "Det är svenskarna i Indien, Sri Lanka och Maldiverna som är utom fara. Däremot vet UD ännu inte om någon svensk i Thailand skadats eller omkommit" (TT, 2004-12-26: 11.56). Tidningen Expressens ledare den 28 december hade titeln "Hänsynslöst". Ledarredaktionen citerade i texten det första felaktiga TT-meddelandet. Redaktionen menade att det är att ljuga det svenska folket rakt upp i ansiktet och att det vid denna tidpunkt var omöjligt att ha koll på de 20 000 som befann sig i katastrofområdet (Expressen, 2004-12-28b). Gunilla Svensson vid UD menar att det var mycket jobbigt att arbeta med en så svår uppgift på dagen för att på kvällen höra massmedias kritik mot vad som gjordes (Svensson: 2005). Även Jan Larsson menar att rapporteringen kan bli nedbrytande (Larsson: 2005). Öhrn ger också uttryck för liknande uppfattning då hon menar att det var ett problem att UD inte gav ut mer information till massmedia; de framställde situationer som inte var korrekta (Öhrn: 2005). Kanslirådet Åke Isaksson (Ordförande TCO-klubben på UD) kritiserade efter katastrofen utrikesministern (Expressen, 2005-01-08b). Expressen publicerade den 9 januari ett brev som UPF (Utrikesförvaltningens Personalförening) skrev till ledningen där arbetssituationen på UD beskrevs i negativa ordalag (Expressen, 2005-01-09c). Expressen har enligt Mattias Lentz tagit bort datumet på brevet vilket var den 21 december, alltså fem dagar innan katastrofen ägde rum. Detta gjorde enligt Lentz att brevet framstod som en reaktion på katastrofen, vilket det enligt honom inte var (Lentz: 2005). Myndigheter förefaller ha varit tvungna att jobba på fler håll, dels för att få ut information till dem som berördes på plats och anhöriga i Sverige,

dels för att se till att få ut korrekt information till massmedia och korrigera felaktig information.

Att massmedia har en roll som informationskälla och opinionsbildare för allmänheten och beslutsfattare är odiskutabelt. Genom utfrågade personers egna utsagor finns belägg för att massmedia påverkade förutsättningarna för hanteringen av situationen. Enligt utfrågningarna hade massmedias rapportering en inverkan på myndigheters och statsledningens beslutsunderlag och handlande. Massmedias inverkan på enskilda beslut är däremot svårare att fastställa. Massmedia och den opinion som därigenom uttrycks är en av många faktorer som kan påverka beslut och genomförande. Det är möjligt att myndigheter och statsledning planerade att genomföra insatser som massmedia efterfrågade men hann inte eller förhindrades av andra skäl från att redogöra för dessa beslut i den pressade situation som rådde. Utöver den massmediala inverkan som beskrivs av de utfrågade kan emellertid konstateras att myndigheters och statsledningens agerande i vissa centrala frågor i hög grad kom att överensstämma med det agerande som massmedia förordade.

4. Referenser

Nedan är de källor som använts i studien. Se www.crismart.org för en komplett referenslista för studien och kronologin

Artiklar

- Aftonbladet, 2004-12-28b, "Dela bördan"
- Aftonbladet, 2004-12-28c, Persson: Skicka ner flygplanen nu"
- Aftonbladet, 2004-12-29a, "Svenska läkare på väg till Thailand"
- Aftonbladet, 2004-12-29b, "Kaos på flygplatsen"
- Aftonbladet, 2004-12-29j, "Kaos på UD efter larmet"
- Aftonbladet, 2004-12-30a, "Hon gick på teater"
- Aftonbladet, 2005-01-02a, "33 timmar för att reagera"
- Aftonbladet, 2005-01-02c, "Han ska ta hem döda svenskar"
- Aftonbladet, 2005-01-06a, "Katastrofen fick Ylva Johansson att resa hem från Kanarieöarna"
- Aftonbladet, 2005-01-07a, "Namnpublicering: Då levde två av tre."
- Aftonbladet, 2005-01-07d, "Ingvar Carlsson vill inte leda kommission"
- Aftonbladet, 2005-01-09a, "Hon kom och snackade skit"
- Aftonbladet, 2005-01-11a, "Listan med saknade borde bli offentlig"
- Aftonbladet, 2005-01-11b, "Därför vägrar de att släppa listan"
- Aftonbladet, 2005-01-13a, "UD: s 17 misstag"
- Dagens Industri, 2005-01-03, "Låt inte regeringen utreda sitt eget agerande".
- Dagens Nyheter, 2004-12-29a, "Myndigheternas beredskap för katastrofer är för dålig"
- Dagens Nyheter, 2004-12-30b, "UD fortsätter sökandet av saknade via sms"
- Dagens Nyheter, 2005-01-04a, "Regeringens motstånd sinkade hjälpen"
- Dagens Nyheter, 2005-01-05c, "Försvarsministern lägger ansvaret på UD"

- Dagens Nyheter, 2005-01-05d, "Oenighet om medborgarkommission"
- Dagens Nyheter, 2005-01-07b, "Felsatsning efter katastrofen drabbade patienter i Sverige"
- Dagens Nyheter, 2005-01-08a, "UD vägrade släppa listorna."
- Dagens Nyheter, 2005-01-09b, "Inrätta civil underrättelse-tjänst för snabbare beslut i riksdagen"
- Dagens Nyheter, 2005-01-15a, "Persson valde att hålla tyst"
- Dagens Nyheter, 2005-02-08a, "Namnlistorna över saknade lämnas ut"
- Dagens Nyheter, 2005-02-10, "UD sa nej till polishjälp"
- Dagens Nyheter, 2005-02-23a, "Freivalds inte med på katastrofmöte"
- Expressen, 2004-12-28b, "Hänsynslöst"
- Expressen, 2004-12-30b, "UD krävde ränta för att låna till drabbade"
- Expressen, 2004-12-30c, "Från kritik mot UD: s agerande"
- Expressen, 2004-12-31a, "Persson är rasande"
- Expressen, 2005-01-03a, "Milton olämplig som utredare"
- Expressen, 2005-01-04a, "Publicera listorna"
- Expressen, 2005-01-08b, "Facket rasar mot Freivalds"
- Expressen, 2005-01-09c, "Läs UD-breven här"
- Expressen, 2004-01-11a, "Storbråket om listorna"
- Expressen, 2005-01-13a, "De pekas ut av Persson"
- Expressen, 2005-01-14a, "De struntade i dödslarmen".
- Expressen, 2005-01-15a, "Ringholm fick nyheten om katastrofen-åkte och shoppade"
- Expressen, 2005-01-19a, "Persson försvarade sig i riksdagen".
- Expressen, 2005-01-19b, "Skakad Persson redogjorde för Thailandsresa"
- Svenska Dagbladet, 2004-12-28e, "Situationen är akut"
- Svenska Dagbladet, 2004-12-28f, "Regeringen avfärdar kritiken"
- Svenska Dagbladet, 2004-12-29a, "Samarbete ska skynda på katastrofhjälpen"
- Svenska Dagbladet, 2004-12-29b, "Läkare ropar på hjälp".
- Svenska Dagbladet, 2004-12-31c, "Freivalds erkänner dröjsmål"

- Svenska Dagbladet, 2004-12-31d, "Vi kunde ha agerat kraftfullare"
- Svenska Dagbladet, 2005-01-02d, "UD vänder–drabbade slipper betala biljetten hem"
- Svenska Dagbladet, 2005-01-02e, "Avlösning på svenska konsulatet"
- Svenska Dagbladet, 2005-01-05b, "Beredskapen är glömd i utredningar"
- Svenska Dagbladet, 2005-01-08, "Poliser fick göra om listor."
- Svenska Dagbladet, 2005-01-09a, "Vi utgick ifrån det värsta".
- Svenska Dagbladet, 2005-01-16b, "Persson teg om katastrofen"
- Sydsvenska Dagbladet, 2005-01-29, "Katastrofen timme för timme"
- UD-Kuriren, nr 1, 2005.

Övriga källor

- TT, 2004-12-26, 11.03, "Svenskar i katastrofområdet utom fara"
- TT, 2004-12-26, 11.56, "Svenskar i katastrofområdet utom fara", rättad version.
- SR, Ekot, 2005-01-04a, "Krisarbete försvåras av dålig information"
- TV4, Kalla Fakta, 2005-02-14
- SVT, Uppdrag granskning, 2005-03-01.
- Information Rosenbad: Utrikesdepartementets hemsida, webbsändningar av presskonferenser, 27–31 december 2004 och 1–5 januari 2005:
www.regeringen.se/sb/d/5046
- Sveriges Radio, Ekot, 2005-01-14, intervju med Marita Ulvskog,
<http://www.sr.se/Ekot/artikel.asp?artikel=539168>
- Sveriges Radio, Ekot, 2005-01-16,
<http://www.sr.se/ekot/arkiv.asp?DagensDatum=2005-01-16&Artikel=540456>
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena, (2003) *Metodpraktikan: Konsten att stu-*

- dera samhälle, individ och marknad*, andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm.
- Hansén, Dan, (2005), *Tsunamikatastrofen, den svenska kris-
hanteringen, fokus på Regeringskansliet*, Expertrapport till
2005 års Katastrofkommission.
 - Khong, Yuen, Foong, (1992), *Analogies at War: Korea,
Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965*, Prince-
ton University Press.

Loggböcker och redogörelser

- UD: 2005, Utrikesförvaltningens underlag till 2005 års katastrofkommission
- SB: 2005, Underlag från Statsrådsberedningen till 2005 års katastrofkommission
- Fritidsresor: 2005, Extrakt ur Fritidsresors-LOGG, söndag–onsdag, krisen i Sydostasien
- SRV: 2005, Räddningsverkets interna beredskap julhelgen 2004–en utvärdering
- UNDBER: 2005, Redovisning UNDBER/Fö åtgärder den 26–27 december 2004 i samband med katastrofen i Sydostasien, Lennart Brittner.
- Nordlander & Palm: 2005, Händelseutvecklingen under Annandagen den 26 december om måndagen den 27 december 2004, Jan Nordlander och Christina Palm, 2005-02-24.
- Regeringskansliet, UD: 2005, Hederstedts anställningskontrakt.

Intervjuer/utfrågningar genomförda av Katastrofkommissionen

Alnervik, Hans	SB, bitr. kanslisäkerhetschef	2005-03-03
Andersson, Christina	UD, vakthavande SSSB	2005-03-14
Berg, Marina	UD, handläggare GS-Hum	2005-03-15
Björklund, Leni	Fö, försvarsminister	2005-06-30
Dahlgren, Hans	UD, kabinetssekreterare	2005-05-16
Danielsson, Lars	SB, statssekreterare	2005-03-03
Edin, Magnus	Fö, politiskt sakkunnig	2005-04-13
Edqvist, Stig	RKP, vice ordf. ID-komm.	2005-04-24

Eduards, Helen	SB, departementsråd	2005-04-13
Erasmie, Anna Sofia	UD, dep. Sekreterare MAP	2005-06-13
Ersman, Nina	UD, pressombudsman PIK	2005-03-14
Freivalds, Laila	UD, utrikesminister	2005-05-31
Guteland, Odd	UD, pressekreterare MK	2005-03-21
Gyllenhammar, Hans	UD, ambassadråd Vilnius	2005-08-25
Hafström, Jonas	UD, ambassadör Bangkok	2005-05-24
Hagquist, Anders	UD, pressekreterare LF	2005-05-31
Hederstedt, Johan	Gaia leadership, general	2005-05-26
v. Heidenstam, Catherine	UD, protokollchef	2005-03-18
Helsén, Anna	SB, presschef	2005-05-02
Hjelm, Jonas	Fö, statssekreterare	2005-04-13
Hydfors, Tommy	RKP, polisintendent	2005-05-10
Iremark, Ingrid	UD, chef PIK	2005-03-11
Janonius, Jan	UD, dep.sekreterare PIK	2005-03-11
Johansson, Ylva	S, Socialminister	2005-08-23
Jämtin, Carin	UD, biståndsminister	2005-06-03
Klasson, Lilian	RK-IT, konsult (ConsData)	2005-05-18
Klingström, Annika	UD, vakthavande SSSB	2005-03-14
Larsson, Jan	SB, statssekreterare	2005-04-15
Larsson, Kjell	SRV, chef op. avdelningen	2005-04-01
Lentz, Mattias	UD, kansliråd GS	2005-06-10
Lundborg, Hans	UD, departementsråd GS	2005-05-03
Melén, Kerstin	UD, jourhavande KC	2005-03-17
Molin, Klas	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Nordlander, Jan	UD, departementsråd, chef KC	2005-04-13
Olofsdotter, Karin	UD, chef MK	2005-05-23
Palm, Christina	UD, kansliråd KC	2005-04-12
Persson, Göran	SB, statsminister	2005-08-24
Rolén, Thomas	Ju, expeditionschef	2005-06-07
Salomonson, Christina	SRV, generaldirektör	2005-04-01
Sjöberg, Michael	S, statssekreterare	2005-08-16
Stertman, Jonas	SB, jourhavande tjänsteman	2005-03-03
Svensson, Gunilla	UD, dep.sek. KC	2005-07-06
Söder, Annika	UD, statssekreterare	2005-04-08
Thöresson, Per	UD, expeditionschef	2005-04-08
Walder Brundin, Eva	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Weihe, Christina	SB, rättschef	2005-03-03

Westerlind, Mikael	UD, chef SSSB	2005-04-08
Wolfbrandt, Mikael	Fö, dep.sekreterare CIV	2005-03-30
Öberg, Nils	Ju, chef polisenheten	2005-08-17
Öhrn, Eva	RK, sektionschef	2005-02-24
Örneus, Per	UD, kansliråd UD GS	2005-03-23
Polisenheten	Ju, ”gruppsamtal”	2005-06-23

Den svenska sjukvårdens ledning och
funktion i samband med
tsunamikatastrofen i Sydostasien
26 december 2004

Sten Lennquist och Timothy Hodgetts

Förord

Professorerna Sten Lennquist och Timothy Hodgetts har på Katastrofkommissionens uppdrag utvärderat de katastrofmedicinska insatserna efter tsunamin i Sydostasien den 26 december 2004. Professor Lennquist har under många år spelat en central roll inom katastrofmedicinen både i Sverige och utomlands. Han är dessutom en av få personer med expertis inom området som inte var direkt involverad i handläggningen. Även professor Hodgetts är en internationellt erkänd expert med bred internationell erfarenhet och en central position inom den brittiska katastrofmedicinska organisationen.

Granskningen har gjorts från strikt medicinsk utgångspunkt. Kommissionen kommer senare att väga samman en mängd olika aspekter på hanteringen av tsunamins konsekvenser och även att lämna åtgärdsförslag utifrån ett sådant övergripande perspektiv. Kommissionen har dock bedömt att den föreliggande rapporten utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om katastrofberedskapens medicinska aspekter och att den därför bör offentliggöras redan nu.

Synpunkter på en preliminär version av rapporten har lämnats av professor Bertil Hamberger, Karolinska Institutet, docent Per Örtenvall, Sahlgrenska Universitetssjukhuset, och med. dr Anders Holmström, lärare i krigskirurgi vid Försvarsmakten.

De värderingar, slutsatser och förslag som framförs i rapporten är experternas egna. Kommissionen tar i detta skede¹ inte ställning till dessa.

Johan Hirschfeldt
Ordförande

Per Molander
Huvudsekreterare

¹ 2005-06-07

Författarnas förord

Tsunamikatastrofen och dess följder är av så stor omfattning att det inneburit en mycket stor utmaning att under den korta tid som stått till förfogande få en komplett bild ens av den begränsade sektor som berör sjukvården. Det hade varit omöjligt om vi inte fått all den hjälp och det genomgående positiva mottagande vi fått inom alla de områden vi granskat både i Thailand och inom Sverige.

Ett speciellt tack vill vi rikta till Thailands sjukhusledningar och sjukvårdspersonal för ett positivt, alltid vänligt och tålmodigt bemötande trots den anstormning av människor som i utredande och undersökande syfte besökt Thailand efter katastrofen. Samtalen med våra kollegor där har givit oss en mycket tydlig bild av den oerhörda belastning som den thailändska sjukvården utsattes för men samtidigt en stor respekt för det enastående och självupppoffrande arbete som gjordes inte bara av sjukvårdspersonalen utan hela den thailändska befolkningen för att på alla sätt hjälpa och stödja trots att de själva så hårt drabbades av katastrofen.

Ett varmt tack också till personalen på Svenska ambassaden i Bangkok och Svenska konsulatet i Phuket för bistånd med praktiska arrangemang under de mycket intensiva veckorna i Thailand.

Behjälplig med arbetet i Thailand var också Anders Holmström, kirurg och lärare i krigskirurgi vid Försvarsmakten med värdefull erfarenhet av katastrofmedicinskt arbete i denna del av världen.

Ett tack vill vi också rikta till alla drabbade och volontärer som beredvilligt ställt upp vid skriftliga och muntliga intervjuer och givit oss mycket värdefull information. Vi har tagit del av många skakande och tragiska upplevelser och vi vill återigen uttrycka vårt djupa deltagande med alla drabbade i denna katastrof. Vi hoppas att denna rapport skall kunna bidra till en bättre svensk beredskap för händelser av detta slag för att i största möjliga utsträckning kunna minska lidande för framtida drabbade.

Linköping och Birmingham 7 juni, 2005

Sten Lennquist

Timothy Hodgetts

1. Sammanfattning

- Flodvågskatastrofen 26 december 2004 drabbade svenska medborgare i Thailand hårt med 543 döda eller saknade och över 1500 skadade, många fler chockade av upplevelser som kommer att ta tid att bearbeta och många som förlorat anhöriga och vänner.
- Med över 20 000 medborgare i området var Sverige det land som näst världsländet hade flest skadade som följd av katastrofen.
- Den thailändska sjukvården mottog en tillströmning av skadade långt överstigande tillgängliga resurser. Totalt omhändertogs på de sex större sjukhusen i Phang Nga, Phuket och Krabi-provinserna drygt 11 000 skadade de första tre dyggen varav 3000 behövde läggas in på totalt tillgängligt antal vårdplatser på drygt 1400. Nära 1400 operationer utfördes under de första tre dyggen på de sammanlagt 33 operationssalarna.
- Belastningen på sjukhusen var ojämnt fördelad såtillvida att de små och ganska resurssvaga sjukhusen i den norra provinsen hade den ojämförligt största belastningen. Svårigheten att initialt evakuera skadade därifrån skapade en situation som för många skadade var både oerhört påfrestande och skrämmande. Trots att den thailändska sjukvårdspersonalen gjorde allt som kunde göras i denna situation räckte varken personella eller materiella resurser här på långt när till.
- Den hårda belastningen varade i flera dygn efter katastrofen, då ett stort antal skadade med icke livshotande skador fortsatte att strömma in. Många behandlade utvecklade mycket snabbt sårinfektioner som behövde åtgärdas vilket också bidrog till den kontinuerligt höga belastningen.
- I denna situation fanns ett stort behov av utifrån tillförda sjukvårdsresurser. Det fanns också ett behov av att tidigt starta evakuering av skadade för att avlasta den thailändska sjukvården och av sjukvård på de uppsamlings- och evakueringsplatser där skadade, många med infektioner, många chockade och en del i dåligt allmäntillstånd, väntade på evakuering.
- Detta behov av externt tillförda sjukvårdsinsatser har enhälligt omvittnats av såväl skadade svenska medborgare, thailändsk sjukvårdspersonal som volontärer som arbetade med omhändertagande av skadade i katastrofområdet.
- Med det i tiden utdragna behovet av sjukvårdsinsatser hade svenska sjukvårdsteam kunnat göra välbehövliga insatser trots den långa transporttiden till Thailand.

- Brister i insamling och bearbetning av information ledde till att detta behov inte uppfattades av svenska myndigheter förrän det var för sent. Resurser som fanns tillgängliga i tidigt skede sändes inte trots att det fanns gott om transportresurser i form av tomma flygplan på väg till Thailand för att evakuera svenska medborgare.
- Om denna försening förorsakat dödsfall som kunnat undvikas går inte att i efterhand analysera ur detta skadepanorama. Komplikationerna i form av framför allt sårinfektioner var många och det är rimligt att anta att förstärkta sjukvårdsresurser initialt skulle ha reducerat komplikationsfrekvensen. 72 % av intervjuade svenska skadade har kvarvarande funktionsnedsättning eller smärttillstånd 5 månader efter katastrofen
- Helt klart är att tidigare insatser av svenska sjukvårdsteam i katastrofområdet skulle ha kunnat minska lidande och ångslan hos skadade svenska medborgare som nu i många fall fick behandlas under primitiva förhållanden, i vissa fall av icke sjukvårdspersonal, på uppsamlings- och evakueringsplatser.
- En större svensk sjukvårdsinsats i tidigt skede hade också behövts för att bättre samordna evakueringen som nu inte blev optimalt organiserad eller genomförd och har blivit föremål för kritik både från skadade och från thailändsk sjukvårdspersonal.
- En bättre nationell ledning av den svenska sjukvården med en tidigare bemannad stab förstärkt med ytterligare katastrofmedicinsk kompetens – som fanns tillgänglig – hade inneburit förutsättningar för tidigare beslut att sända sjukvårdsteam till området för att fylla många olika behov som nu inte blev tillgodosedda.
- Den för den nationella sjukvårdsledningen ansvariga myndigheten/enheten, Enheten för Krisberedskap (EKB) vid Socialstyrelsen, hänvisar bristen på tidiga beslut till brist på mandat att agera och oklart regelverk vad gäller sjukvårdsinsatser utanför landets gränser. Den enhet där kompetens inom området skall finnas måste dock i händelse av upplevd brist på eget mandat att agera ha ett ansvar att informera Regeringskansliet och aktivt föreslå/initiera åtgärder som uppenbarligen måste företas utan fördröjning.
- EKB har genom att inte förrän sent i förloppet mobilisera sin personalstyrka i en adekvat stabsfunktion, och inte förstärka den med erforderlig extern katastrofmedicinsk kompetens, gjort uppenbara felbedömningar av resursbehoven och därmed inte heller förmedlat korrekt information till överordnad och samverkande myndigheter och enheter.

- Adekvata och snabbt utförda åtgärder för att fylla de många olika behov som nu inte blev tillgodosedda inom detta område skulle med en bättre och mer aktiv ledning inom ansvarig myndighet/enhet kunna ha genomförts inom ramen för befintlig organisation och befintligt regelverk.
- Inför framtiden bör regelverket för sjukvårdsinsatser utanför landets gränser bättre klarläggas, ledningen för ansvarig enhet inom Socialstyrelsen ses över och en bättre beredskapsorganisation för nationell ledning av sjukvård vid nationsövergripande kris och katastrof både inom och utanför landets gränser utformas.

2. Bakgrund

Tsunamikatastrofen drabbade Sverige hårt, framför allt i Thailand, där mer än 500 svenskar omkom och mer än 1500 skadades. Svenska myndigheter har kritiserats för sen och otillräcklig respons i form av stödsatser i katastrofområdet och stöd vid evakuering av skadade. En medborgarkommission har tillsatts av regeringen i samråd med de politiska partierna i riksdagen med uppgift att utvärdera regeringens och olika myndigheters agerande i samband med katastrofen. Till kommissionen har knutits expertgrupper för att speciellt utvärdera olika verksamhetsområden. I denna rapport redovisas den katastrofmedicinska expertgruppens utvärdering av sjukvården.

Många svenska medborgare tillbringar mycket tid utomlands både i arbetet och under ledighet i internationella turistområden som utgör riskzoner för både naturkatastrofer och terrorism. Risken för olyckor där många svenskar skadas i främmande land är därför också uppenbar och har ökat i samband med att risken för stora olyckor och katastrofer ökat som följd av samhällsutvecklingen.

Svenska myndigheter har en skyldighet att i sådana situationer så långt möjligt ge stöd och hjälp till drabbade medborgare. Det har hävdats att oklarhet råder om och i vilken utsträckning sådan skyldighet finns och vad den omfattar, vilket påverkat agerandet vid denna katastrof. Detta behöver inför framtiden bättre klarläggas.

Om svenska myndigheter skall kunna ge stöd till drabbade i situationer som denna krävs beredskap i form av planering, utbildning och övning av och inom berörda myndigheter. Dessutom krävs en nationell samordning och ledning av landets resurser med hög be-

redskap, kompetens och mandat att agera. Att framlägga förslag till en sådan funktion ingår i kommissionens uppdrag, för denna expertgrupp inom området sjukvård.

3. Definition av uppdraget

Vid regeringssammanträde 13 januari 2005 tillsatte den svenska regeringen i samråd med de politiska partierna i riksdagen en medborgarkommission, "2005 års katastrofkommission", med uppdrag att utvärdera regeringens och olika myndigheters agerande i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien.

Den 7 februari knöts undertecknade Sten Lennquist (Sverige) och Timothy Hodgetts (Storbritannien) till denna kommission som experter i frågor rörande sjukvården, med uppdraget att granska sjukvårdens funktion i anslutning till tsunamikatastrofen både i Sydostasien och inom Sverige.

Enligt uppdragets formulering skulle granskningen av sjukvården omfatta hela omhändertagandedjan från det att skadan inträffade i samband med katastrofen tills de skadade evakuerats till hemlandet och, i de fall detta behövdes, omhändertagande av sjukvårdsinrättningar i Sverige. Den skulle innefatta en kartläggning av hur ledning och samordning av insatserna gjordes på alla nivåer: nationellt i Sverige, regionalt i de olika sjukvårdsregionerna, i skadeområdet och på sjukhusen i Thailand och vid evakuering av de skadade. Jämförelse skulle göras med hur andra länder med medborgare i området hanterade motsvarande uppgifter. Samordningen mellan svenska insatser och insatserna från andra drabbade länder skulle också utvärderas.

4. Utredningens mål

Målen med denna utredning var:

- identifiering av skadade svenska medborgares behov av vård- och stödinsatser i katastrofområdet, inför och under evakuering samt vid fortsatt vård i hemlandet
- identifiering av den thailändska sjukvårdens behov av stödinsatser från svensk sjukvård vid behandling av skadade svenska medborgare

- kartläggning av i vilken omfattning dessa olika behov var tillgodosedda
- kartläggning av i vilken omfattning de kunde ha tillgodosetts bättre med ytterligare åtgärder och/eller annan organisation
- identifiering av eventuella konsekvenser för de drabbade av att behov enligt ovan inte tillgodosetts/tillräckligt tillgodosetts
- utformande av förslag till rekommendationer avseende hur eventuella brister skulle kunna reduceras eller elimineras genom bättre planering/beredskap inför kommande liknande händelse

5. Genomförande

5:1 Kartläggning av sjukvården i Thailand: belastning och hantering av katastrofen, behov av stödinsatser

- Den thailändska sjukvårdens struktur, organisation inklusive medicinska katastrofberedskap samt resurser
- Katastrofens belastning på sjukvården i förhållande till tillgängliga resurser, skadepanorama
- Sjukvårdens hantering av katastrofen
- Det upplevda behovet av svenska stödinsatser i vården av skadade patienter
 - Kommunikation och tolkhjälp
 - Psykosocialt stöd
 - Koordination gentemot svenska myndigheter vid
 - Evakuering av skadade
 - Materiella och personella resurser
 - Sjukvårdande insatser

5:2 Analys av skadade svenska medborgares behov av stödinsatser och hur dessa behov tillgodosetts

- Tolkhjälp
- Kontakt med anhöriga/hemlandet
- Kontakt med ambassadpersonal
- Kontakt med reseföretag/flygbolag
- Kontakt med psykolog
- Kontakt med präst
- Kontakt med svensk sjukvårdspersonal för
 - information om behandling

- trygghet
- kommunikation med thailändska sjukvården
- direkt sjukvårdande insatser
- koordination av evakuering

5.3 Analys av omhändertagande av skadade i Sverige avseende:

- Information från nationell ledningsnivå till respektive sjukvårdsregion
- Disposition av regionernas resurser i regionalt, nationellt och internationellt perspektiv
- Nationell samordning och samverkan mellan regionerna

5.4 Analys av svenska myndigheters respons ur strategisk och taktisk synvinkel

Socialstyrelsen, Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten med speciell hänsyn till

- Insamling och analys av medicinsk information samt värdering av denna information
- Information till regioner och samverkanspartners inför mottagandet av hemkommande patienter samt koordinering av detta mottagande
- Identifiering av behovet av medicinska inventerings- och insatsteam i katastrofområdet samt åtgärder för att möta detta behov

6. Begränsningar

Denna rapport omfattar *ej*:

- Analys och rekommendationer relaterade till psykologiska reaktioner och psykosocialt stödbehov i fasen efter återkomst till Sverige (kräver längre tids uppföljning)
- Val, utnyttjande och koordination av flygtransportresurser (utvärderas av annan till kommissionen knuten expert)
- Agerande från svensk räddningstjänst (utvärderas av annan till kommissionen knuten expert)

- Omhändertagande, identifiering och hantering av döda (utvärderas separat av kommissionen)

Denna rapport begränsas också av den korta tid som stått till förfogande för arbetet (7/2–25/5 2005) samt av gruppens begränsning till två personer. Nödvändigheten av att genomföra huvuddelen av intervjuerna på engelska kan ha medfört en viss, men sannolikt mycket ringa begränsning.

Användande av utsända strukturerade frågeformulär (se metodbeskrivning) har i viss mån kompensert bristen på tid genom att möjliggöra inhämtande av upphämtande av uppgifter från ett större antal skadade och volontärer än vad som varit möjligt genom enbart muntliga intervjuer.

7. Metodik

Följande metoder har använts vid denna utvärdering:

1. Strukturerade frågeformulär till sjukhus, skadade och volontärer
2. Semistrukturerade intervjuer av representanter för myndigheter, sjukvårdsregioner, sjukhusledningar, personer som behandlats för skador i samband med och efter katastrofen samt volontärer som arbetat med stödinsatser till skadade
3. Besök på plats i skadeområdet
4. Genomgång av rapporter och dokument

7.1 Strukturerade frågeformulär

Sådana formulär har, med förklarande följebrev, utsänts till:

- de sjukhus som tog emot huvuddelen av de skadade svenska medborgarna i Phang Nga-, Phuket- och Krabi- provinserna (bilaga 1)
- de sjukhus som tog emot huvuddelen av de skadade svenska medborgarna i Bangkok (bilaga 1)
- personer som behandlades för skador i samband med eller efter katastrofen (bilaga 2)
- volontärer som arbetat med stödinsatser för skadade i Thailand (bilaga 3)

Formulären till sjukhusen utsändes 3 veckor före besök av expertgruppen och följdes upp med muntliga strukturerade intervjuer.

Formulären till personer som behandlats för skador i samband med och efter katastrofen utsändes till registrerade patienter av de svenska landsting där huvuddelen av de skadade omhändertagits. Formulären har även funnits tillgängliga på kommissionens webbsida och information om dem givits i annonsering i dagspressen. De har efter ifyllande kunnat returneras till kommissionen portofritt och med garanterad sekretess vad avser personuppgifter.

Frågeformulär till volontärerna har på liknande sätt funnits tillgängliga på kommissionens hemsida och information givits i dagspressen. Dessutom har information om dem förmedlats genom den volontärförening som bildats efter tsunamikatastrofen (SIV, Swedish International Volunteers).

Formulären till skadade och volontärer har validerats av frivilliga representanter för båda grupperna före utsändande.

7.2 Strukturerade muntliga intervjuer

Sådana har gjorts med:

a) Thailand

- sjukhusledningar och sjukvårdspersonal vid de sjukhus som tagit emot huvuddelen av svenska skadade i Phang Nga, Phuket och Krabi- provinserna (Bangkok Phuket Hospital, Phuket International Hospital, Vachira Phuket General Hospital, Krabi Hospital, Takua Pa Hospital, Phang Nga Hospital och Thalang Hospital) samt i Bangkok (Bangkok Hospital, Samitivej Hospital)
- regionala sjukhusledningar (Provincial Health Offices) i Phuket-, Krabi- och Phang Nga-provinserna
- ledningspersonal vid hälsoministeriet, Thailand (Ministry of Health), Bangkok
- ledningspersonal vid Phuket International Airport samt representanter för de nationella flygbolagen
- svenska ambassaden, Bangkok
- svenska konsulatet, Phuket
- Räddningsverkets insatsstyrka, Phuket
- Asian Disaster Preparedness Center, Bangkok
- svenska volontärer boende i Thailand

b) Sverige

- generaldirektör Kjell Asplund, chefen för beredskapsenheten Per Kulling samt dr Jonas Holst (Socialstyrelsens representant i Thailand) vid Socialstyrelsen, Stockholm
- generalläkare Sture Andersson och representanter för Försvarsmakten, Högkvarteret, Stockholm
- Ivar Rönnbäck, överdirektör, och Kjell Larsson, koordinator för internationella insatser, Räddningsverket
- regionala sjukvårdsledningar i region Skåne, Västra Götaland, Östergötland samt Stockholms läns landsting och ledningsgruppen, Uppsala Akademiska sjukhus
- läkare i ledningsfunktion vid Karolinska sjukhuset
- läkare i sjukvårdsteam i Thailand
- ledningspersonal vid det katastrofmedicinska Kunskapscentra i katastrofmedicin (Göteborg, Linköping, Stockholm samt katastrofpsykiatriskt kunskapscentrum, Uppsala)
- representanter för större reseföretag (Fritidsresor, Apollo) på plats i Thailand under katastrofen
- representanter för Nordic Assistance på plats i Thailand under katastrofen
- personer som behandlats för skador i samband med katastrofen
- anhöriga till personer som skadats och avlidit i samband med katastrofen

7.3 Besök i skadeområdet

Studiebesök har gjorts

- på samtliga sjukhus där intervjuer gjorts
- i katastrofområdena i Khao Lak, Phuket och Krabi-regionerna med omgivning
- Disaster Victim Identification Centre (DVI), Phuket
- Provincial Hall, Phuket (uppsamlingsplats för drabbade)
- Orchid Hotel och Hotel Clinic (uppsamlingsplats för drabbade i väntan på evakuering)

7.4 Granskning av dokument och rapporter

Begärda och granskade dokument och rapporter redovisas på sidan 51–52, selekterade rapporter bifogas i sin helhet (bilagorna 13–23).

8. Händelseförlopp och första larm

01:59 svensk tid (07:59 thai-tid) söndagen 26 december, 2004: En jordbävning med storlek 9,3 på Richterskalan inträffar 30 km under jordytan med epicentrum i Indiska oceanen 240 km utanför Sumatras kust. En flodvåg genereras med en initial hastighet av cirka 800 km i timmen. Hastigheten reduceras vid uppgrundning samtidigt som vågen då växer i storlek.

03:45 svensk tid (09:45 thai-tid) träffar första delen av flodvågen öarna utanför Thailands västkust. Där uppgrundningen är som mest långsträckt (Khao Lak-området) når vågen vid anslaget av kusten en höjd på drygt 10 meter.

04:00 svensk tid (10:00 thai-tid) nås SOS International i Köpenhamn av ett första larm från en överlevande turist i katastrofområdet via mobiltelefon. Samtalet bryts men man startar en omedelbar mobilisering av stabsfunktionerna vid SOS International.

04:15 svensk tid (10:15 thai-tid) får också svenska överlevande från bl.a. Khao Lak-området via mobiltelefoner kontakt med UD i Stockholm och rapporterar omfattande förstörelse och sannolikt många döda och skadade. En av de uppringande (senare i funktion som volontär) uppger att han, när han efter stora svårigheter lyckats få mobiltelefonkontakt med UD, hänvisats till ambassaden i Bangkok för att lämna information.

04:15 svensk tid (10:15 thai-tid) första larm från Phuket till svenska researrangörer som sedan larmas i tät följd. Larmen medför omedelbar mobilisering på de större reseföretagen som redan vid middagstid katastrofdagen sänder personalstaber till skadeområdet för bedömning av situationen, rapportering och förstärkning på plats. Denna personal sänds ner i stora, nästan tomma flygplan med gott om plats för annan insatspersonal.

04:30 svensk tid (10:30 thai-tid) börjar de första skadade efter spontanevakivering strömma in till sjukhusen i Phuket-regionen. Sjukhusen utlöser omedelbart full katastrofberedskap och tillgängliga ambulanser och en stor mängd andra fordon transporterar skadade i skytteltrafik till sjukhusen.

08:00 svensk tid (14:00 thai-tid) CNN och BBC sänder kontinuerligt livebilder som bl.a. visar hur flodvågen slår in mot Thailandskusten och orsakar stor förödelse.

I området befinner sig 20 000 svenska turister, de flesta boende på strandnära hotell längs hela den drabbade kuststräckan.

18:30 svensk tid (00:30 thai-tid) tjänsteman i beredskap (TIB) vid Socialstyrelsens enhet för krisberedskap (EKB) informeras av dr Helge Brännström i Umeå. Brännström är koordinator för det svenska flygevakueringsprojektet SNAM och tar upp frågan om denna organisation skall mobiliseras. Detta är enligt uppgift den första externa information som lämnas till EKB. Chefen för EKB, dr Per Kulling, kontaktas i hemmet av TIB.

9. Konsekvenser av katastrofen

9.1 Antalet döda och skadade

Enligt senast tillgängliga uppgifter från thailändska polismyndigheten (05 03 25) har sammanlagt 5395 personer identifierats som döda och 2991 registrerats som saknade med följande fördelning:

Nationalitet	Döda	Saknade
Thai	1903	2032
Övriga länder	1953	959
Oidentifierade	1559	-
Totalt	5395	2391

Den omfattande illegala invandringen och oregistrerade gästarbetare innebär en osäkerhet i siffrorna beträffande totalantalet döda och saknade som sannolikt är betydligt högre än vad dessa siffror anger.

543 svenska medborgare har registrerats som döda eller saknade. Av dessa befann sig nära 500 i Khao Lak-området som dels drabbades mycket hårt av katastrofen, dels var ett mycket populärt mål för svenska turister.

Totalt omhändertogs på sjukhusen i Phang Nga, Phuket och Krabi-regionerna drygt 11 000 skadade under de första tre dagarna, varav drygt 3000 behövde läggas in.

Svenska medborgare utgjorde den största gruppen av utländska skadade på samtliga sjukhus. De sex stora sjukhusen i Phang Nga-, Phuket- och Krabi-regionerna redovisar sammanlagt 571 behandlade svenskar i anslutning till katastrofen. Därutöver har ett stort antal behandlats på vårdcentraler, sjukstugor, privatkliniker och hotellkliniker där konsekvent registrering inte skett. Ytterligare ett stort antal har behandlats på uppsamlings- och evakueringsplatser av svenska volontärer med eller utan sjukvårdsutbildning, delvis med stöd av thailändsk sjukvårdspersonal. Sammanlagt 106 skadade vårdades på sjukhusen i Bangkok där konsekvent registrering skett men många av dessa hade evakuerats från de södra provinserna och därmed registrerats även där. Alla de svenskar som behandlats för mindre skador har inte sökt eller behövt fortsatt vård i hemlandet. Det totala antalet skadade kan därför bara bli en uppskattning men ligger enligt observationer som gjorts vid uppsamlingsplatser och evakuering på drygt 1500.

9.2 Skadepanorama

Den exakta fördelningen av skador har varit svår att få fram eftersom registreringen tidvis var ofullständig på sjukhusen i de perifera provinserna. Helt klart är dock att den övervägande majoriteten av skadorna var mjukdelsskador i form av sårskador, stickskador och krosskador, huvudsakligen på extremiteterna. Sådana skador registrerades hos 96 % av de skadade som intervjuades med frågeformulär eller muntliga intervjuer (tabell 6, s. 27). Av samma grupp hade 47 % frakturer, luxationer, ledbands- eller senskador. Dessa skador kan ha varit överrepresenterade i intervjugruppen där majoriteten av patienterna vårdades på ett eller flera sjukhus. Endast enstaka patienter behandlades för skador på bålen, bäckenet och kotpelaren. Av bålskadorna dominerade revbensfrakturer, ofta multipla och i många fall med sekundär lungskada och andningspåverkan. Bukskador som krävde operation var sällsynta. Relativt få skallskador registrerades på sjukhusen. Många skadade hade fått in vatten i luftvägarna och flera av dessa behövde respiratorbehandling och långvarig antibiotikatillförsel.

Skadepanoramat hos dem som kom levande till sjukhusen dominerades således av skador som inte var omedelbart livshotande. En sannolik förklaring är att de som drabbades av mer allvarliga skador – skallskador och bålskador med inre blödningar, som annars är

vanliga efter kraftigt våld – inte överlevde i vattnet eller under den långa väntan på omhändertagande som var oundviklig i de perifert belägna och hårt drabbade områdena. Omhändertagandet försenades också av rykten om ytterligare flodvågor som gjorde att många skadade i panik evakuerades upp i bergs- och skogsområden. Det finns också indikationer på att man inför den stora mängden skadade prioriterat skadade med rimliga chanser att överleva, vilket är i enlighet med vedertagna katastrofmedicinska principer.

Denna skadefördelning hos dem som anlände till sjukhus innebär att mycket få avled efter ankomsten dit. Däremot registrerades många som döda vid ankomsten till sjukhus, framför allt i de hårdast drabbade områdena (105 respektive 50 vid ankomsten döda registrerades vid sjukhusen i Takua Pa och Phang Nga). Enligt tillgängliga uppgifter avled endast en svensk som kommit levande till sjukhus.

Mjukdelsskador och sårinfektioner

Mjukdelsskador i form av sårskador och stickskador kom vid denna katastrof att utgöra ett stort problem. Eftersom de med rätta inte bedömdes som livshotande kom de ofta relativt sent till behandling. Den kraftiga förstörelsen efter flodvågen orsakade föroreningar i vattnet med upprört bottenslam och även på marken. Vävnad som skadats av kraftigt våld i kombination med nedsmutsning, hög temperatur och hög luftfuktighet innebär en hög risk för infektion.

Enligt de thailändska kollegernas egen uppfattning undervärderades denna risk till en början och när skadorna bedömdes rena syddes de primärt. Infektioner utvecklades mycket snabbt, redan efter 1–2 dygn varvid man ändrade strategi och lämnade såren primärt öppna för så kallad fördröjd primärsutur (= efter 3–5 dygn inom den normala läkningsfasen vilket är standard för så kallade högenergiskador, exempelvis skott- eller splitterskador där infektionsrisken är mycket hög). Även i sår som primärt lämnades öppna utvecklades infektion vilket innebär att det sannolikt inte gått att helt undvika infektioner med en annan strategi initialt (se tabell 10).

Endast på ett sjukhus (Takua Pa) lämnades såren i majoriteten av fallen öppna redan från början. En möjlig förklaring är en vittnesuppgift från en svensk skadad som uppger att han opererades av ”en läkare från Bangkok som var specialist på fula sår”, sannolikt traumautbildad. På Takua Pa-sjukhuset registrerades också trots

den hårda belastningen färre fall av sepsis (blodförgiftning) än på övriga sjukhus. Detta kan tyda på att en annan primär strategi genomgående hade kunnat minska infektionsrisken (tabell 10).

Sårinfektionerna kom att innebära ett belastningsproblem eftersom dessa patienter återkom till sjukhusen under de följande dagarna med infektioner som behövde åtgärdas genom att såren öppnades upp och reviderades och antibiotikabehandling insattes. Flera av dessa behövde läggas in. Detta var en bidragande orsak till att belastningen på sjukvården förblev hög under flera dagar efter katastrofen. En annan orsak var att många av dessa skador av prioriteringsskäl och logistiska skäl kom till primär behandling sent.

Infektionspanoramata har identifierats av det thailändska hälsoministeriet som nu gör en kartläggning av den flora av mikroorganismer som identifierats. Huvudsakligen har det rört sig om anaeroba infektioner men vissa mer sällsynta mikroorganismer med högre virulens specifikt för denna situation har också noterats. Bland annat har ett antal patienter med svårbehandlade infektioner med tuberkulom registrerats på patienter från katastrofen. Problemet med multiresistenta organismer (MRSA) som befarats kunna bli stort hos hemvändande svenska skadade har dock blivit mindre än väntat. Ett tiotal fall konstaterades sammanlagt med ganska jämn fördelning på de mottagande regionerna.

I bilaga 4 tabell 1 redovisas de mikroorganismer som enligt sårödlingar dominerade infektionspanoramata på Bangkok Phuket Hospital.

9.3 Skadeområdets geografiska struktur

Analys av sjukvårdens problem och funktion kräver kännedom om skadeområdets geografiska struktur (karta se figur 1). Den drabbade kuststräckan med strandnära turistbebyggelse sträcker sig från Takua Pa i norr ned till Phukets sydspets i söder och därifrån österut längs en bukt med flera ögrupper, däribland det hårt drabbade Phi Phi Islands till södra delen av Krabi-provinsen, en sträcka på drygt 35 mil med en vägsträcka på drygt 40 mil mellan nord- och sydspets, tidvis slingrig väg i kuperad terräng. Områdets huvudflygplats ligger i Phuket mycket nära vattnet och var ytterst nära att slås ut av flodvågen. Flygplatsen är en högtrafikerad internationell flygplats som passerar av drygt 150 000 svenskar årligen.

Figur 1. Karta över katastrofområdet. Inringade partier visar läget av de större sjukhusen: I den norra provinsen (Takua Pa och Phang Nga), de tre större sjukhusen i centrala Phuket-provinsen inom samma cirkel samt sjukhuset i Krabi.



Detta långsträckta område drabbades mycket ojämnt av flodvågen. I den nordliga Phang Nga-provinsen, speciellt i Khao Lak-området, fick den långsträckta uppgrundningen till följd att vågen här "reste sig" till en höjd av drygt 10 meter. Samtidigt är landremsan här mycket flack vilket gjorde att vågen gick så långt som 4 km inåt land och tog med sig det mesta i sin väg. Detta område var tätt bebyggt av strandnära hotellkomplex, många i bungalowstil, ett populärt mål för framför allt svenska och tyska turister varav många barnfamiljer eftersom det ligger långt från tätbebyggelsen i Phuket.

I den längre söderut och mer tätbebyggda Phuket-provinsen är djupförhållandena annorlunda, vågens höjd var mindre vid anslaget och förstörelsen blev därför betydligt mer begränsad. Delar av denna kuststräcka är till synes intakta. Runt Phi Phi Islands i Krabi-provinsen är djupförhållandena likartade som i Phang Nga vilket gjorde att de mycket låga Phi Phi Islands drabbades mycket hårt av förstörelsen och blev delvis helt överspolade. Samtidigt blev antalet döda och skadade här mindre än i de norra provinserna pga den begränsade populationen. Ögruppen ligger cirka 10 nautiska mil från kusten och de skadade evakuerades här huvudsakligen med helikopter till Krabi sjukhus som därmed också blev hårt belastat.

Skadeområdets geografiska struktur och utbredning innebar således att skadade måste tas om hand på flera sjukhus, dels centralt i Phuket-provinserna med ganska god tillgång till sjukvård men också i norra och östra provinserna med högre skadeutfall och betydligt resurssvagare sjukvårdsinrättningar. Som följd av överbelastning i de perifera områdena (framför allt det norra) evakuerades många patienter efter initialskedet till Phuket, andra närliggande sjukhus och även vidare via luftbro till Bangkok en timmes flygtid norrut från Phukets flygplats.

10. Den thailändska sjukvården

10.1 Struktur och resursfördelning

Kännetecknande för den thailändska sjukvården är att såväl standard som resurser starkt varierar mellan olika kategorier av sjukhus och olika regioner. I Thailand finns mycket framgångsrikt drivna privatsjukhus med en standard av högsta internationell klass, två i Phuket-regionen (Bangkok Phuket Hospital och Bangkok International Hospital). Flera större sådana privatsjukhus med ännu högre standard finns i Bangkok. På dessa sjukhus är man van vid att ta emot internationella patienter och här finns internationella koordinators som talar flera språk. Standarden på de flesta privatsjukhus i Bangkok är betydligt högre än på svenska sjukhus – genomgående enkelrum, väl tilltagna utrymmen, hög personaltätthet, all tänkbar utrustning och hög professionell standard.

De kommunala sjukhusen har en betydligt lägre standard vad avser både personella och materiella resurser men även här är den professionella kompetensen hög.

Tabell 1 visar resurstillgången vad gäller vårdplatser, operations-salar, intensivvårdsplatser, respiratorer och akutmottagningskapacitet på de sju större sjukhusen i Phang Nga, Phuket och Krabi-provinserna där majoriteten av de svenska skadade omhändertogs.

Tabell 1. Totala antalet vårdplatser, operationssalar, respiratorer och dator-tomografer på de sex större sjukhusen i Phang Nga, Phuket- och Krabi-provinserna dit majoriteten av svenska skadade fördes.

Sjukhus	Vårdplatser	Operationssalar	Respiratorer	Datortomografi (Ja/Nej)
Bangkok Phuket	130	7	10	Ja
Krabi	340	5	6	Nej
Phang Nga	215	4	8	Nej
Phuket Interna-tional	90	4	7	Nej
Takua Pa	177	5	7	Nej
Vachira Phuket	503	6	21	Ja

10.2 Katastrofmedicinsk beredskap

Sjukvården i Thailand har en väl fungerande och väl övad katastrofberedskap. Samtliga sjukhus har uppdaterad katastrofplan. Övningar bedrivs regelbundet och så sent som hösten 2004 genomfördes en övning med deltagande av samtliga sjukhus, även privatsjukhusen. Dock har man aldrig övat en katastrof av denna omfattning. Var och en av de tre sjukvårdsregionerna i Phuketområdet har en ledningscentral ("war room"), välutrustad med kommunikationsutrustning samt bemannad med regionala sjukvårdsledningar med högt kompetent personal. Dessa regionala ledningscentraler står i kontinuerlig kontakt med såväl sjukhusen i regionen som med sjukvårdsledningen i Bangkok.

Ambulanstillgången i området är förhållandevis låg. Ambulanserna är sjukhusstationerade och de kommunala sjukhusen har endast 2 ambulanser vardera, privatsjukhusen 4–6. Ambulanserna är av standardtyp med normalt plats för en bårpatient samt bemannade med sjuksköterskor. Utöver detta finns i Phuketregionen 6 volontärbemannade ambulanser utan utbildad sjukvårdspersonal. Någon prehospital insatsorganisation utöver detta finns ej. Thailändska krigsmakten har såväl stora helikoptrar som transportplan typ C 140 Herkules som kan användas för sjuktransport (och som vid denna katastrof mycket snabbt ställdes till förfogande). Även polisen har helikoptrar som kan användas för sjuktransport av ett mindre antal skadade.

10.3 Belastningen på den thailändska sjukvården i förhållande till resurser

De 6 stora sjukhusen i Phang Nga, Phuket och Krabi-provinserna, dit majoriteten av de skadade och även majoriteten av svenska patienter fördes, registrerade enbart under det första dygnet totalt 4621 inkommande patienter från katastrofområdet (tabell 2). Totalt 1338 av dessa behövde läggas in, vilket skall ställas i relation till ett totalt antal vårdplatser på 1455 varav de flesta vid tiden för katastrofen var upptagna av ”normala” patienter. Drygt 700 operationer utfördes under första dygnet efter katastrofen på de totalt tillgängliga 33 operationssalarna. Andra dygnet registrerades 2973 patienter varav 1070 behövde läggas in och belastningen fortsatte sedan under veckan. Tabell 3 visar antalet operationer på de 6 stora sjukhusen de första 5 dygnen efter katastrofen i relation till det totala antalet operationssalar.

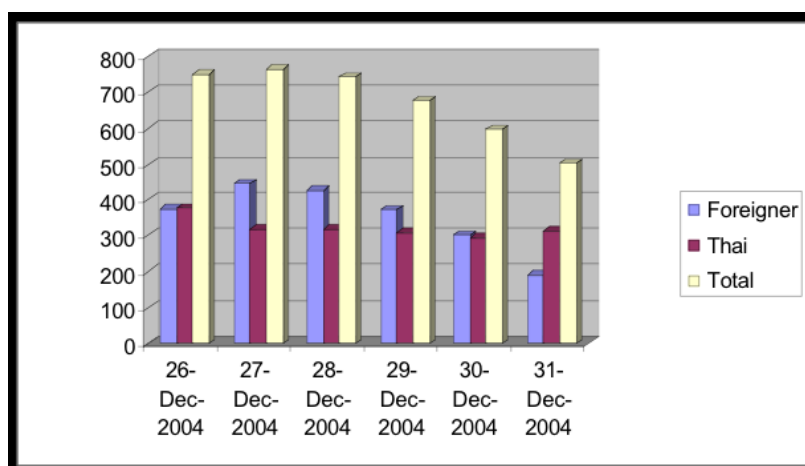
Tabell 2. Antalet behandlade patienter i öppen och sluten vård det första dygnet efter katastrofen på de sex största sjukhusen i Phuket-området. I den vänstra kolumnen totala antalet vårdplatser på respektive sjukhus.

Sjukhus	Vårdplatser totalt	Patienter		
		Öppen vård	Sluten vård	Totalt
Vachira	503	345	150	495
Bangkok Phuket	130	379	119	498
Phuket Internat	90	665	134	799
Krabi	340	498	95	593
Phang Nga	215	410	212	622
Takua Pa	177	986	628	1614
Totalt	1455	3283	1338	4621

Tabell 3. Antalet operationer under de första 5 dyggen efter katastrofen på de sex största sjukhusen i Phuket-området. I den vänstra kolumnen det totala antalet operationssalar på varje sjukhus. Sammanlagt utfördes under de första fem dyggen 1720 operationer.

Sjukhus	Operations-salar totalt	Antal operationer				
		26/12	27/12	28/12	30/12	31/12
Vachira	6	39	44	33	35	24
Bangkok Phuket	7	55	39	30	20	20
Phuket Internat	4	111	28	15	19	11
Krabi	7	98	46	54	24	12
Phang Nga	4	39	78	63	29	6
Takua Pa	5	371	142	89	76	70
Totalt	33	713	377	284	203	143

Figur 2. Antalet inkommande patienter totalt och uppdelade på inhemska/turister vid Bangkok Phuket Hospital de första fem dyggen efter katastrofen. Figuren visar den fortsatt höga belastningen även dagarna efter katastrofen.



En så hög tillströmning av patienter varav så många behöver läggas in respektive opereras skulle ha inneburit en enorm belastning på sjukvården varhelst i världen den skulle ha inträffat, även i områden med stor tillgång på sjukhusresurser. Redan det första dygnets patienttillströmning tog tillgängliga personella och materiella

resurser i anspråk till bristningsgränsen. Vid denna katastrof upphörde dock inte patienttillströmningen utan förblev hög under de första 5 dyggen efter katastrofen (Figur 2). Ordinära vårdplatser räckte i detta läge inte till ens på de större sjukhusen utan man fick ta till alla disponibla utrymmen och också provisoriska bäddplatser. Mottagnings- och akutrum användes som extra operationssalar.

Den thailändska sjukvårdspersonalen gjorde i denna situation en enorm och berömvärd arbetsinsats och arbetade initialt dygnet runt.

Personalförstärkningar och sjukvårdsmaterial från Bangkok skickades till Phukets flygplats i en snabbt upprättad luftbro med flygplan från thailändska flygvapnet (C 140 Herkules) och passage-rarplan som de nationella flygbolagen ställde till förfogande. Om denna förstärkning skulle ha uteblivit, exempelvis om Phukets flygplats skulle ha slagits ut vilket var mycket nära, skulle situationen ha blivit mycket svår och möjligheterna att rädda liv och hälsa starkt begränsade.

Samtidigt som förstärkningar flögs in startade evakuering av patienter till Bangkok med användande av samma luftbro.

Belastningen i Phang Nga-, Phuket- och Krabi-provinserna var olika hård så till vida att framför allt den norra provinsen drabbades mycket hårt (Tabell 2,3). Detta var initialt oundvikligt med tanke på svårigheten att primärt evakuera patienterna ur området. Många skadade upplevde en oerhört skrämmande situation på sjukhusen i Takua Pa och Phang Nga där hundratals skadade tidvis väntade på behandling (bilaga 5–9). En del skadade beskriver situationen som ”mardrömsliknande”. Frivilliga med sjukvårdsutbildning gjorde, trots egna skador och saknade anhöriga, berömvärda insatser i omhändertagandet av skadade. Här fanns ett stort behov av förstärkning under de första dyggen efter katastrofen. En liknande, men inte fullt så dramatisk situation rådde på sjukhuset i Krabi.

Den svåra situationen i de perifera provinserna kan inte skyllas thai-sjukvården som gjorde en enastående arbetsinsats. Många skadade och drabbade svenskar vittnar också om självuppoftande insatser från thailändarna som själva drabbats hårt av katastrofen. Man samlade ihop och tillhandahöll kläder till skadade som blivit av med alla sina tillhörigheter, man ställde upp med transporter utan kostnader och man gjorde frivilliga stödinsatser på sjukhusen.

10.4 Behov av svenska stödinsatser på thailändska sjukhus enligt intervjuer med thailändsk sjukvårdspersonal

Före intervju med de thailändska sjukhusens ledningsgrupper och personal ställdes i ett i förväg utsänt frågeformulär frågan om vilka stödinsatser från svensk sida som var, eller kunnat vara, av värde i en situation som denna. Svaren framgår av Tabell 4.

Tabell 4 Svar på enkätfråga till thailändsk sjukvårdspersonal: "What kind of support from Sweden was, or would have been, of value in a situation like the tsunami disaster, and to what extent was that received? "

Support	Needed/desirable?		Received?	
	Yes	No	Yes	No
Staff for communication	5	1	0	6
Staff for interpretation	5	1	1	5
Psychosocial support	5	1	1	5
Coordination of evacuation	6	0	2	4
Equipment	6	0	0	6
Drugs	6	0	0	6
Trauma teams	6	0	0	6
Anaesthesiologists	6	0	0	6
Nurses	4	2	0	6

Behov av personal för etablering av *samband med hemland och anhöriga* kanske är specifikt för denna katastrof. Önskan att komma i kontakt med anhöriga och hemlandet är naturligt när man drabbats av skada och/eller förlust av anhörig. Mobiltelefonnätet var drabbat av både tekniska störningar och överbelastning. Många skadade hade förlorat sina mobiltelefoner i flodvågen. Ambassadens begränsade personaltillgång begränsade också möjligheten att få stöd med sådant därifrån.

Önskemålet om *tolkhjälp* bedöms klart motiverat. De flesta thailändska läkare talar hygglig engelska, sjukvårdspersonalen i övrigt däremot i mycket begränsad omfattning. En skadad har självfallet behov att kunna kommunicera med den som ansvarar för hans/hennes behandling.

Psykosocialt stöd från svensktalande personal är också ett naturligt behov eftersom språksvårigheter och kulturella skillnader gör det svårt för värdlandet att tillhandahålla sådant stöd.

Behov av *koordination för evakuering* berörs närmare nedan.

Det framförda önskemålet om *sjukvårdsutrustning och läkemedel från Sverige är mer förvånande*. Den upprättade luftbron från Bangkok försåg Phuket-provinserna med både utrustning och läkemedel betydligt snabbare än vad som skulle ha varit möjligt att få fram från Sverige. Möjligen har behovet uppfattats så stort att detta inte räckt.

Det framförda önskemålet om behov av *stöd från svensk sjukvårdspersonal* bör ses mot bakgrund av den mycket stora och i tiden utdragna belastningen på den thailändska sjukvårdspersonalen. Den bör också ses mot bakgrunden av att sjukvårdspersonal som befann sig i området som turister på flera sjukhus ställde upp med vad som bedömdes vara mycket värdefulla insatser. Detta är en komplicerad fråga som behandlas separat i denna rapport (se 15:1–5). Intressant är dock att konstatera att samtliga tillfrågade sjukhus angivit ett sådant behov vilket står i kontrast till Socialstyrelsens rapport där man anger att man från thailändsk sida avböjt sådan förstärkning.

De högra kolumnerna i tabellen indikerar att de önskade stödfunktionerna tillhandahållits i mycket begränsad omfattning.

I tabell 8 redovisas de skadades uppfattning om behov av stödinsatser till den thailändska sjukvården.

11. Evakuering av skadade

Så länge god sjukvård kan förmedlas på plats råder normalt ingen brådska med evakuering av skadade till hemlandet utan detta bör göras först när patienten är i så bra skick som möjligt inför transport och goda transportförhållanden kan arrangeras. Här fanns dock skäl att starta en tidig evakuering dels för att avlasta den hårt pressade thailändska sjukvården, dels eftersom många skadade befann sig i psykiskt chocktillstånd efter sina upplevelser och/eller förlust av anhöriga och vänner och det då blir ett naturligt behov eller önskemål att snarast komma åter till hemlandet. Undantag utgjorde de som ville stanna kvar för att söka efter saknade anhöriga vilket måste respekteras.

Normalt har SOS International till uppgift att evakuera skadade skandinaver till hemlandet genom avtal med försäkringsbolag och resebyråer. SOS International sände också tidigt team till Thailand för planering och samordning av evakueringen. SOS Internationals resurser är dock inte dimensionerade för en katastrof av denna

omfattning (se rapport från SOS International, bilaga 15). Reseföretagen kan inte förväntas ta ansvaret för evakuering av skadade (med undantag av lättare skadade som efter behandling kan flyga hem sittande och inte behöver övervakning av sjukvårdspersonal under transport). Här krävdes således insatser från de nationer som hade skadade medborgare i området.

En nödvändig åtgärd för att planera och genomföra en sådan evakuering är att sända sjukvårdsteam för lägesinventering, samordning med värdlandets sjukhus och bedömning av de skadades tillstånd inför transport. Eftersom de skadade var utspridda över ett mycket stort område både på de tre provinserna i Phuket-regionen, i Bangkok och på uppsamlingsplatser efter behandling på sjukhus fanns behov av ett stort antal sådana team som kunde fördela områdena mellan sig och kommunicera med en ledningsgrupp som sedan samordnade evakueringen. Sådana inventeringsteam (assessment teams) utsändes redan katastrofdagen av SOS International men räckte numerärt inte till för att täcka hela denna funktion.

På denna punkt uppvisade den svenska organisationen stora brister. Till skillnad mot SOS International och även andra länder med medborgare i området (Finland, Italien, Tyskland), som sände sådana "assessment teams" till Thailand redan katastrofdagen, fanns inget sådant team med officiellt mandat att samordna evakueringen förrän 4 dygn efter katastrofen då Jonas Holst från Socialstyrelsens Enhet för Krisberedskap (EKB) anlände till Thailand med denna uppgift med en mycket begränsad medarbetarstab (en sjuksköterska).

Ett antal lättare skadade och även enstaka liggande skadade hade då redan evakuerats med reseföretagens flygplan, av SOS International och med hjälp av andra nationers evakueringsflyg. Mot den svenska evakueringsinsats som sedan påbörjades har framförts kritik både från skadade, dem som deltagit i arbetet och från den thailändska sjukvården.

Uppenbarligen brast ledning och samordning av de team som skulle planera och genomföra evakueringen vilket sannolikt berodde på att de som hade uppgift att leda den dels kom till området för sent, dels hade alldeles för små resurser till sitt förfogande.

Skadade svenska medborgare har vid intervjuer varit starkt kritiska mot evakueringen som beskrivits som "kaos" och "skandal" (se även bilagorna 10–12). Man har i vissa fall på sjukhusen besökts av upp till 4 olika "team" under samma dag där ingen haft

kännedom om de andras existens eller beslut och såväl patienterna som den thailändska sjukvårdspersonalen har fått motsägande uppgifter. Man har tagit med (eller försökt ta med) patienter utan att tala med ansvariga thailändska läkare, vilket har väckt irritation hos de för övrigt mycket toleranta thailändska kollegerna. Man har tagit ut patienter till Bangkoks flygplats där de fått ligga i många timmar då aviserade flygningar uppskjutits eller inställts. Man har inte informerat patienterna om transportförhållandena som i vissa fall har inneburit att ligga på militärbår under flygningar som blivit mycket långa pga att de utförts med kortdistansplan som måste mellanlanda på vägen. Patienterna borde i dessa fall ha fått information och givits valfrihet att uppskjuta transporten.

Uppenbarligen har samordningen i varje fall tidvis varit mycket dålig mellan olika aktörer: SOS International, andra skandinaviska aktörer, evakueringsinsatser på enskilda initiativ, team som arbetat på Socialstyrelsens uppdrag utan klara direktiv eller samordnande ledning. Detta har drabbat redan hårt drabbade skadade och orsakat berättigad irritation hos värdlandets sjukvårdsorganisation.

Denna brist på organisation och planering i evakueringsprocessen har uppenbarligen också bidragit till att informationen om vilka patienter som lämnat Thailand varit bristfällig. Man har tidvis inte känt till vilka skadade som funnits ombord förrän planen landat i Sverige och detta har försvårat den fortsatta transporten inom landet. Detta borde ha kunnat undvikas med en bättre koordination och ledning i Thailand.

Kritik för detta bör inte riktas mot enskilda aktörer som säkert försökt göra det bästa av situationen. Noteras bör också att kritiken inte är genomgående, insatser från vissa team har omnämnts positivt. Ett grundläggande fel var dock att ingen i tidigt skede kunde ta ett effektivt ledningsansvar för detta och snabbt etablera en organisation på plats med kvalificerad personal som kunde leda denna verksamhet. Med det stora skadefallet och skadeområdets utspridda karaktär borde det ha varit uppenbart att en personalstark organisation behövts för denna verksamhet.

Det har också varit en tydlig önskan från de thailändska kollegerna att diskussion om enskilda patienters evakuering, med de svåra beslut som måste fattas, bör föras mellan värdlandets kolleger och kolleger med jämbördig erfarenhet och kompetens. När det rör sig om svårt skadade bör det vara team med klinisk och traumatologisk kunskap på samma nivå som värdlandets ansvariga kliniker.

Prehospitala team, läkare inom annan specialitet eller med begränsad klinisk erfarenhet är ingen lämplig resurs för detta ändamål.

12. Mottagande av skadade i Sverige

12.1 Mottagande på flygplatserna och vidaretransport inom landet

Det är en dominerande uppfattning hos både skadade och anhöriga och de som arbetat inom den mottagande organisationen att mottagandet på själva flygplatserna organiserades och genomfördes mycket bra. På flygplatserna fanns en förberedd organisation med förberedda lokaler och tillgång till både sjukvårdspersonal och psykologer. Däremot uppstod problem med vidaretransport av de skadade inom Sverige eftersom man i brist på svensk ledningsorganisation i Thailand i många fall inte fick någon information om vilka patienter som var ombord på planen utan detta blev klart först vid landningen i Sverige,.

Ansvar för vidare transport inom Sverige tilldelades den regionala sjukvårdsledningen i Västra Götalandsregionen. Det naturliga kanske hade varit att lägga denna funktion i Stockholm, eftersom majoriteten av flygplanen destinerades dit och de flesta skadade hade sin hemvist där. Motivet till beslutet var att Stockholms läns landsting hade tillräckligt med att planera mottagandet av sina egna patienter. Den regionala sjukvårdsledningen i Västra Götaland gjorde dock ett utmärkt arbete trots avståndet till Arlanda och trots brist på information om vilka patienter som förväntades. En framtida planering bör innefatta en förberedd organisation för koordination av vidaretransporter inom hemlandet som samverkar med en motsvarande väl fungerande organisation i skadeområdet. Här bör både positiva och negativa erfarenheter från denna katastrof kunna utnyttjas.

12.2 Omhändertagande av skadade på svenska sjukhus

Expertgruppen har besökt de sjukvårdsregioner som tog hand om det största antalet skadade (Västra Götaland, Skåne, Östergötland, Stockholms läns landsting) och dessutom gjort intervju med ledningsgruppen på Akademiska sjukhuset i Uppsala där också många

drabbade hade sin hemvist. Fördelningen av skadade på de fyra större regionerna framgår av tabell 5.

Tabell 5. Totala antalet skadade som behandlades inom de större sjukvård-regionerna och det antal som behövde läggas in för sina skador vid hemkomsten.

Region	Totalt antal skadade	Inlagda	MRSA-positiva
Stockholms läns landsting	461	147	6
Västra Götaland	400	80	2
Skåne	65	26	3
Östergötland	40	14	1
Uppsala Akademiska sjukhus	58	11	-

I samtliga dessa regioner fungerade organisationen väl. Sjukhusen aktiverade sina i samtliga fall uppdaterade och väl fungerande katastrofplaner och mobiliserade därmed sina ledningsgrupper som arbetade enligt plan. Vid mottagandet fokuserades på risken för infektioner, framför allt med multiresistenta organismer, varför skadade i de flesta fall placerade på specialavdelningar på infektionsklinikerna. Förekomst av MRSA visade sig dock mindre än väntat (tabell 5), men den använda strategin innebar en god säkerhet och är en användbar test inför en eventuell framtida katastrof där informationsproblematiken kan vara av mer allvarlig natur.

Inom Stockholms läns landsting har några av de större sjukhusen framfört kritik mot brist på information vilket försvårat planeringen avseende mobilisering och friställande av resurser. En del av detta kan hänföras till att information (eller uppgift om brist på information) inte vidarebefordrades till sjukhusen i den utsträckning som kunde ha varit önskvärt. Detta medförde dels frustration, dels egna initiativ från sjukhusen för att sända resurser till katastrofområdet.

Delegationer från EKB till de tre större regionerna att utvälja och sända sjukvårdsteam (när beslut om detta fattades ganska sent i förloppet) uppfattades på många punkter som oklara avseende både uppdragens målsättning och karaktär och kriterierna för selektion av personal. Regionernas val av personal ter sig också i några fall egendomligt vilket sannolikt kan hänföras till detta. Klara riktlinjer behövs när och om denna uppgift delegeras.

En representant för katastrofledningen i region Skåne (den prehospitala organisationen KAMBER) svarade på expertgruppens förfrågan varför man inte skickat personal med traumatologisk kompetens till en katastrof där trauma så utpräglat dominerade skadepanoramats med att ”Jag hittade inte namnen på regionens traumateam.” En sådan okunnighet och brist på initiativförmåga hos en person i ledningsansvarig ställning vad gäller personal som på regionens och statens bekostnad utbildats för denna verksamhet är anmärkningsvärd.

En del av de patienter som lades in på infektionskliniken på UMAS (Universitetssjukhuset i Malmö) reagerade för brist på empati från personalens sida. Ett kontaktnät mellan skadade etablerades med anledning av detta och dess företrädare har inbjudits att för den samlade personalen redovisa sina upplevelser som också beskrivs i nedtecknat vittnesmål (bilaga 10,11).

Sjukhuset och dess personal har på ett mycket bra sätt tagit till sig denna kritik och använt erfarenheterna som bas för utbildning av personal inför framtida liknande händelser. Samma reaktion har noterats hos en del patienter som kommit till USIL, Universitetssjukhuset i Lund, (bilaga 12) men även här har man på ett konstruktivt sätt tagit till sig erfarenheterna.

Behovet av psykologiska stödinsatser i samband med hemkomsten har av patientintervjuerna att döma i de flesta fall varit väl tillgodosett. Undantag finns där en del patienter som inte lagts in på sjukhus vid hemkomsten hade önskat bli aktivt kontaktade av psykolog, men alla har fått information och erbjudits att själva ta kontakt och fått hjälp när man gjort så. Bristande engagemang och rutin hos de kommunala grupperna för psykologiskt och socialt omhändertagande (POSOM) har påtalats av flera skadade och dessa gruppers beredskap för olyckor av denna art och omfattning bör ses över med ledning av erfarenheterna från denna katastrof.

Katastrofen inträffade vid ett gynnsamt tillfälle för den svenska sjukvården. Elektiv (planerad) verksamhet låg nere under helgdagarna och en del avdelningar var stängda. Det var därför möjligt inom samtliga regioner att snabbt mobilisera lediga vårdplatser i ganska stort antal. Genomgående hade mobiliserats större resurser än vad som visade sig behövas för mottagande av skadade.

Samtidigt som det aldrig är fel att initialt ”överlarma”, hade en bättre planering och koordination av evakueringen enligt ovan kunnat leda till sådan information att man kunnat trappa ner beredskapen och öppna upp en del av de platser som nu reserverats för

katastrofpatienter. På många sjukhus stod nu stora resurser upp- bundna i många dagar pga brist på information vilket väckt kritik med hänsyn till den svenska sjukvårdens behov att optimalt utnyttja tillgängliga resurser.

12.3 Nationell samordning

Denna katastrof engagerade hela nationen och Socialstyrelsen har därmed enligt riksdagsbeslut ansvaret för den nationella samordningen och ledningen av sjukvården. Denna uppgift bör naturligt ligga på enheten för krisberedskap vid Socialstyrelsen (EKB).

EKB:s strategi var att lägga ut ansvar och uppgifter på de olika sjukvårdsregionerna. Man valde att kommunicera med tre regionala sjukvårdsledningar: Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Skåneregionen. Bedömningen var att de flesta skadade var bosatta inom dessa områden. Övriga regioner och sjukhus i Sverige fick därmed mycket begränsad eller ingen information samtidigt som man ansåg sig nödsakad att vidta beredskapshöjande åtgärder eftersom man inte visste om man förväntades ta emot skadade, hur många och när. Detta har föranlett kritik från de sjukhus och regioner som inte informerats. Det borde ha varit möjligt att vid EKB ha mobiliserat en tillräcklig stab för att kunna förmedla samma information till landets samtliga regionala sjukvårdsledningar.

De nämnda tre regionerna fick också uppgiften att utsända team till skadeområdet när beslut om detta fattades. Det råder oklarhet och olika uppfattningar om vilka urvalskriterier och vilka uppgifter som angivits för dessa team. Det sena beslutet att sända sjukvårdsteam till platsen och den begränsade mängd personal som rekryterades för denna uppgift har också föranlett kritiska synpunkter. Detta och de eventuella konsekvenser det kan ha haft, behandlas separat i denna rapport (se 15:1–5).

13. Intervjuer med skadade svenska medborgare

Två typer av intervjuer har genomförts: (1) strukturerade frågeformulär (bilaga 1) som dels utsänts till patienter genom landstingens försorg, dels kunnat rekvireras från kommissionen eller funnits på dess webbsida vilket annonserats i dagspressen, samt (2) struk-

turerade muntliga intervjuer av skadade som bedömts ha information av speciellt intresse för utredningen. Med dessa både metoder har sammanlagt 121 personer som behandlats för skador i anslutning till tsunamikatastrofen intervjuats.

13.1 Strukturerade frågeformulär

Formulären har vid tidpunkten för rapportens sammanställning insänts ifyllda av 90 patienter med en medelålder av 41 år. 56 % var män och 44 % kvinnor. 96 % uppgav att de haft sårskador, 30 % frakturer, luxationer, ledbands- eller senskador, 10% skullskador, 23% thoraxskador (huvudsakligen revbensfrakturer, i 20% av fallen med sekundär lungskada), 5 % bukskada, 7 % bäckenskada, 6 % ryggskada. 35 % uppgav sig ha fått in vatten i luftvägarna. Flertalet av dessa skadade hade således multipla skador. Sårskadorna var nästan i samtliga fall multipla.

Tabell 6. Skadefördelning hos intervjuade patienter

Skadetyper	%
Sårskador	96
Frakturer/ledbandskador	47
Skalle	10
Bröstorg	23
Buk	5
Bäcken	7
Ryggrad	6

Siffrorna visar att många hade multipla skador

Sjuttiotvå % av de intervjuade angav kvarvarande men form av funktionshinder och smärttillstånd vid intervjutillfället 4–5 månader efter katastrofen.

I 61 % av fallen hade skadorna inträffat i de norra provinserna och majoriteten av dessa patienter primärt omhändertagits på sjukhusen i Takua Pa och Phang Nga. 14 % hade skadats i Phuketprovinsen och 25 % i Krabi-provinsen.

De skadade har i en tabell fått ange vilka behov av stödinsatser utöver sjukvård som hade behövts i samband med behandlingen.

Svaren framgår av tabell 7 och visar att ett övervägande antal av de tillfrågade ansett att samtliga de angivna stödinsatserna behövts eller varit önskvärda.

Tabell 7. Behov av icke medicinska stödinsatser och i vilken omfattning dessa behov tillgodosetts enligt värdering av intervjuade skadade.

Stödinsats	Behov		Behov tillgodosett
	Ja (%)	Nej (%)	Skala 1–5 där 1 = Inte alls 5 = Fullt tillfredsställande
Tolk thai/engelska	68	32	1.2
Kontakt med anhöriga	83	17	1.4
Stöd från ambassad	88	18	1.3
Stöd från reseföretag	81	19	1.9
Svensktalande psykolog	45	55	1.1
Praktiska problem (Kläder, transport)	88	12	3.2

I samma tabell framgår hur de skadade bedömt dessa behov tillgodosedda angivet på en skala 1–5 där 1=”inte alls tillfredsställande” och 5=”mycket väl tillfredsställt”. Tabellen visar att majoriteten av de tillfrågade rankade samtliga behov som ”inte alls tillfredsställande” tillgodosedda med undantag för praktiska stödinsatser, där framför allt insatser från thailändare och volontärer framhållits.

Tabell 8 visar hur de skadade uppfattat det värde det skulle ha haft att få stöd från svensk sjukvårdspersonal på plats i olika avseenden. Det bedömda värdet av detta rankades på en skala 1–5 där 1=”inte så viktigt” och 5=”mycket värdefullt”.

Tabell 8. Intervjuade patienters svar på frågan hur värdefullt det skulle ha varit med insatser från svenska sjukvårdsteam i olika funktioner.

Funktion	Värde rankat på skala 1–5 1= Inte viktigt, 5= Mycket värdefullt
Information/förklaring om skador	4.38
Trygghet i behandlingen	4.36
Kontaktlänk mellan skadade och thailändsk sjukvårdspersonal	4.37
Direkta behandlingsinsatser	4.29
Planering och samordning av evakuering	4.49

Av tabellen framgår att den övervägande majoriteten av de skadade bedömde stöd från svenska sjukvårdsteam på plats som ”mycket värdefullt” i alla dessa avseenden.

En del av dessa behov rankades lägre hos skadade som behandlades för mycket lindriga skador och även hos en del skadade som själva var sjukvårdspersonal och hade lättare att klara av detta på egen hand.

13.2 Muntliga strukturerade intervjuer

Dessa har utförts dels med enskilda skadade, dels i grupp (familjer eller andra grupper med naturlig sammanhållning eller gemensamma erfarenheter) där man kunnat både komplettera och bekräfta varandras information. Flera av dem som intervjuades på detta sätt var själva sjukvårdspersonal. Trovärdigheten hos de intervjuade bedömdes genomgående som mycket god.

De muntliga intervjuerna gav samma bild av behoven som redovisats i tabellerna 7 och 8 ovan. De gav dessutom värdefulla ögonvittnesskildringar av situationen på de olika sjukhusen och under evakueringskedjan (bilaga 5–10) och är en viktig grund för att bedöma det behov av insatser som förelåg.

Skildringarna bekräftar expertgruppens observationer vad gäller den stora diskrepansen i både belastning och resurser mellan de perifera sjukhusen i framför allt de norra provinserna och sjukhusen i centrala Phuket-regionen.

Ögonvittnesskildringarna från framför allt sjukhusen i Takua Pa och Phang Nga är skrämmande (se även bilagorna 5–9). De skadade vittnar om en krigsliknande situation med 100-tals skadade köande för att komma in i sjukhuset. Enligt en intervjuad grupp skedde inte registrering av alla skadade ("högst en tredjedel"), och om detta är korrekt, skulle de siffror som anges i tabell 2 angående antalet omhändertagna patienter behöva dubbleras. Det påverkar också siffrorna avseende antalet omhändertagna svenskar eftersom de utgjorde en mycket stor grupp vid just Takua Pa-sjukhuset.

Av det som redovisas beträffande förhållandena på sjukhuset (se även bilaga 5–7) kan nämnas:

- Helt otillräckliga vårdplatser, även svårt skadade fick ligga på golvet på filter i provisoriska lokaler.
- Provisoriskt övertäckta döda låg eller transporterades fullt synligt för patienterna.
- Läkemedlen räckte inte till alla. En patient berättar hur han i desperation "stal" på sjuksköterskeexpeditionen för att få smärtlindring till sin lidande familj.
- En del sår lades om utan att ens göras rent, vid omläggning fanns både grus och främmande partiklar i såren som redan då blivit kraftigt infekterade.
- En del patienter som inte själva kunde gå nödsakades urinera vid sina sängplatser vilket skapade en "ohygglig stank".

En svensk läkare stoppade enligt uppgift nästan med våld en planerad amputation av en arm på en ung svensk flicka där armen sedan kunde bevaras med fullgod funktion. Amputationer av extremiteter som potentiellt kan bevaras är inte en accepterad katastrofmedicinsk metod för att spara resurser, och har sådant skett, är det naturligtvis allvarligt.

En patient med sex revbensfrakturer och pneumothorax låg över två dygn med ett thoraxdrän som man inte lyckades få in i lungsäckerna och med tilltagande andningssvårigheter. Hon överlevde genom att hon via mobiltelefon lyckades få kontakt med en affärsbekant i Bangkok som ordnade privat hämtning till ett Bangkok-sjukhus där hon omedelbart fick intensivvårdsbehandling utan vilken hon sannolikt inte skulle ha klarat sig (hon visade sig samtidigt ha en leverskada med blödning).

Nedtecknade vittnesskildringar från de hårdast belastade sjukhusen redovisas i bilagorna 5–9. Vittnesmålen har gjorts anonyma i

rapporten, men personerna bakom dem finns under sekretesskydd arkiverade av kommissionen och samtliga har förklarat sig beredda att bli kontaktade för konfirmation av uppgifternas sanningsenlighet.

Enligt många vittnesmål gjorde den thailändska sjukvårdspersonalen här allt som över huvud taget kunde göras men resurserna räckte helt enkelt inte till trots att förstärkningsteam kom från bl.a. Bangkok-sjukhusen. En orsak till att flera patienter inte evakuerades i tidigt skede var dels rykten om en ny flodvåg som togs på allvar och som gjorde att man inte ville skicka ut patienter och personal på vägarna, dels en köbildning till befintliga avtransportresurser.

Många skadade (även de med sjukvårdskunskap) var uppriktigt oroadade och i vissa fall övertygade om att de inte skulle överleva under dessa omständigheter. Flera hade dessutom redan förlorat anhöriga. Detta är bakgrunden till de nödrop som nådde Sverige med innehålllet ”Patienter kommer att dö här om det inte görs något”. Tidigt utsända svenska sjukvårdsteam för inventering hade dels fått fram en riktig bild, dels kunnat ge värdefullt stöd till de drabbade i denna situation. Noteras bör att de team som sändes från exempelvis SOS International och resebyråerna redan på katastrofdagen befann sig i aktion i Thailand redan på måndagen lokal tid, samtidigt som situationen på exempelvis Takua Pa-sjukhuset var som den ovan beskrivna under ytterligare flera dagar.

På tisdagen beslutade den svenska ambassadören, som redan tidigare besökt Takua Pa-sjukhuset, att samtliga svenska medborgare skulle evakueras från sjukhuset till Phuket. Enligt intervjuade svenskar fick man pressa på ambassadören hårt för att få denna evakuering till stånd innan risken för komplikationer och förlust av liv blev överhängande. Han lyckades på tisdagen få till stånd en evakuering med bussar till Phukets flygplats.

En annan vittnesuppgift av intresse för bedömning av behovet av svenska stödinsatser är upplevelsen hos dem som enligt ovan evakuerades från Takua Pa till Phukets flygplats med målet att därifrån transporteras till sjukhusen i Bangkok. På flygplatsen i Phuket placerades de skadade i en hangarliknande uppsamlingshall, enligt uppgift med en temperatur på upp till 30°, där de fick ligga i flera timmar. Eftersom Phuket är en internationell flygplats centralt i katastrofområdet hade man förväntat sig att här mötas av både svensk ambassadpersonal och svensk sjukvårdspersonal men inget av detta fanns. En del thailändsk sjukvårdspersonal fanns dock.

Luftbron mellan Phuket och Bangkok hade då upprättats av det thailändska flygvapnet och de nationella flygbolagen. Det rådde dock kö till transporterna och enligt de skadade rådde ”djungelns lag”; man fick slåss om ”köbiljetter” för att komma med. Många av de svenska skadade som då köade hade svåra skador och var i dåligt allmäntillstånd. Så småningom anlände en svensk volontär från Bangkok, affärsmannen Håkan Skoglund, som tog på sig arbetet att stödja och prioritera svenskarna inför evakueringen och han gjorde en utomordentligt fin insats. Tack vare honom kom de svenskar som behövde bårtransport med de thailändska Herkulesplanen till Bangkok där omhändertagandet både på flygplatsen och på sjukhusen fungerade utmärkt ända fram till evakueringen till Sverige, vilket närmare redovisas nedan.

Sammanfattningsvis framkom vid dessa intervjuer mycket stora och välgrundade behov av svenska stödinsatser till dessa drabbade. Sådana insatser var naturligtvis praktiskt inte möjliga under de första timmarna efter katastrofen. Redan på katastrofdagen gick dock 100-tals tomma flygstolar ner till Thailand. Redan på katastrofdagen avreste också till Thailand team från svenska reseföretag, svenska kyrkan samt SOS International och även sjukvårdsteam från andra länder (Italien, Tyskland, Finland, England). Många av dessa team var i aktion redan tidigt på måndagen lokal tid. Svenska team skulle utan tvekan ha kunnat göra stora insatser för svenska drabbade under den mycket kritiska period som varade i flera dagar. Avsaknaden av svensk personal och bristen på svenska insatser här har givit upphov till berättigad kritik.

14. Intervjuer med volontärer

Insatser från frivilliga volontärer i form av personer som befann sig i Thailand som turister eller av andra skäl kom vid denna katastrof att få mycket stor betydelse. Många volontärer gjorde berömvärda och i flera fall avgörande insatser på flera olika nivåer och inom flera olika verksamhetsområden. En övergripande kartläggning av volontärernas insatser utförs vid katastrofmedicinskt kunskapscentrum vid Karolinska institutet. I denna utredning har enbart fokuserats på de insatser som varit direkt kopplade till behandling och vård av skadade svenska medborgare.

Intervjuer har på samma sätt som för de skadade genomförts på två sätt: (1) strukturerade frågeformulär (bilaga 3) som funnits till-

gängligt på kommissionen, annonserats i dagspressen och även spritts inom volontärernas egen organisation SIV (Swedish International Volunteers), samt (2) strukturerade djupintervjuer med volontärer vars erfarenheter bedömdes vara av särskilt intresse.

14.1 Strukturerade frågeformulär

Frågeformulären besvarades av 28 personer, 14 kvinnor och 14 män, medelålder 43 år. Av dessa hade 8 utbildning inom/erfarenhet av sjukvård: 3 läkare, 1 läkarstuderande och 4 sjuksköterskor.

Samtliga tillfrågade deltog i behandling av skadade i ett antal varierande från ett 20-tal till flera hundra. Många hade redan behandlats på vårdcentral eller sjukhus och väntade på evakuering på provisoriska uppsamlingsplatser. Andra med lindrigare skador kom till dessa uppsamlingsplatser primärt för att få hjälp och vård. Den övervägande majoriteten av dessa skadade hade infekterade sår. Tabell 9 visar hur många av de tillfrågade som utförde sjukvårdsinsatser av olika slag.

Tabell 9. Sjukvårdsinsatser utförda av 28 tillfrågade volontärer

Åtgärd	Utfört av (antal)	Därav utan sjukvårds- utbildning
Borttagande av stygn i		
infekterade sår	6	3
Sårrengöring	12	8
Uttömmande av var	10	4
Omläggning	10	8
Utdelning av antibiotika	12	4

Av dem som saknade sjukvårdsutbildning hade åtgärderna i majoriteten av fallen utförts utan tillgång till stöd från medicinskt utbildad personal. På frågan om det skulle ha ett värde att få sådant stöd värderat på en skala 1–5 (1 = Håller inte med, 5 = Håller helt med) svarade de tillfrågade i genomsnitt 4.3.

14.2 Muntliga strukturerade intervjuer

10 volontärer har intervjuats i enskilda djupintervjuer. Av dessa var 3 läkare, 1 läkarstuderande och 1 sjuksköterska. Dessa intervjuer bekräftar de uppgifter som framkommit i frågeformulären.

Av speciellt intresse för utvärdering av behovet av stödinsatser från svenska sjukvården är erfarenheterna från de uppsamlingsplatser där svenska medborgare väntade på evakuering. Där befann sig många med sårskador som primärt behandlats på sjukhus och vårdcentraler, ofta genom att såren primärt sytts ihop. Dessa sår bedömdes i övervägande majoriteten av fallen vara infekterade och många patienter hade feber, en del också allmänpåverkan.

Samtidigt som det var uppenbart att infektionerna behövde åtgärdas med omläggning och andra åtgärder och i vissa fall antibiotika, var kösituationen vid denna tidpunkt så svår även vid sjukhusen i Phuket-provinsen att skadade inte ansåg sig orka vänta. Många var i dåligt skick och /eller psykiskt chockade (anhörigföruster) och ville inte lämna uppsamlingsplatserna.

På Orchid Hotel – den uppsamlingsplats där de flesta sådana patienter behandlades – fanns en thailändsk hotelläkare, som dock hade flera hotell att ta hand om och bara tidvis kunde vara på plats. Han lyckades dock skaffa fram en stor mängd sjukvårdsmaterial, förbandsmaterial och antibiotika. Här arbetade volontärerna Katarina Egnell (narkosköterska), Andreas Roos (läkarstuderande), Axel Roos (ingen sjukvårdsutbildning) och brandingenjören Robert Eriksson. Under flera dagar behandlade man över ett hundratal patienter dagligen. Suturer togs bort, sår öppnades och ”stora mängder tjockt grönt var” tömdes ut, till stor del utan tillgång till bedövningsmedel. Andreas Roos etablerade per mobiltelefon ett kontaktnät till läkare vid Karolinska institutet, där han går sin utbildning, och kunde på det sättet få råd med åtgärder, val av antibiotika etc. Även de i gruppen utan sjukvårdsutbildning var i denna belastningssituation nödsakade att öppna, tömma och lägga om sår. Behovet av svenska sjukvårdsteam med traumakunskap i den situationen var uppenbart.

Under en kort period förstärktes gruppen av ett thailändskt operationslag som på hotellkliniken utförde sårrevisioner. Enstaka patienter där vårdbehovet var angeläget lyckades man också få in på sjukhusen.

På Pearl Village Hotel, som var det svenska konsulatets uppsamlingsplats, arbetade volontärer med samma uppgifter dock här

under lång tid helt utan tillgång till svensk sjukvårdspersonal. I uppsamlingshallen på Phukets flygplats var situationen likartad tills första svenska läkare kom dit först på onsdagen. Redan innan dess fanns thailändsk sjukvårdspersonal där, dock enligt vittnesuppgifter i begränsad mängd i förhållande till vårdbehovet.

Även dessa insatser skedde på en tidpunkt då svenska sjukvårdsteam, om de sänts i tid, kunde ha befunnit sig på plats.

Av andra volontärer som gjorde stora insatser kan nämnas Erik Liungman, som tog ett organisatoriskt ansvar för prioritering och organisation vid helikopterevakuering av skadade från det hårt drabbade Phi Phi Island på ett förtjänstfullt sätt. Det finns många fler volontärinsatser av stor betydelse som förtjänar omnämnande, vilket dock ligger utanför ramen för denna rapport.

15. Svensk sjukvårdsinsats i Thailand

15.1 Vilka behov och motiv fanns för insatser från svensk sjukvård i Thailand?

Följande potentiella behov/motiv fanns för insatser från svensk sjukvårdspersonal i katastrofområdet i Thailand:

1. Inventerings- och ledsagarteam för planering, samordning och genomförande av evakuering
2. Informationsförmedling mellan thailändsk sjukvårdspersonal och skadade svenska medborgare
3. Sjukvårdsinsatser för skadade svenska medborgare på uppsamlings- och evakueringsplatser
4. Sjukvårdsinsatser för skadade svenska medborgare på sjukhus och vårdcentraler
5. Sjukvårdsinsatser för alla drabbade i området (thailändska medborgare och skadade från andra länder)

15.1.1 Planering, samordning och genomförande av evakuering

När det gäller enstaka skadade och även vid begränsade olyckor med flera skadade har SOS International i Köpenhamn uppgiften att evakuera alla svenska medborgare med försäkring i bolag med avtal med SOS International, vilket är den övervägande majoriteten

av svenska utlandsresenärer. SOS International hade helt naturligt en sådan uppgift även vid tsunamikatastrofen. Man sände också redan på katastrofdagen inventeringsteam (assessment teams) till katastrofområdet och mobiliserade organisationens egen stab/ledningscentral för att mobilisera och hyra in sjuktransportresurser och sända ledsagarteam (= personal avsedd att följa med hemvändande transporter) till området.

Med 20 000 svenska medborgare i området och redan initialt tillgänglig information talande för ett mycket stort antal skadade, var risken för att SOS Internationals resurser inte skulle räcka till för denna volym av skadade redan från början uppenbar. Med samma information som grund var det också uppenbart att motiv kunde finnas för att påbörja en evakuering av så många transportabla skadade som möjligt för att avlasta den mycket hårt pressade thailändska sjukvården i katastrofområdet.

Även om svenska myndigheter inte i strikt juridisk mening har ansvaret för sjukvård av svenska medborgare i andra länder, borde stödinsatser i en sådan evakueringsprocess från svenska myndigheters sida i det rådande nödläget ha setts som en given uppgift och ingå i den allmänna skyldighet som finns att ge stöd och hjälp till svenska medborgare i uppenbart nödläge.

I enlighet med detta agerade också svenska myndigheter genom att i senare skede mobilisera transportresurser till området både i form av svenska och från andra länder inhyrda transportresurser. Hur denna aktion genomfördes när det gäller resursmobilisering och logistik ligger utanför denna expertgrupps ram att utvärdera eftersom det utreds separat av särskild till kommissionen knuten expert. Sett från sjukvårdens sida gör vi dock bedömningen att denna insats både borde och kunde ha påbörjats långt tidigare med hänsyn till den situation som rådde. Den typ av skador som dominerade vid denna katastrof innebar möjlighet att evakuera ett mycket stort antal skadade i tidigt skede utan risk för medicinska komplikationer, dock i annan evakueringsform än vad reseföretagen kunde erbjuda i form av sittplatser utan medicinsk vård eller övervakning. En tidigare evakuering av denna kategori (vilket genomfördes av flera andra nationer med skadade i området) hade dels avlastat sjukvården på plats, dels fyllt ett uppenbart psykologiskt-socialt behov hos många av de skadade att snarast möjligt komma åter till hemlandet.

För en sådan evakuering krävs, förutom transportresurser, team som på plats inventerar behovet, i samråd med värdlandets sjukvård

fattar beslut om evakuering, samordnar och leder evakueringen och rapporterar både behov och information avseende transporterade patienter till hemlandet (*"inventeringsteam"* eller *"assessment teams"* enligt internationell nomenklatur). Utan sådana team på plats i tillräcklig mängd, och utan fungerande ledning och samordning av detta, blir evakueringsprocessen i ett katastrofområde av denna utbredning lätt kaotisk, vilket också blev fallet i denna situation enligt de vittnesuppgifter som redovisats ovan både från katastrofområdet och mottagande enheter i hemlandet. Dessutom behövs sjukvårdsteam som följer hemtransporter av skadade (*"ledsagar-team"* enligt internationell nomenklatur).

Omedelbart utsändande av team med just dessa uppgifter hade därför varit klart motiverat. Enligt tillgängliga uppgifter kom det första svenska sjukvårdsteamet med någon av dessa uppgifter till Thailand 3 dagar efter katastrofen med uppgift att fungera som ledsagar-team för hemvändande transport. Teamets totala personalstab var avsett att vara en läkare + en sjuksköterska. Teamets läkare, helikopterläkaren Anders Lindberg, krävde att få med sig minst en ytterligare sjuksköterska. Lindberg fick enligt egen uppgift använda stor del av den korta tid han hade för att förbereda insatsen till att argumentera för denna förstärkning. Med hänsyn till de förhållanden som rådde i Thailand vid den tidpunkten framstår denna energikrävande diskussion om enstaka personer som både irrelevant och svårförklarlig. Det fanns fortfarande gott om tomma flygstolar för transport till katastrofområdet.

När Lindberg såg situationen på Phukets flygplats med en evakueringshall helt fylld med svenska skadade patienter i väntan på evakuering och inget svenskt sjukvårdsteam på plats, valde han att stanna kvar i stället för att återvända med ett plan med enbart sittande (därmed lindrigare) skadade tillbaka som var den ursprungliga uppgiften. Han uppmanades också till detta av den svenska volontär, Håkan Skoglund, som då sedan ett dygn i brist på annan personal haft den svåra uppgiften att försöka prioritera och koordinera transporten av svenska skadade från Phuket. Detta beslut från Lindbergs sida ledde till en konflikt med Socialstyrelsen, som krävde att han återvände. När han inte gjorde det, tog man kontakt med Räddningsverkets insatsstyrka som då kommit till Phuket och begärde att Lindberg skulle fråntas alla mandat att agera. Detta visar en förvånansvärt dålig insikt i hur förhållandena i Thailand var, trots att det vid den tidpunkten borde ha varit lätt att få fram information om detta.

Ett dygn efter Lindberg (4:e dygnet efter katastrofen) kom Jonas Holst från Socialstyrelsen med uppgiften att göra en lägesinventering och samordna evakueringen. Han åtföljdes av en sjuksköterska. Detta var en dels för sent utsänd, dels helt otillräcklig resurs för detta ändamål.

Som redan beskrivits omfattade katastrofområdet en sträcka på över 40 mil delvis svårframkomlig väg. Här fanns svenska skadade dels inlagda på över 12 olika sjukhus och kliniker (varav visserligen majoriteten av dessa fanns på 6 stora sjukhus i regionens tre provinser), dessutom på flera uppsamlings- och evakueringsplatser med endast provisoriska sjukvårdsresurser samt på Phukets flygplats. Luftbron till Bangkok innebar också att svenska patienter vårdades på flera olika sjukhus där för att senare evakueras från Bangkok flygplats.

15.1.2 Behov av inventerings- och ledsagarteam

För att effektivt inventera och samordna evakueringsverksamheten inom detta området hade krävts *minimum* tre inventeringsteam i Phuket-området (en i vardera provinsen för att samverka med de tre regionala sjukvårdsledningarna där) och ytterligare *minimum* ett sådant team i Bangkok utgångsgrupperat på flygplatsen eller ambassaden. Dessutom hade krävts en stark ledningsorganisation för dessa team (sjukvårdspersonal förstärkt med stabsfunktion), lämpligen utgångsgrupperad på Phukets flygplats eller det svenska konsulat som upprättats på Pearl Village i Phuket och som också senare kom att utgöra bas för svenska insatsstyrkan. En rimlig sammansättning av sådana inventeringsteam är minst två läkare med klinisk kompetens och erfarenhet inom det skadepanorama som är aktuellt (i detta fall traumatologi) assisterad av personal med kommunikationsvana. Man kan här jämföra sammansättningen av SOS Internationals team med två erfarna läkare + personal med kommunikationsvana, i detta fall larmoperatörer, i varje team, baserat på mångårig erfarenhet.

En sådan ledningsorganisation hade utgjort ett naturligt samverkansforum med SOS International så att denna organisations fulla potential och erfarenheter hade kunnat utnyttjas.

Nu skapades en konfliktsituation mellan SOS International och de svenska teamen, där båda parter hänvisar till brist på samarbetsvilja hos den andra. Denna onödiga konfliktsituation i den rådande

svåra situationen hade kunnat undvikas med organisation enligt ovan, som varit det naturliga.

Viktigt är att dessa olika typer av team har rätt kompetens. *Ledsagarteamen* bör/skall ha flygmedicinsk utbildning och ha huvudinriktning inom anestesi och intensivvård eftersom uppgiften är att övervaka patienterna under transport. De kan med fördel följa med flygplan utrustade för sjuktransport till katastrofområdet och medfölja patienterna i retur. *Inventeringsteam* skall i samverkan med värdlandets sjukhus kunna fatta (ofta svåra) beslut om evakuering och bör/skall därför ha hög klinisk kompetens inom det aktuella skadepanoramats: Läkare med klinisk kunskap och erfarenhet inom traumatologi (specialister inom kirurgi, ortopedi, anestesi och intensivvård) i samtliga fall med inriktning inom klinisk traumavård. De kliniskt ansvariga i Thailand (framför allt på Bangkok-sjukhusen) reagerade mot att alla team inte hade den kunskapen utan i vissa fall utgjorde en blandning av prehospitala team, kliniskt inte verksam personal och personal från andra specialiteter. Detta i kombination med dålig samordning ledde till att teamens agerande i vissa fall fick kritik vilket var tråkigt för alla parter. Detta bidrog också till den samfälliga kritiken från svenska skadade avseende hur detta sköttes.

15.1.3 Erfarenheter borde ha utnyttjats

Detta var inte första gången utländska medborgare evakuerats från ett katastrofområde. Oktober 2002 evakuerades 4500 australiensiska medborgare från Bali efter en terroristattack med många skadade. Erfarenheterna presenterades och diskuterades vid protokollfört Kamedo-sammanträde på Enheten för Katastrofberedskap, Socialstyrelsen, 15 april 2004. Dessa erfarenheter, redovisade nedan, borde och kunde ha utnyttjats vid tsunamikatastrofen:

Experience of evacuation of large numbers of injured Australian nationals from overseas is reported after the terrorist bomb in a night club at Kuta Beach, Bali, on the evening of 12 October 2002. A total of 6 doctors, 3 nurses and 2 paramedics were dispatched from Australia by civilian airline within approximately 18 hours. A further 5 specialist retrieval doctors and paramedics were dispatched 24 hours later. Military aircraft (5 x C-130 Hercules) were used to evacuate 65 of the most severely injured ;more than 4500 Australians were repatriated with nine special evacuation flights operated by Qantas, which included an unspecified number of ambulant patients.

It was recognised that while the military had the capacity to carry large numbers of patients, the availability of specialized medical support for large numbers of critical patients would be inadequate and could only be possible by drawing upon civilian resources. An absence of a coordination system for aeromedical evacuation both within and outside Australia was identified, and the need for a national coordination system was highlighted. *The value of a rapidly deployable civilian "reconnaissance team" sent by commercial or charter jet was suggested to be of "considerable value". Specifically, it was concluded that "civilian jet aircraft that can transport teams of up to 10 medical personnel plus equipment could be rapidly mobilized to perform initial intelligence gathering, and resuscitate and prepare patients for transport."* Tran M, Garner A, Morrisson I et al: *The Bali bombing. Medical J of Australia* 2003;179:353–356

15.1.4 Informationsförmedling mellan thailändsk sjukvård och svenska skadade

Att hamna som skadad på sjukhus i främmande land i en situation med hårt ansträngda resurser är helt naturligt för många en skrämmande upplevelse, speciellt i en situation där man genomgått chockerande upplevelser och kanske förlorat anhöriga och vänner. Thailändska läkare talar i flertalet fall relativt god engelska. Undantag finns dock; på både Takua Pa- och Phang Nga-sjukhusen i norr behövde expertgruppen använda engelsk-thailändskspråkig tolk för att i tillräcklig omfattning kunna kommunicera med sjukhusledning och personal. Sjuksköterskor och annan personal behärskar i förvånansvärt liten omfattning engelska. Alla svenska skadade behärskade ju heller inte obehindrat engelska.

Thailändsk sjukvård i allmänhet har en hög professionell kompetens sett från internationell synpunkt, vilket dock kanske inte var känt av alla svenskar och heller inte var någon självklarhet.

Vid patientintervjuerna bedömde de tillfrågade det värde det skulle ha haft med svenska sjukvårdsteam som förmedlat information och därmed skapat trygghet genomgående som mycket högt (se tabell 8). Samma värdering gjordes av thailändska sjukhusledning och sjukhuspersonal (se tabell 4).

15.1.5 Sjukvård på uppsamlings- och evakueringsplatser

Ända fram till och med femte dygnet efter katastrofen befann sig många svenskar på uppsamlings- och evakueringsplatser, ofta primärt behandlade för framför allt sårskador på sjukhus, vårdcentraler och hotellkliniker. Många av dessa patienter hade infektioner som behövde åtgärdas genom omläggning av sår, i många fall öppnande av sår och uttömmande av var. Dessa skadade behandlades av skäl som ovan angivits av volontärer, ibland med begränsad eller ingen sjukvårdskunskap. Behovet av stöd från svenska sjukvårdsteam var i denna situation alldeles uppenbart och på denna punkt var volontärer och skadade vid utvärdering fullständigt eniga.

15.1.6 Sjukvårdsinsatser för svenska skadade på sjukhus

Socialstyrelsens representanter har i motiveringen till att man inte sände sjukvårdsteam tidigare uppgivit kontakter med thailändsk sjukvård där man skulle ha avböjt sådan hjälp. Bland annat hänvisas till kontakter med det största sjukhuset i centrala Phuket-regionen, Bangkok Phuket Hospital.

Expertgruppen tog upp denna fråga vid intervju med sjukvårdsledning och personal på bl.a. detta sjukhus (muntlig intervju Phuket 05 03 08). Den person som hänvisas till, den svensktalande internationella koordinatören på Bangkok Phuket-sjukhuset Kennerth Carlson, bekräftade att han från Socialstyrelsen i Sverige fått denna fråga några dygn efter katastrofen i ett läge där man hade många personer som frivilligt anmälde sig som sjukvårdspersonal, en situation som blev svår att hantera eftersom dessa personer kom utan officiellt mandat och det var svårt att fastställa vilka som verkligen var sjukvårdspersonal ("falska" sådana förekom). Han hade då

uppgivit att det inte fanns mer behov av den sortens förstärkning. När han av expertgruppen informerades om att specialutbildade team med traumakompetens och utbildning att arbeta internationellt hade funnits tillgängliga blev svaret att ”det var just en sådan resurs man hade önskat”, på Bangkok Phuket Hospital inte så mycket för ren sjukvård som för samordning av information till patienter och inför evakuering. Informationsutbytet här kan således ha hämmats av brist på information om vilken resurs som fanns tillgänglig att sända och med vilka uppgifter.

Belastningen på Bangkok Phuket Hospital var dock avsevärt mindre i relation till resurserna än på de perifera sjukhusen. Där uppgav man på samtliga sjukhus att en direkt sjukvårdsinsats från svenska traumaspecialister varit av värde. På två sjukhus möttes expertgruppen av uttalandet: ”You are welcome now, but you had been even more welcome when it happened”. På Takua Pa-sjukhuset arbetade en svensk kirurg (Peter Andersson) oavbrutet hela första dygnet trots att han hade en knäskada (som senare blev infekterad) tills han fick avbryta pga utmattning. ”Hans” operationsal fick sedan stängas för att utlovad förstärkning inte kom, trots att sjukhuset då fått viss förstärkning bl.a. av team från Bangkok. På flera sjukhus gjorde läkare som befann sig i området som turister uppskattade behandlingsinsatser. Även på Bangkok Phuket Hospital, där man framförde behov av svenska sjukvårdsteam huvudsakligen för information och koordination, utförde svenska volontärer uppenbarligen uppskattade kirurgiska insatser för att avlasta de thailändska kollegerna och förbereda svenska skadade för evakuering.

15.1.7 Sjukvårdsinsatser för andra drabbade i området

Den mycket kraftiga belastningen på vissa delar av den thailändska sjukvården har redan belysts. I den situation som redovisats både i tillgänglig statistik och av många vittnen måste varje personalförstärkning ha varit värdefull. En del svenska skadade anser sig vid intervjuer säkra på att thailändsk sjukvårdspersonal prioriterat turister framför egna medborgare. Detta förnekas av de thailändska sjukvårdsledningarna vid direkt förfrågan från expertgruppen och här står uppgift mot uppgift. Förstärkning av externa team hade oavsett detta i denna situation säkerligen varit av värde för övriga

drabbade både direkt och indirekt genom att ge den thailändska personalen bättre möjligheter att ta hand om egna medborgare.

15.2 I vilken omfattning tillgodosågs de behov av sjukvårdsinsatser som fanns?

Som redan nämnts kom det första av svenska myndigheter utsända sjukvårdsteamet (egentligen två personer, genom egen försorg kompletterade till tre) till skadeområdet först 3½ dygn efter katastrofen. Socialstyrelsens representant ledsagad av ytterligare en person anlände efter ytterligare ett dygn. På fredagen anlände flera team med de sjuktransportflygplan som mobiliserats på direktiv av svenska utrikesdepartementet. Sedan inträffade något som närmast kan liknas som "ketchupeffekt" med team som rekviderades från olika sjukvårdsregioner och en dryg vecka efter katastrofen också ett traumateam. Denna ansamling av sjukvårdsteam när många av de skadade redan evakuerats skapade snarast förvirring, man hade enligt de intervjuer med denna personal som gjorts inte riktigt klart för sig sina uppgifter, tog egna initiativ och gjorde i en del fall direkt dubbelarbete som också väckte undran hos den thailändska sjukvårdspersonalen.

Samtidigt täcktes initialt inga av de behov som framkommit och detta kunde inte kompenseras med en försenad resurstillströmning som i stället riskerade att skapa förvirring.

"The Tsunami experience demonstrated that uncoordinated, incomplete, inaccurate, competing and overlapping assessments were undertaken by different agencies and organizations. These not only wasted time and resources but also raised ethical concerns in relation to traumatized populations being subjected to repeated questioning by different entities".

Proceedings from the WHO conference on the health aspects of the Asian Tsunami Phuket, 4–6 May 2005

15.3 Hade behovet av tidigare insatser kunnat tillgodoses?

Andra berörda sjukvårdsorganisationer (SOS International, sjukvårdsorganisationer i andra länder med skadade i området) insåg snabbt situationens potentiella allvar och mobiliserade sina resurser

redan när den första informationen kom från Thailand på katastrofdagens morgon. I Sverige sände både de svenska reseföretagen, resebranschens stödorganisationer och svenska kyrkan grupper till katastrofområdet bara några timmar efter det första larmet kommit, d.v.s. middagstid katastrofdagen vilket innebar att dessa grupper var på plats i Thailand redan tidigt på morgonen dagen efter katastrofen lokal tid. Flera av dessa grupper har uppgivit att de befann sig på flygplan på väg till Thailand med över 300 tomma säten. För att citera en högt uppsatt tjänsteman från resebolagens stödorganisation Nordic Assistance som avreste med en sådan transport: "Det var beklämmande att se alla dessa tomma flygstolar som åtminstone till en del kunde ha varit fyllda med svensk sjukvårdspersonal" (detta yttrande avgivet efter det att han konfronterats med den situation som vid den tidpunkten rådde på platsen).

Fanns då team beredda att utgå? Redan på katastrofdagen försökte sjukvårdspersonal spontant erbjuda sig att åka till Thailand och försökte kontakta både UD och Socialstyrelsen. Till UD var det pga bemanningsbrist närmast omöjligt att komma fram och Socialstyrelsens enhet för krisberedskap var inte bemannad.

I Sverige finns en specialresurs för detta ändamål, de nationella traumateam som utbildats bland annat för situationer som denna. Teamen består av handplockad personal från alla svenska landsting med inriktning och erfarenhet inom traumatologi. Varje team består av två kirurger, en ortoped, en anestesiläkare och tre sjuksköterskor från områdena anestesi/intensivvård, operation och akutverksamhet. 24 sådana team genomgick under perioden 1996–2003 en mycket påkostad utbildning på uppdrag av Socialstyrelsen och finansierad med statliga medel. Efter grundutbildning i Sverige tjänstgjorde teamen i en månad vid ett traumacentrum i USA med mycket hög frekvens av framför allt högenergetiskt trauma. I utbildningen ingick träning av arbete i katastrof- och masskadesituationer (organisation, prioritering av skadade, problem med arbete i andra länder). Flera av teamen har sedan ytterligare samtränts vid arbete i områden med hög sjukvårdsbelastning, bland annat i Mellanöstern på utrikesdepartementets uppdrag.

Själva utbildningskostnaden var drygt 8 miljoner kronor, därtill kommer täckande av lönebortfall på c:a 15 miljoner som landstingen stod för. Teamen fick i samband med utbildningen skriva på kontrakt att i mån av möjlighet göra insats vid internationella katastrofsituationer. Dessa kontrakt har de senaste åren inte följts upp och förnyats av ansvarig myndighet, Enheten för Krisberedskap

(EKB) vid Socialstyrelsen, vilket dock inte påverkat teamens beredvillighet att vid behov göra insatser.

Flera av dessa team gjorde sig mot bakgrund av den utbildning och det åtagande de hade sig själva beredda att med kort varsel resa till katastrofområdet. Då ingen signal kom kontaktade chefen för katastrofmedicinskt centrum i Linköping, där teamen fått sin utbildning (Thore Wikström) Socialstyrelsen dit också han i initialskedet hade svårt att komma fram, men så småningom fick beskedet att ”något behov av sådana team inte fanns”. Detta var naturligtvis frustrerande för teamen som följt utvecklingen i katastrofområdet där behov av sjukvårdsinsatser syntes uppenbart.

Förutom dessa team hörde mycket frivillig sjukvårdspersonal med kompetens och erfarenhet inom detta område spontant av sig och erbjöd sig att resa. En del försökte till och med på eget initiativ komma i väg men hindrades i vissa fall av flygbolagen som inte ville ta ombord personal utan officiellt mandat i de plan som gick planerat tomma (= utan servicemöjligheter ombord) till Thailand för att evakuera svenska medborgare.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att mycket gott om kvalificerad personal fanns tillgänglig i Sverige för insatser av ovan beskrivet slag.

15.4 Fanns formella hinder mot att skicka sjukvårdsresurser?

Om resurser fanns tillgängliga och det praktiskt varit fullt möjligt att skicka dem, varför skickades de då inte?

Socialstyrelsens enhet för krisberedskap (EKB) medger att Socialstyrelsen och därmed denna enhet har ansvaret för sjukvården vid kris eller katastrof som engagerar hela nationen, detta i enlighet med riksdagsbeslut 2003 att de myndigheter som normalt har planerings- och tillsynsansvaret för en verksamhet också skall ha det i dessa situationer. Man poängterar att detta ansvar endast gäller sjukvård i Sverige och att Sverige inte har något ansvar för att täcka eventuellt behov av sjukvård utanför landets gränser.

I ansvaret för sjukvård av skadade i Sverige ingår dock omhändertagande av skadade svenskar från katastrofområden som evakueras till hemlandet. För att kunna planera och genomföra detta vid så stora skadeutfall som det här var fråga om krävs kommunikation och samordning med dem som arbetar i skadeområdet. En naturlig

del i detta arbete är därför att sända inventeringsteam (se 15.1.1) till platserna som kartlägger behovet, förmedlar information till hemlandets sjukvård om detta behov samt koordinerar evakueringen i samverkan med värdlandets sjukvård. Sådana team sändes också redan under katastrofdygnet till katastrofområdet från flera andra länder med medborgare i området (Italien, Tyskland, Finland, Storbritannien). Sverige hade långt större antal medborgare i området än något av dessa länder.

Inga hinder fanns för att sända sådana team omgående, eftersom det primärt inte handlar om sjukvårdsinsatser utan för att kartlägga skadeläget för evakuering av egna medborgare. Information till värdlandet kan ske under transport och teamen kan primärt utgångsgrupperas vid internationella flygplatser eller svenska ambassader/konsulat varifrån kontakt med värdlandets sjukvård kan förmedlas. Om skadefallet skulle ha visat sig vara begränsat och teamen eller delar av dem inte behövs, kan de återvända med vändande plan och detta är således en åtgärd som om den skulle vara överflödigt betingar en mycket begränsad insats och kostnad.

Om oklarheter förelegat om vem som skall initiera utsändande av sådana team bör detta inför framtiden klarläggas. Det rimliga måste vara att den enhet som har ansvaret för sjukvården har mandat att vidta denna åtgärd och att den måste ske snabbt. Även om detta varit oklart och aldrig diskuterats, är det Socialstyrelsen och därmed EKB som har eller bör ha denna kunskap om sjukvårdens potentiella behov. Om man inte haft eller inte ansett sig ha mandat att initiera åtgärden själv borde man rimligen tagit initiativ och aktivt föreslå Regeringskansliet denna åtgärd.

Ingen annan svensk myndighet kunde i detta läge förväntas initiera och/eller vidta denna åtgärd. Räddningsverket disponerar ingen sjukvårdspersonal utöver den man medför till katastrofområden för den egna personalens säkerhet. Försvarsmakten har efter de neddragningar som genomförts ingen sjukvårdspersonal i beredskap. Enskilda landsting kan inte förväntas, och bör inte heller, ta detta initiativ utan här krävs en samordnad insats från central myndighet.

Om sådana team skickats tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning, hade information om sjukvårdsbehovet i Thailand funnits tillgänglig redan tidigt på måndagen svensk tid. Man hade under väntan på information kunnat mobilisera och förbereda sjukvårdsteam (exempelvis traumateam) i beredskap. Man hade då haft både beslutsunderlag och resurser färdiga för en sjukvårdande stödinsats som kunde ha varit på plats i katastrofområdet redan på kvällen

samma dag. Fram till dess kunde medlemmar av de inventerings-team som kommit på plats ha gjort insatser i de hårdast drabbade områdena.

De traumateam som är specialutbildade för detta kan de regler som gäller: Såvida inte särskilt avtal gäller har värdlandets vårdansvariga "befälet" och främmande nationers sjukvårdspersonal har funktionen av stödinsats. Även inom denna ram kan kvalificerad extern personal göra mycket betydelsefulla insatser genom att ställa erfarenhet och kunnande till förfogande, tillhandahålla assistans, utföra åtgärder i samverkan. I den situation som rådde i framför allt den norra och tidvis även i den västra provinsen i katastrofområdet gjorde frivillig sjukvårdspersonal från alla länder tidvis omfattande insatser i enlighet med den etiska skyldigheten hos sjukvårdspersonal att agera efter förmåga i nödsituationer där liv och hälsa är i uppenbar fara.

Expertgruppen tog också upp denna fråga med företrädare för hälsoministeriet i Thailand. Svaret blev att om team utsändes med auktorisation av svenska myndigheter och man fick information om dessa team och deras kvalifikationer, kunde formellt tillstånd att utföra sjukvårdsinsatser ordnas mycket snabbt. Det skulle i så fall underlätta om man som en beredskapsåtgärd gentemot turisttäta områden redan i ett planeringsskede informeras om vilka potentiella resurser som finns för insatser av detta slag, hur de kan rekvireras och hur samverkan bäst kan ske.

15.5 Konsekvenser av utebliven/försenad svensk sjukvårdsinsats

15.5.1 Undvikbara dödsfall

En fråga som diskuteras mycket i media är om denna uteblivna försenade svenska sjukvårdsinsats medfört förlust av svenska liv som kunnat räddas.

I vilken omfattning så kallade undvikbara dödsfall förekommit vid denna katastrof är mycket svårt att bedöma. Med största säkerhet har ett antal människor som överlevt flodvågen efteråt avlidit av svåra skador. Områdets geografiska karaktär och den omfattande förstörelsen i de mest utsatta områdena gjorde att det kunde ta lång tid tills sjukvårdspersonalen nådde fram och svårt skadade kan då ha avlidit i väntan på hjälp. Rädslan för nya flodvågor (som var

mycket utbredd och påverkade räddningsinsatserna efter katastrofen) ledde också till vild evakuering upp i skogsområdena, vilket ytterligare försenade hjälpinsatserna. Detta hade varit svårt att undvika, eftersom det låg i katastrofens karaktär och hjälpinsatser från Sverige hade sannolikt inte kunnat komma fram i tid för att hindra detta.

Som tidigare nämnts gjordes prioritering inför transport till sjukhus där skadade med utsikt att överleva prioriterades högre än patienter med skador där chansen att rädda liv bedömdes ringa. Detta är i enlighet med katastrofmedicinska principer och thailändsk sjukvårdspersonal har utbildning och träning i katastrofmedicin, varför det inte finns anledning att ifrågasätta korrektheten i denna prioritering.

Enligt de uppgifter som gått att få fram avled endast en svensk skadad som kom levande till sjukhus där dödsorsaken var sepsis (blodförgiftning). Ytterligare dödsfall bland skadade konstaterades dock på samtliga sjukhus (bilaga 4)

På de mest utsatta sjukhusen i norra provinserna registrerades dock ett stort antal skadade som "döda vid ankomsten", på Takua Pa-sjukhuset mer än 100. Eftersom registreringen här enligt vittesuppgifter inte gjordes konsekvent kan det inte uteslutas att det funnits sådana patienter som varit vid liv vid ankomsten. Detta var dock fortfarande i initialskedet av katastrofen och tidigare svenska sjukvårdsinsatser hade kanske inte heller kunnat ändra på denna situation.

Sammanfattningsvis går det inte att visa att någon svensk medborgare avlidit som potentiellt kunnat räddas genom tidigare externa insatser, men det går heller inte att visa motsatsen. Hur många avlidna thailändska medborgare som kunnat räddas genom förstärkta insatser är inte möjligt att klarlägga med de förhållanden som rådde.

15.5.2 Undvikbara komplikationer

Om tidigare sjukvårdsinsatser kunnat reducera antalet komplikationer är också svårt att med säkerhet besvara. Den dominerande komplikationen var sårinfektioner och många av dessa kan relateras till hur såren primärt behandlades. Hos de intervjuade skadade utveckledes som framgår av tabell 10 i de sår som behandlades med primärsutur infektioner som krävde åtgärder i 89 % medan motsva-

rande siffra hos dem där såren lämnades öppnet var lägre (57 %), Det överensstämmer med jämförelse mellan de sjukhus där primärsutur gjordes och de där såren redan initialt lämnades öppna. Möjligen hade konsultering av svenska traumateam som har specialutbildning när det gäller behandling av sår av denna typ kunnat vara av värde. Kritik bör dock inte riktas mot den thailändska sjukvården för den initiala strategin att primärsy sårskador. Samma strategi skulle sannolikt ha tillämpats vid många sjukhus i världen, eftersom kunskap om katastrof- och krigskirurgiska principer inte är så spridd som den kanske borde vara.

Tabell 10. Frekvensen av sårinfektioner relaterat till primär behandling. Skillnaden är statistiskt signifikant ($p < 0.01$).

Metod	Utförd i	
	%	Sårinfektion %
Primärsutur	52	89
Fördröjd primärsutur	48	57

Kriterier för infektion var behov av att öppna såret eller att läggas in på sjukhus på grund av infektion. Antibiotikabehandling användes inte som kriterium eftersom det i stor utsträckning gavs preventivt till dessa skadade.

En del problem i behandlandet av svåra skador som beskrivs vid intervjuer av de skadade enligt ovan, också beskrivet av vittnen (bilaga 5), hade kanske blivit mindre om de personella resurserna varit starkare och här kunde tidigare insatser av svenska team ha haft betydelse. Det faktum att 72 % av intervjuade svenska skadade vid intervjutillfälle 4–5 månader efter katastrofen uppgav bestående men orsak av funktionshinder och/eller smärttillstånd är i detta sammanhang värt att begrundas.

15.5.3 Undvikbart lidande

Samtidigt som effekterna av uteblivna svenska insatser är svåra att värdera i undvikbara dödsfall och komplikationer, är det desto lättare att värdera när det gäller ångslan och lidande hos de skadade. Även om volontärer utan sjukvårdsutbildning eller begränsad sådan gjorde fina uppsatser på uppsamlings- och evakueringsplatser (sid

32) hade svenska sjukvårdsteam här fyllt ett stort behov vilket är uppenbart mot bakgrund av både volontärernas och de skadades beskrivningar av den situation som man konfronterades med här. Enbart detta hade varit ett fullt tillräckligt skäl att skicka team till katastrofområdet tidigare.

15.5.4 Problem vid evakuering av skadade

En annan viktig konsekvens av den sena och svaga svenska sjukvårdsinsatsen var problemen med evakueringen som redan beskrivits ovan (se 11 samt 15:1.1). Bristerna här vållade både irritation, frustration och oro bland de skadade, irritation på de thailändska sjukhusen i framför allt Bangkok, friktion i samarbetet med SOS International och tråkiga erfarenheter hos de aktörer som arbetade efter bästa förmåga och drabbades av brist på ledning och samordning. En ytterligare konsekvens av detta var bristande information till hemlandet vilket försvårade arbetet med vidaretransport av skadade och också i vissa fall medfört ett icke optimalt resursutnyttjande inom svensk sjukvård. Allt detta hade kunnat undvikas med en tidigare och mer kvalificerad insats i tidigt skede.

16. Socialstyrelsens funktion vid katastrofen

16.1 Formellt respektive kompetensrelaterat ansvar

Man har från Socialstyrelsen hävdats att man egentligen inte haft något mandat att agera och att allt agerande i detta fall skedde i form av improvisation.

Redan i det föregående har betonats att Socialstyrelsen har ett klart definierat nationellt ledningsansvar för sjukvård vid nationsövergripande katastrofer när det gäller ledning och samordning av sjukvården inom landet. Detta ansvar borde vara naturligt kopplat till ett ansvar att stödja och samordna evakuering av skadade svenska medborgare från ett katastrofområde med ett så stort antal skadade som i detta fall, eftersom dessa steg är intimt sammankopplade med varandra.

Även om man inte ansåg att någon sådan koppling fanns var behovet av en sådan insats uppenbart och någon myndighet måste ta ansvaret för den. Den enda myndighet där kompetens för detta

fanns eller borde finnas var Socialstyrelsen, eftersom Räddningsverket (som redan nämnts) inte har egen sjukvårdskompetens på denna nivå. Om Socialstyrelsen inte ansett sig ha mandat att agera borde naturligtvis direktiv att agera ha kommit från regeringskansliet. Om sådana direktiv inte fanns måste den myndighet som har kompetensen att bedöma behovet själv ta kontakt och aktivt föreslå att insats initieras. Socialstyrelsen kan därför inte hänföra bristen på tidig insats enbart till brist på direktiv från annan eller överordnad myndighet.

Samma sak måste gälla sjukvårdsinsats på platsen. Om Socialstyrelsen inte ansett sig ha mandat att sända sådan insats skulle information om behovet ha framförts till regeringen och/eller utrikesdepartementet och mandat att agera begärts. Inte heller här kan det sena beslutet enbart hänföras till annan eller överordnad myndighet. Den myndighet där kompetens inom området skall finnas måste ta egna initiativ för att initiera och accelerera beslutsprocessen.

16.2 Var beslutsunderlaget i initialskedet otillräckligt?

Det har hävdats från både regeringen, UD och Socialstyrelsen att ”man till en början inte alls förstod katastrofens omfattning”.

Detta är mycket svårt att förstå av följande skäl:

- Vittnesuppgifter från katastrofområdet nådde Sverige via mobiltelefonnätet redan strax efter klockan 4 på morgonen 04:00 svensk tid. Tillförlitliga vittnen (Andreas och Axel Roos, muntliga intervjuer 05 04 07) har redovisat att de vid den tidpunkten via mobiltelefon haft direktkontakt med jourhavande tjänsteman på UD och givit tydliga indikationer på katastrofens omfattning (direktrapport från Khao Lak-området, det mest drabbade).
- Vid samma tidpunkt har information till UD kommit från svenska ambassaden i Bangkok.
- Från 08:00 svensk tid sände både CNN och BBC kontinuerligt från katastrofplatsen. I dessa inslag framgår tydligt hur flodvågen träffade den thailändska kusten och orsakade omfattande förstörelse och också personskador. De i ledningsansvarig position som vid den tidpunkten redan fått information om olyckan borde rimligen ha haft tillgång till och även följt dessa media.

- Det är ett väl känt faktum att 20 000 svenska medborgare vistades i detta område, oftast på strandnära hotell. Områdets geografi och struktur borde också vara väl känd, åtminstone på Utrikesdepartementet.
- Parallellt med detta strömmade under hela katastrofdagen vittnesuppgifter in via mobiltelefonnätet som i stora delar fungerade trots katastrofen.

Den som summerar ihop denna i själva verket lättillgängliga information måste inse att risken för ett stort antal döda och ännu fler skadade svenska medborgare i detta område var fullständigt uppenbar redan i ett mycket tidigt skede för var och en som aktivt sökt och inte bara passivt väntat på information.

Ytterst graverande för Regeringskansliet/UD är att Socialstyrelsen, som helt klart är den myndighet som har ansvaret för sjukvården vid nationell kris, inte kontaktades tidigare utan EKB fick information först på kvällen katastrofdagen och då från annat håll. Det måste dock anses egendomligt med hänsyn till omfattningen av denna katastrof att ingen av EKB:s 17 man starka personalstyrka tidigare uppfattat vad som skett och aktivt agerat med anledning av detta.

16.3 EKB:s agerande i initialskedet av katastrofen

I enlighet med väl etablerade katastrofmedicinska principer utgjorde den redan tidigt tillgängliga informationen tillräckligt underlag för snabb och adekvat respons, speciellt med hänsyn till att tiden för transport till området är drygt 12 timmar. Principen att i sådana situationer ”hellre överlarma än underlarma” och inte vänta på fullständig information (som ofta tar tid att få) är en av grundstenarna i all katastrofmedicinsk ledningsutbildning både i Sverige och internationellt.

Mot denna bakgrund är det ytterst anmärkningsvärt att enheten för katastrofberedskap i Socialstyrelsen (EKB), trots att dess chef var i tjänst och informerades redan på katastrofdagen, inte gick upp i full beredskap och inkallade all tillgänglig personal fullständigt oavsett de formella begränsningar i beslutsmandat som må ha förelegat. Detta är ju den enhet där den katastrofmedicinska kunskapen skall finnas. Ingen personal bemannade dock denna enhet på katastrofdagen.

Först på måndagen infann sig de som inte var helglediga (fyra personer inklusive chefen) till enheten. Ledig personal uppger att de hört av sig och erbjudit sig komma in vilket dock avböjts (intervju Jonas Holst, EKB, Socialstyrelsen, Bilaga 24). Enhetens chef var därmed ensam med två administratörer och en sjuksköterska som dessutom hade andra uppgifter, medan resterande av enhetens 17 man starka personal fortsatte helgledigheten. Först på andra dagen efter katastrofen inkallades ytterligare två personer för att sändas till Thailand och först mot slutet av veckan inkallades ytterligare personal.

Uppgifterna om EKB:s bemanning har hämtats ur EKB:s egen rapport (Bilaga 23) och konfirmerats vid muntliga intervjuer med enhetens personal (Bilaga 24, 25).

Någon dagbok över händelseförloppet fördes enligt uppgift inte heller initialt utan förloppet rekonstruerades den 31/12 då logg började föras (Bilaga 24, 25). Socialstyrelsen, som har tillsynsansvar för bland annat dokumentation inom sjukvården, skilde sig på denna punkt från landets sjukvårdsregioner vars ledningsgrupper samtliga presenterat noggrant förda dagboksanteckningar från första larm.

Svagheter med denna begränsade bemanning är uppenbar när det gäller insamlande och förmedling av information både till och från andra myndigheter, regionala sjukvårdsledningar och katastrofområdet. Visserligen var Socialstyrelsens övergripande ledningsgrupp mobiliserad, men den kunskap och erfarenhet som måste ha funnits hos EKB:s personal borde i detta läge ha varit värdefull och någon form av beredskap eller träning inför en situation som denna måste också rimligtvis ha funnits inom enheten med tanke på dess klart definierade nationella ansvar. Enheten kunde också lätt ha förstärkts med katastrofmedicinsk kompetens som fanns tillgänglig i omedelbar närhet i bl.a. Stockholmsområdet.

Ytterst anmärkningsvärt är också att det inte fanns någon plan upprättad för nationell ledning av sjukvården vid nationell kris och katastrof, ett ansvar som enheten haft sedan 2003.

Om EKB

- mobiliserat en välbemannad stab
- till den staben knutit ytterligare katastrofmedicinsk kompetens
- följt katastrofmedicinska grundprinciper om tidig utlarmning av resurser
- inte passivt väntat på direktiv från Regeringskansliet/UD utan använt sin kunskap till att pressa på initiering av välmotiverade och brådskande åtgärder

hade sjukvårdens ledning och organisation vid denna katastrof fått en helt annan karaktär och dimension och många av de brister som ovan belysts hade kunnat reduceras eller elimineras.

Detta hade kunnat ske även inom ramen för befintlig organisation och befintligt regelverk.

17. Förslag till rekommendationer för förbättringar av beredskapen för framtida liknande händelser

I kommissionens och därmed även expertgruppens uppgift ligger att avge förslag till förbättring av beredskapen inför eventuella framtida liknande händelser i den mån sådana förbättringar bedömts motiverade.

17.1 Behov av nationell ledningsorganisation vid nationsövergripande kris och katastrof

Behov av en etablerad, förberedd och adekvat bemannad ledningsorganisation vid kriser och katastrofer som berör hela nationen eller stora delar av den, har framförts från många håll under lång tid. Det framfördes bl.a. efter reaktorolyckan i Tjernobyl 1986, som drabbade Sverige i form av kontamination med joniserande strålning och där behovet av en nationell samordning och förmedling av information betonades (Kamedo rapport 1992:4). Ett sådant behov poängterades också efter Estonias förlisning 1994, där många svenskar drabbades direkt och indirekt av förlust av anhöriga och behovet av både samordnad räddningsinsats, information och psykologisk krishantering belystes (Joint Accident Investigation Commission of Estonia, december 1997).

I den så kallade Sårbarhets- och säkerhetsutredningen redan för fyra år sedan (SOU 2001:41) föreslogs återigen inrättande av en

nationell krishanteringsfunktion i regeringskansliet. Detta hade vid tidpunkten för tsunamikatastrofen inte lett till någon åtgärd trots att detta behov framförts från olika håll och i olika sammanhang under nästan 20 år. Nationella organisationer för krishantering finns också i andra länder där de vid tsunamikatastrofen visade sig mycket värdefulla och ledde till en betydligt snabbare och mer adekvat respons än i Sverige.

Det ligger utanför denna expertgrupps uppgifter att framlägga förslag till en sådan nationell ledningsorganisation och hur den skall utformas i vårt land. För eventuella rekommendationer i detta avseende hänvisas till kommissionens övergripande slutrapport. Från sjukvårdens synpunkt vill vi dock poängtera behovet av en sådan organisation, med vilken nationell ledning av sjukvården måste vara samtränad och ha en mycket nära samverkan.

17.2 Behov av en nationell ledningsorganisation av sjukvården

Erfarenheterna från denna katastrof visar att sjukvården också behöver en nationell ledningsorganisation vid kriser eller katastrofer som engagerar hela eller stora delar av nationen och där sjukvården är involverad, vilket den kan förväntas bli i flertalet sådana situationer. Enligt befintligt regelverk är Socialstyrelsen den myndighet som har ledningsansvaret för sjukvården i sådana situationer. Detta ansvar har dock varit, eller i varje fall ansetts vara, formellt begränsat till insatser inom landet. Katastrofen i Sydostasien visade att svenska sjukvårdsinsatser även kan behövas utanför landets gränser. Det naturliga bör vara att samma myndighet/organisation som har det nationella ledningsansvaret inom landet också har det för insatser utanför landets gränser, eftersom dessa insatser delvis griper in i varandra och måste vara inbördes koordinerade. Regelverket för detta måste bli tydligt så att inte oklarheter avseende ansvar och mandat att agera hindrar eller försenar insatsen.

”Community bodies and national agencies that had established emergency and disaster response plans, and had undergone regular practice drills, reacted to the Tsunami with greater promptness, and worked in a better-coordinated manner”

*Proceedings from the WHO conference on the health aspects of the Asian Tsunami
Phuket, 4-6 May 2005*

17.3 Var skall den nationella ledningsorganisationen för sjukvården ligga?

I denna rapport riktas kritik mot den enhet vid Socialstyrelsen (EKB) som är den enhet inom Socialstyrelsen som har ansvaret för insatser inom landet och därmed enligt expertgruppens uppfattning också borde ha tagit initiativ till och vid behov krävt mandat för insatser i katastrofområdet som ur flera aspekter var klart motive-
rade vid denna katastrof. Kritik har i rapporten också riktats mot att enheten genom att inte till fullo mobilisera sin stab, och därmed till sig knyta förstärkning i form av ytterligare katastrofmedicinsk kompetens, inte kunnat samordna vare sig den internationella eller nationella delen av verksamheten på det sätt som kunde ha krävts.

Frågan är då om det nationella ansvaret för sjukvården på grundval av denna kritik skall föreslås förlagd till annan myndighet eller organisation.

Enligt expertgruppens uppfattning är det avgörande inte vilken myndighet eller organisation som har ledningsansvaret utan hur detta ledningsansvar hanteras. Det skulle kunna ha hanterats på ett betydligt bättre sätt även i befintlig organisation och med befintligt regelverk.

Det finns fördelar med nuvarande, av riksdagen fastställda principer att den myndighet som normalt har ansvaret för planering och tillsyn av en verksamhet också skall ha detta ansvar vid nationell kris. En förutsättning för att detta ansvar skall ligga kvar hos Socialstyrelsen måste dock vara att man gör en genomgripande översyn och revision av ledningen för denna verksamhet, då framför allt EKB och dess ledning. De krav som bör ställas på en nationell ledningsorganisation redovisas nedan.

Om dessa krav inte kan uppfyllas inom ramen för befintlig organisation bör övervägas att flytta sjukvårdens ledningsorganisation vid nationell kris till annan myndighet eller organisation, vilket dock kräver mer omfattande strukturella förändringar.

17.4 Krav på ledningsorganisation för sjukvård vid nationsövergripande kris och katastrof

17.4.1 Planering

En beredskapsplan för ledning vid nationsövergripande katastrofer måste finnas uppgjord och vara kontinuerligt uppdaterad. Att någon sådan plan inte finns redan i nuvarande organisation är anmärkningsvärt.

17.4.2 Insatsberedskap

Beredskapskravet för en sådan enhet bör innefatta konstant beredskap i form av omedelbar tillgänglighet per telefon och inställelsekraV i ledningscentral inom två timmar efter larm för person med kompetens att:

- fatta beslut om höjd beredskap för den egna enheten (mobilisering av stab)
- initiera brådskande insatser där mandat för sådana bör finnas klart definierade
- rekvirera/begära erforderliga insatser från landets sjukvårdsregioner

För att upprätthålla en sådan beredskap är nuvarande organisation med tjänsteman i beredskap (TIB) helt otillräcklig. Det kräver att extern katastrofmedicinsk kompetens måste knytas till enhetens beredskapssystem.

En sådan beredskapsorganisation kommer att medföra vissa kostnader som dock är väl motiverade med hänsyn till:

- erfarenheterna från denna katastrof och de krav på förbättrad beredskap som svenska medborgare med anledning av detta har rätt att ställa
- befintligt riskscenario med många svenskar som befinner sig utanför landets gränser i kombination med den ökande risken för stora olyckor eller katastrofer som inledningsvis berörts.

Dessutom kan/bör en sådan organisation inte bara användas vid katastrofer av denna omfattning utan även vid stora olyckor och katastrofer inom landet. De krympande marginalerna i sjukvården som följd av effektivare resursutnyttjande gör det nödvändigt att

samutnyttja resurser från flera sjukhus och regioner vid omfattande olyckor där både skadade och personella/materiella resurser behöver omfördelas. Här kan en välfungerande nationell ledningsorganisation vara av mycket stort värde.

Denna enhet måste precis som svenska sjukhus och regionala landstingsledningar föra uppdaterad larmlista så att ledig personal vid behov kan kallas in.

17.4.3 Adjungerad kompetens

Till ledningen för denna verksamhet i skarpt läge måste kunna knytas specifik kompetens inom katastrofmedicinens olika områden:

- traumatologi
- kemiska olyckor
- joniserande strålning
- smittsamma sjukdomar
- nedkylning och drunkning
- brännskador
- katastrofpsykiatri
- rättsmedicin

All denna kompetens behöver inte knytas till ledningen vid varje katastrof, men personer med denna kompetens bör ingå i ett beredskapssystem som säkrar tillgången på representanter inom dessa områden då så erfordras.

17.4.4 Ledningscentral

En ledningscentral måste finnas i form av lokal förberedd med kommunikationsutrustning och övrig erforderlig utrustning enligt samma modell som används både av regionala sjukhusledningar och många sjukhus. Om denna ledningscentral skall vara belägen inom den egna enheten eller i direkt anslutning till den övergripande nationella ledningen är en fråga som måste lösas utifrån praktiska förutsättningar. Samlokalisering med regional ledningscentral eller ledningscentral inom annan organisation, exempelvis SOS Alarm, är också en möjlighet.

17.4.5 Utbildning och övning

Ledning och stab i denna enhet måste ha utbildning i dessa funktioner där även potentiellt adjungerade experter deltar. Övningar av simuleringstyp bör arrangeras regelbundet och i samverkan med den övergripande nationella ledning som förhoppningsvis kommer till stånd efter denna katastrof.

En organisation av här skisserat slag bör innebära goda förutsättningar att fylla alla de behov som angivits i denna rapport både avseende insatser i katastrofområdet och ledning och samordning inom landet.

17.5 Sammansättning av personalgrupper för utsändande till skadeområde

Utredningen har redan belyst att de personer eller personalgrupper som utsänds för en sådan insats måste ha klart definierade uppgifter och att valet av kompetens och utbildning måste vara speciellt anpassad till dessa uppgifter. Här fanns stora brister vid tsunami-katastrofen, eftersom de regionala sjukvårdsledningarna ansåg sig ha fått oklara direktiv om vari uppgifterna skulle bestå och i vissa fall valde ut personal på mycket tveksam grund.

För evakuering av skadade behövs både inventerings- och ledsagarteam och lämplig sammansättning av sådana team har redan belysts i utredningen (se 15:3).

För sjukvårdens insatser behövs team med kompetens anpassad till det aktuella skadepanoramats. Om skadepanoramats huvudsakligen består av fysiska skador är de traumateam som redan finns utbildade och tränade en mycket god resurs som inte finns anledning att förändra. Tvärtom bör den påkostade utbildning som genomförts tas till vara genom att teamens kompetens kontinuerligt upprätthålls och uppdateras. Om panoramats skador av kemiska ämnen eller gaser krävs team med toxikologisk och anestesologisk kompetens, vid skador med joniserande strålning kompetens inom strålningsmedicin, vid smittsamma sjukdomar kompetens inom detta område. Sådana team bör förberedas på samma sätt som traumateamen för internationella insatser och även för insatser inom landet.

Vid alla dessa typer av panoramats kan finnas behov av psykologiskt omhändertagande redan i skadeområdet men detta måste pri-

oriteras efter räddande av liv och hälsa. Om personal med psykologisk/psykiatrisk kompetens skall sändas till ett skadeområde måste det vara personer med både utbildning inom området och erfarenheter från arbete med skadade vid svåra olyckor ”på hemmaplan”. Att sända ut personer utan sådan utbildning och erfarenhet kan göra mer skada än nytta och kan också uppfattas som brist på respekt för de drabbades situation. Även sådana team bör förberedas för situationer som denna.

Inga av dessa team bör sändas till skadeområden i andra länder utan att åtföljas av administrativ stödpersonal för att ombesörja praktiska problem som upprättande av kommunikation, transport och uppehälle. En liten stödgrupp på 1–2 personer med kompetens/erfarenhet inom detta område bör vara tillräckligt. En sådan grupp bör naturligtvis anpassas efter det område insatsen sker i.

Förslag har redan framlagts från andra håll att koppla sådana sjukvårdsteam till Räddningsverket, bland annat av nyss nämnda skäl. Sändande av räddningspersonal till andra länder utan direkt begäran från landet eller internationell biståndsorganisation kan vålla problem och fördröjningar och detta bör i så fall ses över. Sjukvårdsteam för inventering av skadeläge och koordination av evakuering är dock alltid motiverat och inte kontroversiellt. De kan dessutom utgångsgrupperas vid ambassader och internationella flygplatser varifrån kontakt kan etableras med värdlandets sjukvårdsorganisation. Att viss stödpersonal kopplas till sådana team är naturligt och bör inte utgöra något diplomatiskt hinder.

Undantagsvis kan finnas länder och områden dit även utsändande av sjukvårdsteam för assistans vid evakuering av egna skadade medborgare kan vara känsligt. Om många svenska medborgare finns i eller planerar besöka sådana områden (exempelvis i samband med idrottsevenemang), bör som led i beredskapen diskussioner om regelverk och principer för detta föras med berörda länder innan olyckor inträffar.

18. Författarpresentation

Sten Lennquist är Professor Emeritus i Katastrofmedicin vid Linköpings Universitet. Han är kirurg och var 1992–2001 klinikchef inom det kirurgiska verksamhetsområdet vid Universitetssjukhuset i Linköping och därefter chef för Katastrofmedicinskt Centrum, Linköping. Han har arbetat med katastrofmedicin sedan 1970-talet.

både nationellt och internationellt, var 1984–2002 kursledare och lärare för de svenska nationella kurserna i katastrofmedicinsk ledning för personal från svenska sjukhus och landsting och för lärare i katastrofmedicin. Han har också arbetat internationellt med katastrofmedicin för bl.a. WHO och EU, är chefredaktör för *International Journal of Disaster Medicine*, Vice President/President Elect i European Association of Trauma och Vice President, International Society of Disaster Medicine. lennquist@telia.com

Timothy Hodgetts (QHP, OStJ, MB, BS,MMed,FRCP, FRCSEd, FFAEM, FIMCRCEd, FRGS, L/RAMC) är Honorary Professor of Emergency Medicine and Trauma, University of Birmingham, UK och Colonel and Defence Consultant Adviser in Emergency Medicine, Defence Medical Services, UK. Han är också Military Clinical Director, Royal Centre for Defence Medicine, Birmingham, UK. Han har stor erfarenhet av internationellt katastrofmedicinskt arbete i bland annat internationella konfliktområden och har utvecklat undervisningskonceptet MIMMS (Major Incident Medical Management and Support) som i dag tillämpas vid katastrofmedicinsk ledningsutbildning i stora delar av världen. Professor Hodgetts är knuten till kommissionen i egenskap av oberoende internationell expert. timothy.hodgetts@uhb.nhs.uk

19. Förteckning över bilagor

Bilagorna i nedanstående förteckning finns inte med i den tryckta versionen men finns bevarade i Katastrofkommissionens arkiv.

19.1 Strukturerade frågeformulär för skriftliga intervjuer

- Bilaga 1 Frågeformulär utsänt till sjukhusen i Thailand med
följebrev
- Bilaga 2 Frågeformulär utsänt till/tillgängligt för skadade
- Bilaga 3 Frågeformulär tillgängligt för volontärer

19.2 Intervjuer med sjukhusledningar och personal i Thailand

- Bilaga 4 Resultat av intervjuer av sjukhusledningar och
personal på sjukhusen i Phuket-, Phang Nga- och
Krabi-provinserna

19.3 Nedskrivna vittnesmål från skadade

- Bilaga 5 Redogörelse från sjukhuset i Takua Pa (kod SP 01)
- Bilaga 6 Redogörelse från sjukhuset i Phang Nga (kod SP
02)
- Bilaga 7 Redogörelse från sjukhuset i Takua Pa (kod SP 03)
- Bilaga 8 Redogörelse från sjukhuset i Phang Nga (kod SP
04)
- Bilaga 9 Redogörelse från sjukhuset i Phang Nga (kod SP
05)
- Bilaga 10 Redogörelse från Wachira Hospital, evakuering
samt omhändertagande på sjukhus i Malmö (kod
SP 06)
- Bilaga 11 Redogörelse för evakuering samt omhändertagande
på sjukhus i Malmö (kod SP 07)
- Bilaga 12 Redogörelse för evakuering, transport inom Sverige
samt omhändertagande på sjukhus i Lund (kod SP
08)

19.4 Rapporter/redogörelser från svenska regioner och sjukhus

- Bilaga 13 Rapport från ledningsgruppen Västra Götaland avseende koordination av sekundärtransporter av skadade inom Sverige
- Bilaga 14 Rapport från Universitetssjukhuset MAS angående åtgärder i samband med katastrofen i Sydostasien
- Bilaga 15 Rapport från Regional Sjukvårdsledning i Östergötland: Sammanfattning av loggbok samt summering och reflexioner med anledning av katastrofen i Sydostasien
- Bilaga 16 Presentation av erfarenheter från ledningsgruppen, Stockholms läns landsting

19.5 Rapporter från evakueringen av skadade

- Bilaga 17 Dagbok från uppdraget i Thailand (Dr Anders Lindberg)
- Bilaga 18 Skrivelse från Dr Per-Olof Landström angående SOS Internationals insatser och samverkan vid evakueringen från Thailand
- Bilaga 19 Rapport från den finska evakueringen av skadade finska medborgare från Thailand
- Bilaga 20 Luftfartsverkets rapportering angående katastrofhjälpinsatsen i Sydostasien
- Bilaga 21 Rapport efter insats av personal med psykiatrisk kompetens i samband med flodvågskatastrofen i Thailand (försvarsöverläkare Eskil Dalenius)

19.6 Rapport från krisberedskapsmyndigheten

- Bilaga 22 Underlag till 2005 års katastrofkommission om KBM:s åtgärder för att bidra till utveckling av sjukvårdens beredskap.

**19.7 Rapport från samt intervjuer med personal vid
Socialstyrelsens enhet för krisberedskap**

- Bilaga 23 Rapport från enheten för krisberedskap (EKB) vid
Socialstyrelsen
- Bilaga 24 Intervju med Jonas Holst, läkare och tjänsteman
vid EKB
- Bilaga 25 Intervju med Per Kulling, chef för EKB

Rapport om Räddningsverkets insatser vid flodvågskatastrofen i Asien

Leslie Moseley

Sammanfattning

Slutsatsen av analysen är att räddningsinsatserna kom i gång för sent. Förseningen orsakades av ett antal samverkande faktorer: Det saknades ett tydligt och klart mandat för att hantera dylika händelser i utlandet, det fanns inte någon särskild handlingsplan för denna typ av insats och det skapades ingen krishanteringsgrupp enbart för denna fråga i det inledande skedet hos de berörda departementen .

Inledningsvis sammanfattas de viktigaste resultaten från undersökningen av systemet för Räddningsverkets katastrofinsatser, beredningen av och förberedelserna inför insatsen och arbetet under den första insatsperioden. De viktigaste resultaten av undersökningen tas upp under följande tre rubriker:

Systemet för Räddningsverkets katastrofinsatser

1. Vid tidpunkten för flodvågskatastrofen fanns inget tydligt mandat för att hantera svenska medborgares behov av hjälp vid en katastrof utomlands.
2. Ingen handlingsplan fanns, inte heller några formella rutiner för att hantera katastrofer utomlands, förutom genom de formella FN-kanalerna.
3. Ansvarsfördelningen mellan berörda departement var oklar, till viss del mot bakgrund av punkt 1 ovan.

Beredningen av och förberedelserna inför insatsen

1. Ingen formell begäran föregick förberedelserna för en insats.
2. Ingen intern krishanteringsgrupp bildades i det inledande skedet .
3. De beslutsprocedurer som tillämpades under helgledigheten var otillräckliga för en nationell krissituation.
4. Informationen delgavs inte effektivt, vilket ledde till att det inte fanns en förståelse för krisens omfattning.
5. Det beslut som togs för att mobilisera ett bedömningsteam ändrades, vilket krävde nya diskussioner och ytterligare försenade det slutgiltiga beslutet.
6. Beslutet om en katastrofinsats åtföljdes inte av en specifik order om hur insatsen skulle verkställas.

7. Ingen specifikation fanns att tillgå på hur den första insatsgruppen skulle se ut vad gäller storlek och utformning.
8. Särskild utbildning i krishantering saknades.

Den första insatsperioden

1. Otillräcklig information före ankomst och på plats.
2. Datainsamlingen och identifieringen av de plaster där kroppar fanns var inte samordnad i inledningsskedet.
3. Christer Asps ankomst till Phuket gav bättre samordning och effektivare arbete under de rådande svåra omständigheterna.
4. Generalkonsulatet i Phuket och ambassaden i Bangkok samordnades.
5. Räddningsverkets insatser på fältet var effektiva.

Kommentarer

Ingen formell igångsättning skedde. Inget system för detta fanns att tillgå. Det finns inget i undersökningen som tyder på att någon formell begäran om särskilda insatser gjordes. Det handlade mer om ett allmänt tryck från diplomater på plats, media och allmänhetens uppfattning om att något måste göras. Även Räddningsverket frågade sig huruvida inte en särskild räddningsinsats skulle göras. Uppgifter fanns om att det befann sig 20 000 svenska medborgare som behövde hjälp på plats.

Att en särskild krisledningsgrupp som skulle hantera denna katastrof inte skapades gjorde avsaknaden av mandat än allvarligare. Beslutsprocessen försenades genom att inga direkta diskussioner och samtal genomfördes, vilket skulle ha skett om alla berörda parter hade varit på plats. Katastrofen inträffade under en allmän helg, vilket ligger bakom de praktiska orsakerna till motståndet mot att skapa ett särskilt kristeam. Dock var det bristen på särskild planering eller färdiga förhållningsregler för dylika händelser som var den viktigaste anledningen till att man misslyckades med att skapa ett omedelbart kristeam så snart katastrofsituationen klarnade.

Intervjuerna tyder också på att de som hade ansvar för besluten ansåg att förfarandet med informella kontakter via telefonen var tillräckligt. Denna typ av informellt och formellt nätverksarbete (utan formella sammanträden) kan vara tillräckligt för den normala

hanteringen av frågor mellan departementen, men det är inte tillräckligt och kan bli direkt olämpligt i en snabbt eskalerande katastrofsituation, särskilt en sådan som flodvågskatastrofen utgjorde, där informationen är indirekt och inte helt säker.

Till viss del på grund av att ingen formell krisledningsgrupp bildades, fungerade varken inhämtningen eller delgivningen av information tillfredsställande. Ingen formell procedur användes, och även om vissa händelseloggar upprättades, sågs det inte som någon specifik uppgift inom departementen att hantera den ursprungliga begäran om assistans.

Även om planer fanns på att Räddningsverket skulle svara på en FN-appell om sök- och räddningsuppdrag, hade de personer som ansvarade för beredningen av den här aktuella frågan om insatser föga utbildning för uppgiften. Detta stod i skarp kontrast till Räddningsverkets personal, som får en omfattande utbildning och har operativ erfarenhet. Dock var inte Räddningsverkets personal involverad i beslutsförfarandet, förutom att man insåg behovet av insatser på grund av de drabbades uppenbara behov.

På måndagen den 27 december togs ett beslut att sända ned ett bedömningsteam. Beslutet drogs sedan tillbaka. Senare samma dag togs beslutet att skicka en insatsstyrka. Denna ändring av beslutet att sända ned ett bedömningsteam tog helt klart upp värdefull tid och skapade oro och viss försening. Svårigheter att fatta beslut beror oftast på att man saknar ett tydligt mandat och ett befintligt krisledningsteam med befogenhet att ta resurser i anspråk för undsättning i en katastrofsituation.

Det slutliga beslutet om insatser var inte klart. Chefen för enheten för det civila försvaret fick tillstånd att ta beslutet sent den 27 december. Beslut fattades då om att inleda en räddningsinsats, varvid Räddningsverket underrättades om att det skulle förbereda sig för ett uppdrag i Thailand. Detaljerna för uppdraget var vaga och bestod inte av mycket mer än en muntlig instruktion om att "hitta de rätta människorna och åka". Detta kunde ha föranlett ytterligare förseningar och oro, om inte Räddningsverket hade använt sig av sin gedigna erfarenhet att mobilisera mindre insatsstyrkor för katastrofhantering.

Eftersom det inte fanns någon formell planering för denna typ av insats, kom insatsstyrkan att bestå av specialister, valda utifrån Räddningsverkets erfarenheter från andra typer av uppdrag, och utifrån hur man uppfattade svenskarnas behov i Bangkok. Detta baserades mestadels på uppgifter från Utrikesdepartementet. Inget

försök gjordes att ”välja ut” personal på någon annan grund än deras normala arbetsuppgifter inom sök- och räddningsområdet, psykosocial och medicinsk expertis. Det stod klart att detta inte skulle gälla en bedömningsgrupp utan att det skulle handla om en insatsstyrka.

Den information som Räddningsverket inledningsvis fick var otillräcklig för att genomföra ett gemensamt informationsmöte före avresa, varför informationsmöten fick hållas under flygningen till Bangkok, med den knappa information som fanns att tillgå. Detta ledde till att de som deltog i insatsen inte var tillräckligt informerade om vilka omständigheter, villkor och behov av personal som skulle gälla vid ankomsten.

Vid ankomsten till Thailand omfattade Räddningsverkets första uppgifter att klargöra hur många som var drabbade och var de befann sig samt att utforma ett datainsamlingsystem. Detta genomfördes utan förberedelser eller särskild övning för uppgiften, i samarbete med det svenska konsulatet i Phuket.

Upprättandet av ett generalkonsulat i Phuket den 1 januari 2005,¹ i kombination med tidigare erfarenhet av krishantering, visade sig vara ovärderligt. Kontakter upprättades med alla inblandade aktörer och diplomatiska förbindelser upprättades med de lokala och nationella myndigheterna. Räddningsverkets roll blev formellt klargjord med specifika arbetsuppgifter som beslutades dag för dag via konsulatet. Enligt konsulatet var Räddningsverket, i citat: ”effektivt i allt som gjordes”.

1. Inledning

Denna rapport har beställts av 2005 års katastrofkommission efter flodvågskatastrofen i Asien och genomfördes under perioden maj–september 2005. Rapporten delas in i sex avsnitt:

1. Syftet med undersökningen,
2. Metodgenomgång,
3. Resultat,
4. Analys och diskussion,
5. Rekommendationer.

¹ Det formella beslutet fattades av regeringen den 4 januari.

2. Syftet med undersökningen

Uppgiften var att titta närmare på Räddningsverkets hantering av hjälpbehovet för de svenska medborgare som drabbades av flodvågskatastrofen från dess första dag, den 26 december 2004.

Undersökningen skall omfatta den nationella organisation som fanns att tillgå för att leda Räddningsverkets katastrofinsatser, den verksamhet som ledde fram till insatserna och den aktivitet som genomfördes under den första insatsperioden

3. Metodgenomgång

I detta avsnitt beskrivs den undersökningsmetod som har använts för att få fram nödvändig information mot bakgrund av syftet med undersökningen. Praktisk information som lokalisering och tidsram för undersökningen har också tagits med i detta avsnitt.

Vid undersökningen användes två huvudsakliga metoder för insamling av data: information från sekundära källor och semi-strukturerade intervjuer.

3.1 *Information från sekundära källor*

En omfattande information inhämtades från sekundära källor innan undersökningen inleddes. En stor del av denna information inhämtades av utredaren själv genom yrkeskontakter som inte hade samband med den svenska Katastrofkommissionen. Som ledande akademiker i Storbritannien var utredaren konsulterad av de nationella och internationella medier som kommenterade flodvågskatastrofen och de internationella räddningsinsatserna. Direktkontakt med personal från frivilligorganisationer gav dessutom information om vatten- och hygiensituationen och om hur de döda hanterades i katastrofens tidiga skede. Ytterligare sekundär information studerades på basis av analys av fallstudier och personliga kontakter med tidigare studenter vid Centrumet för katastrofhantering i Coventry, vilka arbetade i den drabbade regionen, och med kollegor från den australiensiska katastrofhanteringsenhet som var involverad i de första insatserna.

Bakgrundsinformationen om den svenska regeringens verksamhet inhämtades från 2005 års katastrofkommission efter flodvågskatastrofen i Asien och den svenska regeringens officiella

webbsidor. Denna information kompletterades med dokumentation om Försvarsdepartementets struktur, inklusive faktablad om planering av katastrofhjälp och Räddningsverket. Sekundär information som avser typen och omfattningen av skadorna efter flodvågen inhämtades också från TV-reportage och genom personliga besök i områdena norr och söder om Phuket. Den information som avser flodvågors egenskaper och effekter gavs av Fil. Dr. Eleanor Parker, vid Centrumet för katastrofhantering i Coventry, specialist på naturkatastrofer och deras påverkan på befolkningsområden.

3.2 *Semistrukturerade intervjuer*

I valet mellan en strukturerad intervju och en intervju utan struktur, ansågs en semistrukturerad intervju vara den mest lämpliga metoden för att samla in begärda uppgifter. En strukturerad intervju anses ofta bestå av ett antal i hög grad organiserade frågor, i allmänhet med svarsalternativ så som "ja" eller "nej" eller flervalsfrågor. Dessa refereras ofta som "slutna" frågor, eftersom de inte ger utrymme för att diskutera eller förklara svaren. En intervju utan denna strukturering kan i allmänhet sägas omfatta "öppna" frågor. Sådana frågor syftar till att främja en diskussion och ger utrymme för anteckningar eller utväxling av idéer samt ger utrymme för den typ av frågor som innehåller frågeorden "varför", "hur" och "vad". Därför kom den semistrukturerade intervjun att innehålla såväl slutna som öppna frågor.

Med anledning av händelserna efter den 26 december gjordes bedömningen att de organisationer som skulle ingå i undersökningen torde vara under stark press och att frågeformulär per post skulle resultera i en låg svarsfrekvens. Mot bakgrund av detta beslutades det att de semistrukturerade intervjuerna skulle ske via personliga besök. Ett frågeformulär upprättades, att fyllas i av den som utförde intervjun. Alla deltagarna gavs en kort redogörelse för sekretessfrågorna och vilken typ av undersökning detta utgjorde, innan intervjun startade. Varje deltagare tillfrågades efter denna förklaring om de kunde acceptera villkoren. När de hade samtyckt, startade intervjun. Alla intervjuer fördes på engelska. Alla de intervjuade, som hade valts ut som viktiga i beslutsprocessen under den period som undersöktes, hade kontaktats via Katastrof-

kommissionen. Intervjuerna skedde i Stockholm i maj 2005 och i Phuket och Bangkok i juli 2005.

3.3 *Innehållet i de semistrukturerade intervjuerna i Sverige*

De semistrukturerade intervjuerna gällde händelseförloppet innan Räddningsverket skickades till Thailand och intervjuerna lades upp kring följande teman:

- De enskilda personernas uppgifter i katastrof- och räddningsplaneringen
- Utbildning för uppgiften
- Informationsinhämtning
- Beslutsförfarandet
- Samband
- Informationsmöten före avresa
- Sammansättningen av teamen

3.4 *Innehållet i de semistrukturerade intervjuerna i Thailand*

De semistrukturerade intervjuerna i Phuket och Bangkok gällde verksamheten före och efter Räddningsverkets ankomst och lades upp kring följande teman:

- De enskilda personernas uppgifter i katastrof- och räddningsplanen
- Utbildning för uppgifterna
- Inhämtning, spridning och lagring av information
- Beslutsförfarandet
- Samband med de lokala myndigheterna för katastrofhantering.

Varje intervjuad person fick samma fråga med uppföljningsfrågor som hade med de enskildas specifika uppgifter att göra utifrån deras erfarenheter eller ställning i organisationen. Alla intervjuerna spelades in efter tillstånd.

4. Resultat

4.1 Sverige

Den information som följer härrör från de intervjuer som utfördes i Stockholm. Resultaten bygger på vad som framkom i den telefonintervju som gjordes med Räddningsverkets biträdande generaldirektör Ivar Rönnbäck och de besöksintervjuer som gjordes med Mikael Wolfbrandt och Birgitta Ågren från Enheten för det civila försvaret (FÖ CIV) vid Förvarsdepartementet (Fö), Lars Johanson och Kjell Larsson från Räddningsverket och Per Örneus från Utrikesdepartementet (UD) och som genomfördes den 2 och 3 maj 2005. Informationen återfinns under rubrik 3.3.

4.1.1 *De enskilda personernas uppgifter i katastrof- och räddningsplaneringen*

Alla respondenternas svar sammanföll i det att de inte kände till någon planering för hur ett akut katastrofstöd till svenska medborgare utomlands skulle hanteras. Alla respondenterna kände till Räddningsverkets möjligheter att ge assistans på begäran från Förenta Nationerna. Stödet till Sri Lanka genomfördes effektivt inom ramen för det normala operativa förfarandet för katastrofhantering. De personer som var involverade i den insatsen skötte sina uppgifter på normalt sätt.

De som var involverade i resursinsatsen i Thailand medgav att de till största delen arbetade med sina normala arbetsuppgifter utan stöd från en formell krishanteringsplan.

4.1.2 *Utbildning för uppgifterna*

De som inte var anställda av Räddningsverket ansåg att de inte hade fått någon särskild utbildning för krisledning vid händelser av denna typ, även om några hade erfarenheter av tidigare insatser (hos Räddningsverket). Endast ett fåtal ur Räddningsverkets personal hade fått utbildning i att ta emot närstående till personer som hade avlidit till följd av en katastrof. Två av respondenterna hade viss krishanteringsutbildning och erfarenheter mot bakgrund av sina uppgifter i Räddningsverkets beredskap under FN:s

katastrofplan, via FN:s organisation för samordning av humanitär hjälp (UN OCHA).

4.1.3 Informationsflödet

Med undantag av uppdraget till Sri Lanka fanns inget samordnat försök att samla in information för att klargöra vilken omfattning och typ av katastrof som flodvågen orsakat eller för att klargöra hur situationen utvecklades. Information inhämtades och loggar upprättades på ett sporadiskt sätt; vissa upprättades via ett strukturerat och förberett system, t.ex. inom Utrikesdepartementet, andra loggar upprättades på ett mer informellt och fragmenterat sätt. Informationen bevarades sedan av den organisation eller det departement som tog emot den.

Detta gällde information om de beslut som togs och drogs tillbaka i fråga om mobiliseringen till Thailand. Inget centralt datainsamlingsystem fanns till hands i början som kunde stödja beslutsförfarandet. Särskilt personal vid FÖ CIV angav att man hade lite information om den verksamhet och de diskussioner som ägde rum vid andra departement och man uppfattade det som att informationsflödet gick "en väg", dvs. från FÖ CIV till andra myndigheter och till ministern. Den information som nådde Räddningsverket före avresan var bristfällig. Räddningsverket angav att informationen om omfattning och typ av räddningsinsats normalt inte kommer från Utrikesdepartementet eller Enheten för civilt försvar. Det finns inget förfarande för detta. Informationen kommer normalt från FN. Eftersom detta inte var ett FN-uppdrag, kom ingen information denna väg.

4.1.4 Beslutsförfarandet

Utan något mandat och etablerat förfarande hade de intervjuade inte kunskap om vad som behövde göras och tidsramen för detta. Var och en av respondenterna kände till kravet på insatser och att diskussioner fördes på högsta nivå, men exakt vilken typ av förfarande som skulle leda till ett beslut var inte känt. Alla respondenterna kände trycket av "att något måste göras", men vad som skulle göras var inte specificerat. Alla respondenterna kände att de inte hade fått tillräcklig information och att de inte ägde hela

bilden. Alla respondenterna kände att ingen visste vem som skulle ta det avgörande beslutet om mobilisering under de omständigheter som rådde. Eftersom Räddningsverket var osäkert på sin roll och ändå kände att något borde göras för att avhjälpa situationen i Thailand skickade man en begäran om insatser vidare ”i beslutskedjan”. Utrikesdepartementet och Räddningsverket trodde att beslutet att sända ett bedömningsteam hade tagits den 27 december. Det beslutet verkställdes inte. FÖ CIV sade sig inte känna till något sådant beslut. Det slutgiltiga beslutet togs av chefen för FÖ CIV som uppmanades av sin minister att ”ta beslutet”. När beslutet meddelades Räddningsverkets biträdande generaldirektör ansåg han att uppdraget var otydligt formulerat och meddelade ”det var inte helt klart före avresan, men det övergripande målet var att hjälpa ambassaden att stödja svenska medborgare”.

Mot bakgrund av Räddningsverkets roll kommenterade Per Örneus att UD inte hade fastställt hur uppdraget skulle utformas ”men att det hade varit bra om så hade skett”.

4.1.5 *Samband*

Alla respondenterna ansåg att de interna kontakterna mellan departementen hade tagits på ett tillräckligt bra sätt, med tanke på omständigheterna och svårigheterna med kommunikationen under en semesterperiod. Kontakterna mellan de olika instanser som i allmänhet samarbetar hade också fungerat bra. Utrikesdepartementet ansåg att kommunikationen mellan dem själva och ambassaden i Bangkok hade varit bristfällig, särskilt vad gällde detaljerna om vilka insatser som behövdes sättas in. FÖ CIV kommenterade att kontakterna med Utrikesdepartementet hade brustit, särskilt när det gällde beslutet att sända ut Räddningsverket och informationen om hur uppdraget skulle se ut. Räddningsverket var av uppfattningen att kontakterna i Sverige skedde i enlighet med de normala förfarandena och hade därför inget att tillägga. Detta bekräftades av FÖ CIV och Utrikesdepartementet.

4.1.6 *Teamets sammansättning*

Sammansättningen av teamet beslutades av Räddningsverket. Detta beslut togs mot bakgrund av den information som fanns att tillgå, vilken har beskrivits som "minimal", och den erfarenhet som fanns hos den personal som hade genomfört katastrofhantering i utlandet vid flertalet tillfällen. Det gjordes inget urval bland personalen vid de myndigheter och organisationer som kontaktades. Varje myndighet eller organisation ombads föreslå personal med utgångspunkt från dess yrkesutbildning, med tyngdpunkt på psykosocial och medicinsk utbildning. Organisationer som Röda korset kontaktades. Alla som engagerades ställde upp frivilligt. I insatsstyrkan ingick ett antal personer med erfarenhet från jordbävningar, men andra hade aldrig varit utomlands.

4.1.7 *Informationsmöten före avresa*

Alla respondenterna ansåg att genomgången av informationen före avresan var i minsta laget. Utrikesdepartementet kände att de borde ha haft en större del i detta och använt sin erfarenhet och den information som fanns till hands. Räddningsverket kommenterade att man inte hade en klar bild av hur den första insatsen skulle se ut, vilket gjorde det svårt att informera räddningsteamet om mer än de grundläggande fakta i situationen och ge en skiss av uppdraget dvs. "att hjälpa ambassaden att stödja svenska medborgare i Thailand, i synnerhet i området kring Phuket." Den formella genomgången gjordes av utbildad personal från Räddningsverket på planet under resan till Bangkok och vid ytterligare en detaljerad genomgång väl framme i Phuket.

4.2 *Thailand*

Den information som följer härrör från de intervjuer som utfördes i Bangkok och Phuket. Resultaten motsvarar det som framkom vid besöksintervjuer med Christer Asp, konsulatet i Phuket, Stellan Berg, ambassadråd i Bangkok och Christer Holtsberg från Sida under perioden 25–27 juni 2005.

4.2.1 *De enskilda personernas uppgifter i katastrofhanteringsplaneringen*

Ambassadpersonalen angav att det inte existerade någon specifik plan för denna typ av händelse, men ett allmänt regelverk som används på regelbunden basis fanns att tillgå till stöd för svenska medborgare för en omfattande mängd händelser. Ambassadören hade viss erfarenhet av att hantera kriser efter bombattentatet på Bali. Christer Asp (som kom till Phuket den 1 januari 2005 för att avlasta ambassadören som hade rest ned till Phuket den 26 december 2004 för att ta hand om situationen på konsulatet) hade erfarenhet från jordbävningar i Turkiet.

4.2.2 *Utbildning för uppgiften*

Ambassadpersonalen rapporterade att de varken hade fått någon utbildning i katastrofhantering eller någon information som hade att göra med denna typ av naturkatastrof och dess implikationer. Christer Asp hade viss erfarenhet av krisledning och han ansåg att detta hade gett honom en del kunskap när det gällde att utforma en samordningsgrupp för krishantering för att styra upp situationen. Han sade att han inte hade fått någon specifik övning i katastrofhantering.

4.2.3 *Informationsflödet*

Ambassadpersonalen uppgav att ambassaden hade blivit djupt involverad i att samla information och att få ut den till Sverige samt från och till Phuket. Ambassaden arrangerade en dygnetruntjour genom att engagera både personal och volontärer för att administrera hanteringen av saknade personer. De uppgav att organisationerna i stor utsträckning hade överlappat varandra. Sporadiska informationsmöten arrangerades första veckan. Dessa möten blev mer organiserade och regelbundna när den ursprungliga katastrofhjälpen utvecklades till att omfatta de familjer etc. som hade rest till Thailand för att hitta saknade familjemedlemmar eller för att besöka platser där deras närstående hade omkommit.

Christer Asp rapporterade om hur den inledande överlämningen och senare de dagliga formella informationsmötena gick till. Dessa utgick från Räddningsverkets arbete med att resa runt i området

och samla in och sammanställa information om kropparna. Senare utvecklades detta till en insamling och sammanställning av information som hade att göra med besökande familjemedlemmar etc. Informationen registrerades formellt och överlämnades till ambassaden och till Sverige via formella kanaler. Insamlingen av uppgifter och de dagliga informationsmötena skedde genomgående och var fortfarande i gång under vårt besök. Christer Asp rapporterade vidare att en avsevärd mängd av informations-spridningen till allmänheten skedde med hjälp av pressen, särskilt i Sverige.

4.2.4 *Beslutsförfarandet*

Ambassadpersonalen rapporterade att ambassaden i katastrofens inledande skede assisterade ambassadören som befann sin i Phuket varför krishanteringsteamet blev ett "halvformellt arrangemang" med sporadiska informationsmöten. Systemen växte fram snarare än skapades för att ta hand om specifika frågor.

Christer Asp rapporterade att han sedan den 1 januari hade utvecklat en "krishanteringsstruktur" genom att arrangera två dagliga informationsmöten där också en arbetsfördelning och en återkoppling skedde. Räddningsverket ledde mötena och organiserade det operativa arbete som behövdes för att uppfylla de strategiska och taktiska beslut som togs vid dessa möten. Under mötena poängterades att ingen organisation fick "överskrida sina egna befogenheter". Christer Asp rapporterade att det var tydligt att Räddningsverket var mycket kompetent att förutsäga vilka behov och vilket arbete som skulle behövas, och det hade ofta resurser och personal i beredskap som kunde hantera de behov som identifierades under informationsmötena. Användningen av deras erfarenhet på detta sätt minskade ofta insatstiderna och skapade en fläkt av effektivitet, som ingav ett förtroende hos de thailändska myndigheterna för konsulatets arbete. Christer Asp rapporterade att Räddningsverket var "effektivt i allt det gjorde". Han rapporterade vidare att hans arbete aldrig ifrågasattes och att hans auktoritet att fatta beslut och styra direkta åtgärder omedelbart accepterades av alla de svenska organisationer som var inblandade.

4.2.5 *Samverkan med lokala myndigheter för krisledning*

Ambassadpersonalen rapporterade att detta ibland hade varit kaotiskt. Från början kom för mycket uppgifter in till ambassaden, som hade alltför liten personal för att ta emot, prioritera och fördela den information som kom in. Kontakterna via de formella kanalerna hade dock fortsatt utan svårigheter. Det fanns inga hinder förutom blotta volymen av information och krav och den förvirrade situationen i katastrofens tidiga skede.

Christer Asp rapporterade att det var svårt att samverka i katastrofens inledande förvirring och att viss förvirring existerade. Räddningsverket överskred från början sitt mandat genom att samla in information från sjukhusen etc. Detta var oerhört viktigt i det inledande skedet, när inga särskilda arrangemang för samband hade upprättats. Denna aktivitet skapade inga diplomatiska problem. Kontakter med de thailändska myndigheterna upprättades snabbt efter den 1 januari 2005. Regelbundna dagliga informationsmöten hölls. Med den regelbundna kontakten skapades många personliga arbetsrelationer som gav möjlighet till snabba lösningar på de problem som uppkom.

5. **Analys och diskussion**

5.1 *Inledning*

I detta avsnitt analyseras den information som samlades in under de två intervjutillfällena. Först ges en översikt av situationen som berör Räddningsverkets insatser under flodvågskatastrofen. Därefter analyseras och diskuteras systemet för katastrofinsatser och beredningen av och förberedelserna inför insatsen samt arbetet under den första insatsperioden.

5.2 *Översikt*

Slutsatsen av analysen är att räddningsinsatserna kom i gång för sent. Förseningen orsakades av ett antal samverkande faktorer, som också innebar att inget tydligt och klart mandat fanns för att hantera dylika händelser i utlandet, att det inte fanns någon särskild handlingsplan för en nationell angelägenhet av denna typ och att ingen krisledningsgrupp enbart inriktad på katastrofen upprättades

i det inledande skedet hos de departement som ansvarar för att ge uppdrag åt det svenska Räddningsverket. Det var också tydligt att ingen formell begäran om assistans hade gjorts och att ”trycket på att göra något” kom från Räddningsverkets medarbetare, media och andra statliga tjänstemän som ansåg att det var deras plikt att skicka en insatsstyrka.

Dessa tre nyckelfaktorer i kombination med frågan om bemanning över helgperioden, bristfällig samverkan mellan berörda departement och brist på styrning från regeringen ledde till att beslutet blev försenat. Ytterligare en komplikation, som bara verkade ha uppfattats av några av respondenterna, var beslutet att sända ett bedömningsteam redan tidigt den 27 december och att det beslutet drogs tillbaka senare samma dag. Denna uppenbara svårighet att fatta ett beslut ökade bara förvirringen och den oundvikliga förseningen. Det slutliga beslutet att mobilisera en insatsstyrka till Phuket för att assistera ambassadören i hans arbete med att hantera de svenska medborgarnas behov innehöll inte någon specifik uppsättning operativa mål och uppfattades av alla de som var inblandade i förberedelserna inför avresan som en vag instruktion. Instruktionen var inte heller avfattad på ministernivå utan delegerad till chefen för FÖ CIV, som därefter fick ta det verkliga beslutet om att sända en insatsstyrka. Beslutet om vem och hur många som skulle ingå i detta räddningsuppdrag delegerades sedan till Räddningsverket som fick använda sina erfarenheter av tidigare uppdrag som utgångspunkt för att sätta samman insatsteamet. Det arbete som utfördes av Räddningsverket under den inledande insatsen låg i linje med beslutet från verkets GD Christina Salomonson och avsåg tre huvuduppgifter: samband, sjukvård och traumahantering. Ganska snart kom inriktningen att ändras mot att bistå med rapporteringen om var kroppar hade hittats, hemtransport och stöd till familjer med besök på platser där anhöriga hade omkommit eller senast varit synliga. Efter inledande samverkanssvårigheter genomfördes detta arbete på ett exemplariskt sätt.

5.3 *Den nationella organisationen för att möta krisen*

Vid tiden för händelsen fanns inget klart mandat för att hantera katastrofer utomlands med många svenska drabbade. Detta skapade tydliga svårigheter för Räddningsverket, UD och FÖ CIV som

diskuterade att någon form av insats borde göras, men inte hade någon formell kanal genom vilken en begäran kunde göras. Inga budgetanslag fanns därför tillgängliga omedelbart, och utan extern finansiering genom ett departements försorg kunde ett beslut om insats inte fattas. Eftersom inget mandat fanns formulerat, fanns inte heller någon särskild planering för att hantera situationen. Andra möjligheter att engagera Räddningsverket finns och en insats till Sri Lanka igångsattes efter en formell begäran från FN. Det finns därför en beredskap för insatser med fastlagda rutiner, som kunde ha tjänat som grund för vilken insats som helst och, vilket framgår nedan, faktiskt fungerade som bas för den insatsstyrka som sändes till Phuket.

Det var klart att det rådde osäkerhet mellan departementen i fråga om var ansvaret för en så ovanlig insats skulle ligga. Det var helt uppenbart svårt att kommunicera och diskutera denna fråga mellan de inblandade departementen. Detta förvärrades av bristen på personal under helgledigheten och att de som hanterade situationen satt så pass utspridda. Ett närmare samarbete (som framgår nedan) kunde ha minskat denna osäkerhet och kortat ned den tid som det följaktligen skulle ta att fatta beslutet om att mobilisera insatserna.

5.4 *Händelseutvecklingen som ledde fram till Räddningsverkets insats*

5.4.1 *Igångsättning*

Den information som inkommit från Utrikesdepartementet tydde på att ingen formell begäran kom från ambassaden i Bangkok eller från ambassadören i Phuket. Detta bekräftades av alla aktörer som intervjuades. Denna brist på rutiner skapade avsevärda svårigheter när beslut sedan fattades om en insats. Därför identifierades ingen specifik begäran, ingen förteckning av vilket stöd som behövdes utformades och ingen information sammanställdes om vilka villkor som insatsteamet skulle möta när de väl var på plats. Detta kan bero på att inget system var inrättat eller på att alla berörda förmodade att någon annan redan hade skickat ansökan om katastrofhjälp. Störningarna i de normala arbetsvillkoren på fältet, de oundvikliga avbrotten i och bristen på kommunikation bidrog till förvirringen.

Initiativet till att sända en insatsstyrka kom därför från erfarna högre tjänstemän på Räddningsverkets och tjänstemän vid Utrikesdepartementet. Detta förstärktes av allmänhetens oro och trycket som media utövade. Rapporter tydde på att 20 000 svenska medborgare kunde vara inblandade och att ett avsevärt antal kunde ha omkommit eller vara allvarligt skadade och behövde hjälp. Utan ett formellt mandat eller en formell begäran om katastrofhjälp är det förståeligt att osäkerhet och förvirring uppstod hos dem som kan vara ansvariga för att fatta den här typen av beslut.

5.4.2 *Försvarsdepartementets krishantering*

Förutom det faktum att inget mandat eller någon planering existerade, var den viktigaste orsaken till svårigheterna, enligt vad som uttrycktes bland de intervjuade, avsaknaden av en adekvat krishanteringsgrupp. Om detta hade lyckats, skulle det ha avhjälpt många av de problem som identifierades i avsnitt 4. Beträffande exempelvis samband: om alla berörda hade funnits på plats för att delta i en grundlig diskussion om departementens arbetsuppgifter kunde problemet med ansvarsfördelningen ha lyfts, diskuterats och lösts. Detta kunde ha lett till en överenskommelse om en handlingsplan med detaljer om krisens natur och planerade insatser. Den kunde också ha befrämjat en samordnad hantering, för inhämtning, spridning och lagring av information. Vidare hade en samordning av informationen till högre regeringstjänstemän gett en mer detaljerad och relevant information från en tillförlitligare källa, vilket hade haft stor betydelse för hur snabbt beslut kunde fattas.

När det gäller insatserna hade en samordnad hantering med användande av de rutiner som erfarna medarbetare på Räddningsverket har, och med stöd av Utrikesdepartementet, gett möjlighet till en mer specificerad och detaljerad begäran att skicka en insatsstyrka. Att införliva mindre arbetsgrupper med specialfunktioner, som arbetar parallellt med ledningsgruppen för krishanteringen, kunde ha minskat den tid som gick åt för att sätta samman den lämpligaste insatsstyrkan, genom att ha insatsgrupper i beredskap redan innan det slutgiltiga beslutet fattades.

Beslutet att mobilisera ett bedömningsteam var helt klart inte ordentligt förankrat hos FÖ CIV. Det senare återkallade beslutet är ett typiskt exempel på den förvirring som kan uppkomma när det inte finns någon formell krisgrupp som håller i alla trådar.

Dessa två beslut tog tid och energi i anspråk som kunde ha använts bättre, och utan tvekan förlängde detta den tid det tog att få fram det slutgiltiga beslutet att skicka en insatsstyrka. Hantering av stora katastrofer och internationella händelser av denna typ kräver en samordnad insats av alla departement som är berörda. Den stuprörsbetonade insats där departement och avdelningar arbetar isolerat och inte mot ett gemensamt mål är sällan framgångsrikt i en krissituation.

Det slutliga beslutet om insatser var inte tydligt. Chefen för FÖ CIV gavs tillstånd att fatta ett beslut sent den 27 december. Beslut fattades då om att en insats skulle göras, och Räddningsverket fick i uppdrag att förbereda en styrka till Thailand. Detaljerna i uppdraget var vaga och bestod inte av mycket mer än en muntlig order ”att hitta de rätta människorna och åka”. Detta kunde ha medfört ytterligare förseningar och förvirring, om inte Räddningsverket hade använt sin gedigna erfarenhet att mobilisera små insatsstyrkor och ge sig i väg. Utrikesdepartementet ansåg att de skulle ha kunnat ge mycket mer information, men det tillfrågades inte. Återigen ledde bristen på samband till en situation som kan ha minskat effektiviteten i insatsen.

5.4.3 *Ledarstil*

Intervjuerna tyder också på att de som hade ansvar för besluten ansåg att förfarandet med informella kontakter via telefonen var tillräckligt. Denna typ av informellt och formellt nätverksarbete (utan formella sammanträden) kan vara tillräckligt för den allmänna beredningen av frågor mellan departementen, men det är inte tillräckligt och kan bli direkt olämpligt i en snabbt eskalerande katastrofsituation, särskilt en sådan som flodvågskatastrofen utgjorde, där information är indirekt och inte är helt säker.

Den här typen av kommunikation ledde också till att beslut togs utan att nödvändigt samråd hade skett. Synpunkter framfördes inte vid sidan av dessa samtal och beslut fattades på basis av ofullständig information och utan tillräckligt samråd. Ett sådant agerande kan vara en direkt konsekvens av brist på utbildning och övning i katastrofhantering, något som förvärrades av den inledande bristen på förståelse av vilka som var huvudaktörerna (eller skulle vara det).

5.4.5 Informationsflödet

Till viss del på grund av att ingen formell ledningsgrupp bildades, var informationshanteringen, såväl inhämtningen som delgivningen, undermålig. Ingen formell metod användes, och även om vissa händelseloggar upprättades, sågs det inte som någon specifik uppgift inom departementen att hantera begäran om assistans.

Det är av största vikt att uppgifter om en händelses karaktär och omfattning delges alla involverade, vilket nuförtiden typiskt görs genom en säker, lösenordsskyddad intranetsida inom en organisation. Ett sådant system skulle också ha underlättat informationsutbyte angående beslut och åtgärder som genomfördes av andra departement.

5.4.6 Insats

Även om planer fanns på att Räddningsverket skulle svara på en FN-appell om sök- och räddningsuppdrag, hade de personer som ansvarade för beredningen av den här aktuella frågan om insatser inte tillräcklig utbildning och erfarenhet för uppgiften. Detta stod i skarp kontrast mot Räddningsverkets personal som får en omfattande utbildning och har operativ erfarenhet. Räddningsverket var dock inte involverat i beslutsförfarandet, förutom att man insåg behovet av insatser på grund av de drabbades uppenbara behov. Inget försök gjordes att "välja ut" personal på någon annan grund än deras vanliga uppgifter inom sök- och räddningsområdet, krishantering och medicin. Några av de 'vanliga' medlemmarna i teamet fick lednings- eller allmänna krishanteringsfunktioner. Det förfarande som föregick urvalet och förberedelserna inför avfärden genomfördes enligt sedvanliga rutiner. Det stod dock klart att detta inte skulle gälla ett bedömningsuppdrag utan att det skulle handla om operativt arbete.

Denna löst sammansatta grupp var troligen inte den bästa, men under omständigheterna – med osäkerheten om behoven och med den otillräckliga informationen – skulle det ha varit svårt att sätta samman en grupp som, sett i efterhand, skulle ha motsvarat behoven.

Informationen från Räddningsverket visar också på att det plan som tog styrkan till Bangkok inte var fullsatt. Det är klart att man trodde att den personal som hade tagits med (och dess utrustning)

var tillräcklig för den uppgift som den förväntades genomföra. Men om SRV-styrkan antingen hade fått mer information eller (på basis av mer utbildning eller genom eget initiativ) hade skaffat mer information om typ, karaktär och omfattning på katastrofen, hade ett mer fullständigt team kunnat sändas, vilket hade lett till en kraftfullare insats initialt.

Den inledande information som tillhandhölls Räddningsverket var otillräcklig för att ge möjlighet till en fullständig informationsgenomgång före avfärd. En stor del av informationen kom från TV och övriga mediala källor. Ytterligare information fick eftersökas och kom inte in genom formella kanaler. Informationsmötena hölls därför under flygningen till Bangkok, med den knappa information som fanns att tillgå. Detta ledde till att insatsgrupperna inte var tillräckligt förberedda för de omständigheter de skulle möta på fältet och vilket personalbehov som fanns. Ytterligare informationsmöten vid ankomsten till Bangkok och senare i Phuket gjorde att grupperna fick en större förståelse för situationen och den roll som de skulle spela. Dock var situationen långt ifrån bra. Följderna av en katastrof inom ett så stort område med så många omkomna kunde ha fått allvarliga konsekvenser för en otränad och oerfaren personal. Det är oklart huruvida denna första insatsgrupp fick stöd under och/eller efter sitt uppdrag. Så traumatiska scener kan få en negativ effekt såväl på hur arbetet utförs på fältet som på längre sikt när man återvänder till sina normala uppgifter. Detta måste planeras in och lämplig utbildning och stöd måste ges till all den personal som deltar i sådana här insatser.

5.5 *Den första insatsperioden*

Vid ankomsten till Thailand var en av Räddningsverkets första uppgifter att klargöra hur många som var drabbade och var de befann sig samt att utforma ett datainsamlingssystem. En stor del av detta arbete genomfördes utan förberedelser eller särskild övning inför uppgiften och man förlitade sig på att personalen skulle använda sin erfarenhet och allmänna kompetens i logistikstyrning och bedömningstekniker som de hade inhämtat under tidigare insatser (sök- och räddningsuppdrag) för att sätta samman informationen.

En del av informationsinsamlingen i de inledande skedena genomfördes av Räddningsverket utan att de thailändska myndigheterna hade kännedom om detta, i huvudsak på grund av den förvirring som rådde. Därför fick SRV tillträde till vissa områden utan en uttrycklig tillåtelse, vilket skapade vissa problem i relation till de lokala myndigheterna. Detta löste sig snabbt när ett generalkonsulat upprättades i Phuket den 1 januari 2005. Christer Asp hade tidigare erfarenhet av krishantering och drog snabbt upp en samverkansstrategi för alla inblandade aktörer genom att upprätta formella förbindelser med lokala och nationella myndigheter.

Räddningsverkets förmåga att bedöma de logistiska behoven i den situation som växte fram och att kunna frambringa de nödvändiga resurserna visade sig vara en värdefull kompetens. Detta härrör utan tvekan från verkets erfarenhet av jordbävningsskatastrofer där förmågan att få fram de rätta resurserna är grundläggande för ett lyckat uppdrag. Konsulatet i Phuket gjorde helt klart att Räddningsverket med sin specialist- och allmänkompetens i kombination med en flexibilitet att anpassa sig till alla typer av omständigheter utgjorde en ovärderlig tillgång. Under den här perioden blev Räddningsverkets uppgift alltmer formaliserad med särskilda uppgifter som beslutades två gånger om dagen – genom de dagliga krishanteringmötena som konsulatet var ordförande för. Konsulatet rapporterade att Räddningsverket var, i citat ”effektivt i allt som de gjorde”.

Den här typen av kommentarer är inte förvånande, eftersom många som arbetar på Räddningsverket kommer från brandförsvaret och räddningstjänsten och troligen tidigare fått viss erfarenhet av räddningsinsatser i utlandet. Den utbildning och den operativa erfarenhet som kan fås inom räddningstjänsten skapar i allmänhet personal som är flexibel och anpassningsbar samt ger sådan övning som gör att de kan lösa problem som uppkommer under det operativa arbetet. Denna typ av utbildning och kompetensnivå måste dock hållas vid liv och utökas för insatser där man behöver arbeta nära lokala myndigheter och där takt och känsla behövs för att hantera familjer med smärtsamma förluster.

När det gäller hur snabbt insatserna kom till Phuket är det intressant att notera att om Räddningsverkets insatsstyrka hade kommit tjugofyra timmar tidigare hade den mötts av en situation av extrem förvirring och kaos. Det är inte troligt att styrkan hade kunna hantera de överväldiga behoven som fanns då på ett effektivt

sätt. Den dagen då verket anlände var situationen, även om den fortfarande var kaotisk och förvirrande, vilket är typiskt i sådana här lägen, ändå märkbart bättre än dagen före, vilket gjorde att insatsstyrkan kunde börja sitt arbete utan ytterligare förseningar.

6. Rekommendationer

Dessa rekommendationer grundar sig på resultaten av just den här undersökningen och återspeglar inte någon av de andra undersökningar som är under genomförande eller är avslutade och berör flodvågskatastrofen i Asien. Rekommendationerna återspeglar praxis och ligger i linje med det som gäller i andra europeiska länder.

1. Den svenska regeringen bör överväga att på nationell nivå utarbeta en plan för att kunna hantera katastrofer som sker utomlands och som kan drabba svenska medborgare antingen direkt eller indirekt. När detta görs, bör planeringen ta hänsyn till vilken omfattning och typ av incidenter som kan inträffa och utveckla en robust organisation som kan sättas in vid vilken tidpunkt som helst. Planeringen måste också omfatta oförutsedda händelser och ge utrymme för ett snabbt beslutsförfarande, i de fall när en specifik planering inte finns.
2. För att komplettera införandet av punkt 1 ovan bör nyckelpersoner inom de departement som berörs, inom ramen för en sådan planering, få en nödvändig förberedande utbildning för specifika uppgifter som ingår i planeringen. Detta kan vara allt från information om uppgifter och ansvar till särskilda kurser i krishantering för vissa högre tjänstemän eller andra nyckelpersoner, med regelbunden uppdatering samt repetitionskurser för att underhålla en hög beredskapsnivå.
3. När planen har skrivits och den nödvändiga utbildningen för personalen har genomförts, bör en noggrann genomgång av planen göras, inklusive en realistisk realtidsövning med alla resurser på plats, för att sätta organisationen på prov.
4. Ytterligare utbildning bör ges till Räddningsverket mot bakgrund av den erfarenhet som inhämtats genom verkets formella teknik för "debriefing" som för närvarande används för den personal som återvänt från insatserna i Phuket.
5. All ambassadpersonal med lång tjänstgöring bör få utbildning för de olika typer av risker som existerar i de områden där de tjänstgör. I samband med detta bör de också undervisas i

krisledningsteknik för att säkerställa att de skall kunna göra den nödvändiga första viktiga insatsen och ge stöd i en stor skala av katastrofsituationer. En enkel handlingsplan vid varje ambassad kan utformas med utgångspunkt i de scenarier som kan förutses inom deras ansvarsområde. Alla som arbetar på ambassaden måste få utbildning i planen, dess innehåll och vilka uppgifter tjänstemännen har.

L. Moseley
27.10.2005

Författarpresentation

Leslie Moseley, Professor, Direktör för Centret för katastrofhantering i Coventry. Fil. mag., brandingenjör och Fellow vid *Institute of Civil Defence & Disaster Studies*, medlem av *Emergency Planning Society*.

Logistikrelaterade frågor efter tsunamikatastrofen

Ronnie Åbrandt och Kenth Lumsden

Förord

Överste Ronnie Åbrandt och professor Kenth Lumsden har på Katastrofkommissionens uppdrag utvärderat hanteringen av logistik- och transportfrågor efter tsunamin i Sydostasien den 26 december 2004. Båda sysslar i sina ordinarie positioner med logistiska frågor, Åbrandt från en praktisk synpunkt, Lumsden utifrån ett forskningsperspektiv.

Granskningen avser endast effektiviteten i den logistiska hanteringen. Kommissionen kommer senare att väga samman en mängd olika aspekter på hanteringen av tsunamins konsekvenser och även att lämna åtgärdsförslag utifrån ett sådant övergripande perspektiv. Kommissionen har dock bedömt att den föreliggande rapporten utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om katastrofberedskapens praktisk-logistiska aspekter och att den därför bör offentliggöras redan nu.

De värderingar, slutsatser och förslag som framförs i rapporten är experternas egna. Kommissionen tar i detta skede¹ inte ställning till dessa.

Johan Hirschfeldt
Ordförande

Per Molander
Huvudsekreterare

¹ 2005-10-17.

Sammanfattning

Som så många andra kan vi konstatera, att tsunami-katastrofen utgjorde en extraordinär händelse.

Ur ett logistiskt perspektiv kan vi i likhet med utrikesgruppen och den medicinska expertgruppen konstatera att man inom Regeringskansliet inte tog till sig eller agerade med grund i den information som de facto förelåg redan tidigt den 26 december 2004. Inte heller reseföretag, flygbolag, massmedia, transportmäklare eller myndigheter m.fl. insåg katastrofens totala vidd, men man förstod så mycket att man redan på morgonen den 26 december gick igenom beredskapsplaner, kontaktade samordnings- eller samarbetspartners, kallade in beredskapsgrupper m.m.

Ur ett logistiskt perspektiv var de största bristerna i Regeringskansliets agerande:

- Det avdelades inte kompetent personal för analys av behov och tillgångar på transportkapacitet mellan katastrofområdet och Sverige.
- Det är anmärkningsvärt att det inte omgående organiserades en samordning av logistiken mellan aktörerna inom Sverige samt mellan Sverige och katastrofområdet. Tillgängliga personella och materiella resurser kom därför inte till användning så tidigt som det skulle ha varit möjligt och i vissa fall inte alls. Sannolikt blev flera hundra svenskar kvar i katastrofområdet flera dygn i onödan.
- Bristen på analys och samordning gjorde att man från Utrikesdepartementet beställde flygtransportresurser som var obehövliga (för personal från Sverige till Thailand) eller olämpliga (MD80 med bårutrustning).

Logistikgruppens förslag för framtiden är bl.a.:

- Man skiljer på strategisk ledning och operativt genomförande.
- Försvarsmaktens personella, organisatoriska och tekniska resurser används för att bygga upp en organisation för logistisk krishantering och information (LogEPIC, Logistic emergency planning and information centre)
- Regeringskansliets personal genomgår i högre utsträckning än i dag totalförsvarsutbildning, exempelvis vid Försvarshögskolan.

- Det förbereds ett tydligare samarbete mellan Regeringskansliet och genomförande myndigheter å ena sidan och olika företag och andra kommersiella organisationer å den andra för att utnyttja deras kompetens och kapacitet vid extraordinära händelser.

Ronnie Åbrandt

Kenth Lumsden

1. Inledning

Undertecknade har genom samtal, faktainsamling och inläsning av rapporter, försökt bedöma styrkor och svagheter vid genomförandet av logistikrelaterade operationer efter tsunami-katastrofen, främst hemtransport av svenskar.

2. Situationsbeskrivning

2.1 Allmänt

Den organisation som har eller får uppgiften att leda eller stödja arbetet med konsekvenserna av en olycka eller katastrof måste i sin strategiska ledning och i sitt operativa genomförande säkerställa tillgången på kompetens och resurser för genomförandet. Att tsunamin ledde till en mycket komplex situation för dem som skulle leda och genomföra räddningsinsatserna står utom allt tvivel. Omfattningen, det stora avståndet, svårigheten att få detaljerad information, människor som drabbats mycket olika, varierande krav på transporter, många involverade aktörer, massmedialt tryck etc. ledde till svårigheter som inte hade förutsetts. Denna analys behandlar främst hur ledning utövades för att effektivt utnyttja flygtransportresurser för att transportera skandinaviska medborgare från Thailand till Skandinavien. Transporterna inom Skandinavien har inte detaljstuderats, då en tidig bedömning av logistikgruppen gav vid handen att detta i stort sett fungerat väl. Inte heller har transporterna inom Thailand detaljstuderats. Av inlästa underlag kan man dock dra slutsatsen att problemet inte i första hand var tillgång på transportkapacitet. Problemen var i stället att koordinera tillgängliga transportresurser till ett – relativt förutsättningarna – kontrollerat flöde av passagerare.

I detta avseende kan vi hänvisa till liknande rapporter, exempelvis Fritz Institute, 2005, avseende Tsunami-katastrofen, (se bilaga 1 sidan 23, och referenser bilaga 7).

2.2 Hur utnyttjades tillgänglig logistikkapacitet?

De mest berörda företagen (Fritidsresor/Britannia, MyTravel/MyTravel Airways, Apollo/Novair) inledde sin analys av situationen inom några minuter efter det att tsunamivågen klingat av.

Företagen har operativa avdelningar/center på dygnetruntbasis. De fick rapporter direkt från den egna personalen på plats i området och liksom de flesta andra genom global massmedia. Företagens ledningspersonal inställde sig på sina arbetsplatser och beredskapsledningarna hade sina första möten under förmiddagen den 26/12.

Förutom förlusten av människoliv, psykiskt och fysiskt sargade människor, var ett av researrangörernas stora problem att förlägga resenärer när hela hotellkomplex förstörts alternativt att evakuera resenärerna till andra orter. Tidigt stod det klart att många ville hem snarast möjligt. Logistiskt var detta de avgörande skälen till det omedelbara behovet att få fram flygplan med passagerarkapacitet för evakuering.

En analys av de största bolagens passagerartransporter mellan katastrofområdet och Skandinavien ger vid handen att:

- Transporter från området började redan samma dag som katastrofen inträffade (26/12 2004) genom MyTravel Airways flight DK150, med 324 passagerare. Denna flygning var en ordinarie charterflygning och den enda transporten den dagen.
- Under tiden från den 27 till och med den 30 december genomfördes ett ökat antal flygningar, med cirka 1000 passagerare den 27, cirka 1300 de 28, cirka 2200 den 29 och cirka 3600 passagerare den 30 december. Därefter sjönk antalet hemtransporterade passagerare efterhand för att i det närmaste klingat av helt efter den 8 januari. Se nedanstående diagram "Passagerare per dag från Thailand" resp "Ackumulerat antal passagerare från Thailand".

Diagram 1. Passagerare per dag från Thailand.

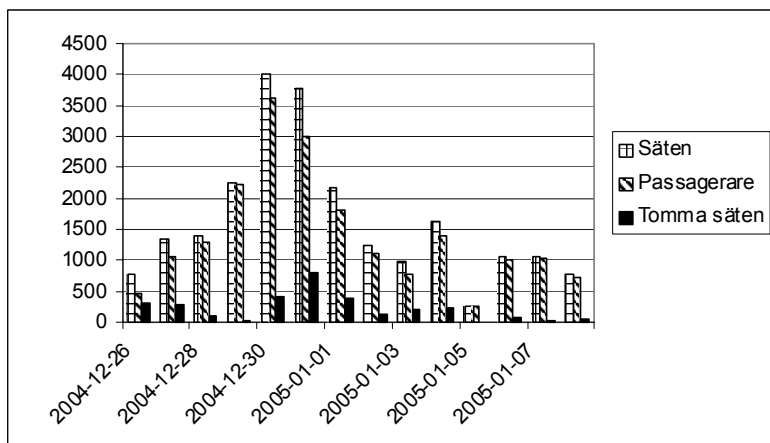
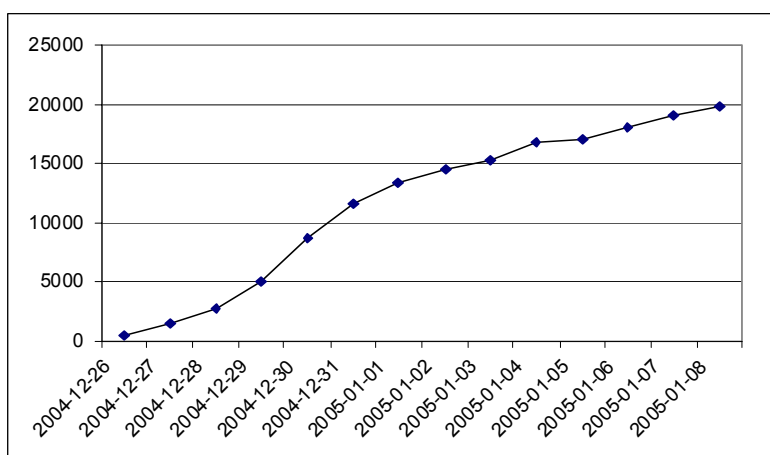
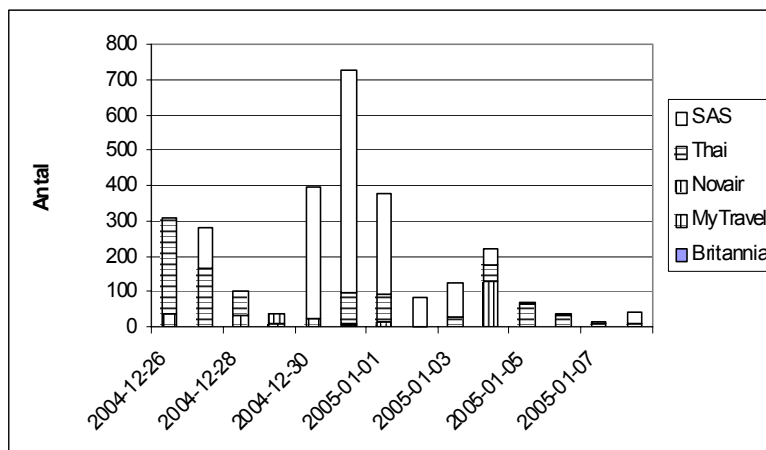


Diagram 2. Ackumulerat antal passagerare från Thailand.

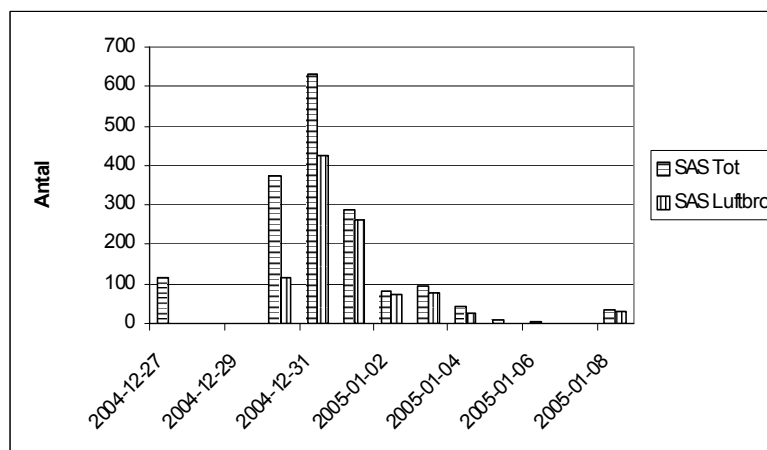


- Dagligen gick det flygningar till Skandinavien med tomma stolar. En närmare analys av hur lediga stolar från katastrofområdet fördelas mellan dagarna och bolagen ger vid handen att det mellan den 27 december och den 1 januari dagligen var 100 eller fler lediga stolar (med undantag för den 29 december). Kulmen nåddes den 31 december, då antalet lediga stolar motsvarade kapaciteten hos två jumbojets. SAS flygningar hade totalt flest antal lediga stolar (se diagram 3, Antal tomma säten per bolag och dag).

Diagram 3 Antal tomma säten per bolag och dag.

- En djupare analys av SAS flygningar visar att det som kom att kallas "luftbron" svarar för den största andelen av SAS lediga säten. (Se diagram 4, SAS tomma säten.)

Det finns en viss osäkerhet när det gäller tomma stolar beroende på hur flygplanen arrangerats för passagerare med handikapp respektive bårtransport. Det redovisade underlaget ger ändå en tydlig bild av kapacitetsutnyttjandet.

Diagram 4. SAS tomma säten.

En sammanfattning av ovanstående är att flygbolagens förmåga att nyttja egen tillgänglig kapacitet är bra, till och med mycket bra. Det

beror i stor utsträckning på att man har ingående kunskaper om branschen och har nära kontakt med sina kunder, som för charterbolagen i första hand är researrangörerna. Men även flygbolag med reguljärtrafik – som SAS och Thai Air – har självklart goda kunskaper om dimensionerande faktorer, som exempelvis sina kunders resemonster, konkurrenssituation mm.

3. Analys

3.1 Transporteffektivitet

Diagrammen ”Passagerare per dag” och ”Ackumulerat antal passagerare” visar på transportkapaciteten och utnyttjandet/beläggningen. Vid analys av diagrammen är det främst tre frågor som blir intressanta:

1. Varför ökade inte tillväxten av passagerarkapacitet tidigare, när det de facto fanns erbjudanden om tillgänglig kapacitet?
2. Hur skedde samordning för att utnyttja tillgången de första dygnen, när det fanns brist på transportkapacitet (den kortsiktiga, omedelbara samordningen, när tillgång inte kan balanseras med behovet)?
3. Hur skedde samordningen för att utnyttja tillgången från dygn 4, när kapacitetstillväxten nått sin kulmen (den långsiktiga samordningen, när tillgång bättre kan balanseras med behovet)?

3.1.1 Varför ökade inte tillväxten av passagerarkapacitet tidigare?

Delar av svaret på denna fråga står sannolikt att finna i de samtal som redovisas i bilaga 1, Sammanställning av samtal m.m.

Som utrikesgruppen konstaterat i sin rapport är det otvetydigt att Utrikesdepartementet måste prioritera sina egentliga myndighetsuppgifter i samband med det operativa arbetet på fältet för att rädda liv och minska lidanden när katastrofen väl var ett faktum. Utöver detta genomfördes ingen – övergripande eller detaljerad – koordinering av logistiksituationen, varken inom Sverige eller mellan Sverige och det drabbade området. Intrycket blir att man inled-

ningsvis följde rutinen ”om var och en sköter sitt, tar vi hand om resten sedan”.

Inom Utrikesdepartementet blandade man strategiska överväganden/beslut med operativt genomförande. Detta synes i sin tur ha lett till att man mycket sent i förloppet skaffade sig kontroll över bl.a. den logistiska situationen. Man kom genom detta att agera på basis av olika intressegrupperingars tryck och inte genom en analys av behov, tillgång och differens. Generellt kan sägas att hela det världsomspännande logistiksystemets uppbyggnad utgår från att det finns en kompetent kravställare som gjort kompetenta analyser och strategiska avvägningar vilka sedan leder till beslut om beställningar – eller inom exempelvis militära organisationer – till order om genomförande (se även bilaga 6 Logistikbegreppet). Genom denna brist på kvalificerad analys och strategiska beslut i ett tidigt skede kom troligen flera hundra svenska medborgare att få vänta i katastrofområdet i flera dygn mer än vad som skulle ha varit nödvändigt.

3.1.2 Hur skedde samordning för att utnyttja tillgången de första dyggen?

Inte någonstans i underlagen går det att finna några tydliga initiativ på övergripande samordning utanför researrangörernas eller flygbolagens egna organisationer. Konsekvensen blev att minst 100 stolar gick tomma mellan Thailand och Skandinavien nästan dagligen de första dyggen. Ur ett teoretiskt logistiskt perspektiv är det bra att ha viss överdimensionerad transportkapacitet, bl.a. för att kunna ”fylla på i sista minuten” och minska behovet av förplanering. Vid den aktuella situationen fanns ingen överkapacitet de första dyggen, tvärtom. Den bristande samordningen på plats gjorde dock att just ”påfyllningen i sista minuten” inte kunde genomföras.

3.1.3 Hur skedde samordningen för att utnyttja tillgången från dygn 4?

Den bristande behovsanalysen i Sverige och den bristande samordningen mellan Sverige och katastrofområdet gjorde att man inte kunde överblicka vare sig behovet av transporter eller tillgången på transportresurser och definitivt inte förändringarna över tiden av dessa två faktorer. Särskilt tydligt blev detta för den ”luftbro” som

Regeringen beställde av SAS. Ingen tog på sig ansvaret för att koordinera flygtransportresurserna med behovet av att inom katastrofområdet få fram rätt individ, i rätt skick, till rätt plats, vid rätt tidpunkt.

Trots att SAS avrådde från det, beställdes iordningställande av två stycken flygplan av typen MD80 för bårtransport av totalt ca 75 bårpatienter. Flygplanstypen krävde tre mellanlandningar mellan Bangkok och Arlanda, och bårarna ger låg komfort. Av de flygplan som erbjöds Utrikesdepartementet från andra aktörer på marknaden hade flera kunnat arrangeras för bårtransport genom att fälla säten (vilket tillämpades i flera andra fall) och kunnat flyga direkt utan mellanlandning.

Luftfartstyrelsens slutsatser att tankarna och planeringen i projekt Svenska Nationella Ambulansflyget, SNAM, är riktiga, delas av logistikgruppen. Det måste betraktas som mycket tveksamt om det var rimligt att utrusta MD80-planen med gammal bårutrustning som dessutom var avsedd för fältbruk och utsätta bårpatienterna för den 20 timmar långa hemresan med mellanlandningar i Delhi, Dubai och Istanbul, när det på marknaden fanns tillgång till flygplan med långdistanskapacitet.

Det går inte att dra någon annan slutsats än att det var det politiska behovet av en synlig statlig insats kombinerat med begränsad insikt som gjorde att man framhärjade i genomförande av flygningarna med MD80.

3.2 Genomförandet

3.2.1 Orsaker – varför blev det fel?

Samordning såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och privata aktörer vad gäller genomförande (operativa frågor) har sin grund i myndigheternas instruktioner och de löpande kontakter man har mellan myndigheter och privata aktörer. Vid en analys av agerandet som berör logistikområdet verkar det största problemet ha varit att delar av Regeringskansliet har för liten kunskap om myndigheternas ansvarsområden och kompetenser.

Det torde vara uppenbart att man inte heller (vare sig inom Utrikesdepartementet eller Regeringskansliet i övrigt) hade kunskap om var inom den statliga organisationen eller inom näringslivet som man skulle söka sakkunskap för att analysera behov och

tillgångar inom logistikområdet. Utrikesdepartementet gav sig in i att operativt beställa kapacitet på marknaden utan att värdera de erbjudanden man fick från marknaden eller ens analysera marknadens tillgångar. Att man inte gav respons på erbjudanden från kompetenta marknadsaktörer är anmärkningsvärt. Möjligen är även detta en återspeglning av konsulära enhetens uppfattning om målkonflikten mellan Utrikesdepartementet och det privata näringslivet. (Se vidare bilaga 1, sidan 2.)

Med ledning av samtalen med UD-personal, flygbolagen, researrangörer och flygmäklare m.fl. är slutsatsen att det inom de beslutande delarna av Utrikesdepartementet vid den aktuella tiden inte fanns någon kunskap om statliga ramavtal för flygtransport av passagerare och gods. Nästan reflexmässigt agerade man utgående från uppfattningen att *”Det är självklart att vända sig till SAS eftersom det är vårt (statens) flygbolag”* (se bilaga 1, sidan 2). Sedermera har UD-personal hänvisat till 5 § i regeringsbeslutet 1999-08-12 *”Tillstånd för SAS Sverige AB att bedriva luftfart i regelbunden trafik mm.”*

Den aktuella paragrafen lyder:

”Under särskilda förhållanden skall bolaget vara skyldigt att mot full ersättning ställa transportkapacitet till disposition enligt Luftfartsverkets (numera Luftfartstyrelsen) närmare bestämmande.”

Logistikgruppen gör ingen juridisk värdering av i vilken grad redan upphandlade avtal enligt LoU² gäller före 5 § i regeringsbeslutet, under de aktuella omständigheterna. Besvärande är dock att ingångna och tillgängliga avtal inte utnyttjas p.g.a. okunskap och att kunskap om avtalen kunnat bidra till en bättre lösning.

Utrikesdepartementet – och i detta fall främst den konsulära enheten – har oss veterligen aldrig övat och än mindre prövat sin organisation i denna typ av ”otänkbara” katastrofscenarier. Bl.a. har Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i underlaget till 2005 års proposition om krisberedskap pekat på behovet att ett beredskapssystem i fredstid införs för att förstärka den generella krishanteringsförmågan i samhället. Inom ramen för ett sådant system kan systematiserade övningar samt metod- och kompetensutveckling genomföras. Oavsett utvecklingen av ett beredskapssystem finns redan i dag en kompetensplattform vid Försvvarshögskolan (FHS) där det genomförs totalförsvarsutbildningar med bl.a. KBM som

² LoU = Lagen om offentlig upphandling

beställare. Man kan notera att UD-personal bara marginellt deltar vid dessa utbildningar.

3.2.2 Kostnader för luftbron

Frågan uppkommer i detta sammanhang vad det är rimligt att denna typ av operationer får kosta. När det gäller att rädda människoliv eller människor i nöd går det självklart inte att sätta ett pris på vad det får eller inte får kosta. Trots allt så kan man inte undvika diskussionen om vad som är effektivt resursutnyttjande, och då kommer man åter in på kostnadsaspekten.

Baserat på SAS faktura till UD avseende luftbron om 28 495 000 kr och att det enligt tillgängliga uppgifter medföljde ca 1800 passagerare blev kostnaden per passagerare ca 16.000 kr.

Detta kan jämföras med en typisk flygresa Arlanda–Bangkok som kostar 10000–12000:- tur och retur- med linjetrafik och 6000–8000:- med charterbolag.

Det går inte i efterhand att bedöma, än mindre beräkna, vad det skulle ha kostat om staten skulle ha förhyrt flygmaskiner enligt gällande avtal på öppna marknaden. Förutsättningarna i den rådande ad hoc situationen måste betraktas som väsensskilda från den planerade verksamhet som linjetrafik och chartertrafik normalt innebär. Faktorer som har stor betydelse i en sådan situation är exempelvis marginalkostnadsstänkande, framtransportkostnader, förhandlingssituationen mm.

Logistikgruppen lämnar ingen bedömning om kostnaden var rimlig eller ej.

3.2.3 Övriga statliga myndigheter

Myndigheterna Försvarsmakten, Räddningsverket, Luftfartsstyrelsen och RPS/RKP agerade, såvitt logistikgruppen kunnat bedöma, i enlighet med givna instruktioner och gällande regelverk. Dessa myndigheters personal inledde sina analyser av situationen den 26/12-04 och hade tidigt den 27/12 en god uppfattning om egna logistiska behov, egen kapacitet och hur ledning av analys och genomförandeverksamhet skulle kunna gå till.

3.2.4 Hur skulle det ha kunnat gå till?

I efterhand går det inte att med exakthet beskriva hur händelseförloppet skulle ha kunnat utvecklas om samordningen inom Sverige, mellan Sverige och katastrofområdet respektive inom katastrofområdet fungerat bättre eller om kapacitetstillväxten kommit några dygn tidigare. Genom att studera hur logistiksystem anpassas när oplanerade händelser inträffar kan man dock dra ett antal slutsatser.

Om Regeringskansliet hade bett någon annan myndighet, exempelvis Försvarsmakten eller Räddningsverket, om stöd med analys av logistikbehov och samordning av transporter hade Utrikesdepartementet kunnat koncentrera sig på sin kärnverksamhet, det som man är odiskutabelt bäst på. Räddningsverket eller Försvarsmakten hade då kunnat involvera de marknadsaktörer man har ständiga kontakter med i så väl analys som avrop, enligt tidigare samarbetsformer och ingångna avtal. Regeringen och Utrikesdepartementet kunde tidigt i förloppet ha fattat strategiska, inriktande beslut baserat på den information som fanns tillgänglig från media, personal i katastrofområdet, researrangörer m.fl. Regeringen kunde också i ett tidigt skede antingen givit carte blanche eller avdelat ekonomiska ramar för myndigheternas agerande. Genom ett sådant förfarande hade man framför allt fått i gång en analysprocess, men också kunna åstadkomma en tydlig skillnad mellan strategiska/inriktande beslut och genomförandet av de logistiska operationerna.

Uppfattningarna inom Utrikesdepartementet och Rikskriminalpolisen (RKP) om varför personregistreringen fick en så pass trög start går isär. Logistikgruppen lämnar detta förhållande utan kommentar. Dock är det – med ett logistiskt perspektiv – en grundförutsättning att ha relevant information för att man skall kunna styra *rätt* individ, i *rätt* skick, till *rätt* plats och transportmedel, vid *rätt* tidpunkt och till *rätt* kostnad. (se bilaga 6 *Logistikbegreppet*).

Detta kräver analys och koordination och inte minst en operativ samordnande organisation. Genomförda samtal och inlästa underlag pekar entydigt på bristande koordination och samordning. Många enskilda insatser var verkligen berömvärda och många drabbade har varit och är tacksamma för enskilda volontärers och tjänstemäns uppoffrande arbete. Men den överordnade koordinationen var bristfällig eller obefintlig.

Logistikgruppens bedömning är att man lokalt kunnat inleda samordning genom att utnyttja de aktörer som fanns på plats (flygbolag, researrangörer, på orten boende svenskar, volontärer m.fl.) genom att från myndigheter i Sverige ge mandat att agera lokalt.

Parallellt med detta hade det varit möjligt att få fram team inom Räddningsverkets ram som kunde åka från Sverige till katastrofområdet senast förmiddagen den 27 december. Personal till dessa team hade kunnat komma från Räddningsverket, RPS, Försvarsmakten och Socialstyrelsen (gärna med personal ingående i projekt SNAM).

Om man haft någon form av tydliga, enhetliga kännetecken för den svenska personalen hade det underlättat väsentligt, främst för att man inom katastrofområdet blivit igenkänd av svenska medborgare.

Om det i dessa team regelmässigt ingår stabslednings- och logistikkompetens, kan samordnade analyser, koordinering och rapportering om läget och utvecklingen till Sverige, komma i gång tidigare.

Logistikgruppen har ingen illusion om att man skulle ha kunnat få fullständig kontroll över läget. Dock hade en tidig och tydlig ambition att koordinera och samordna underlättat dels den löpande analysen av situationen, dels styrning av rätt personer till rätt transportresurs i rätt tid. Man hade dessutom kunnat skapa förutsättningar för en säkrare informationsöverföring till Sverige/Skandinavien.

4. Förslag till utveckling av statens förmåga att möta logistiska behov vid större olyckor och katastrofer

Som framgår av analysen anser logistikgruppen att det är väsentligt att:

- Man håller isär strategiska och inriktande beslut från det operativa genomförandet.
- Den strategiska nivån har tillgång till analyskapacitet (inhämtning, informationsbearbetning, framtagande av beslutsunderlag).
- Den strategiska nivån ägnar sig åt strategiska beslut och avhåller sig från det operativa genomförandet.

- Det operativa genomförandet organiseras och leds av myndighet(er) som i sin ordinarie verksamhet har bred erfarenhet av logistik. Med ledning avses i detta sammanhang såväl analys av behov och tillgångar, samordning med andra myndigheter och privata aktörer, som direkt ledning av egna och eventuellt andras resurser.
- Det operativa genomförandet leds inom ramen för det strategiska beslutet (inga egna okoordinerade initiativ).
- Såväl den strategiska som den operativa nivån planmässigt övas i krishantering, inom respektive nivå och mellan nivåerna.
- Regeringskansliets ledningspersonal ges fortsatt kompetensutveckling i bl.a. de statliga myndigheternas kompetens och ansvarsområden.
- Det förbereds ett tydligare samarbete mellan Regeringskansliet och genomförande myndigheter å ena sidan och olika företag och andra kommersiella organisationer å den andra för att utnyttja dessas kompetens och kapacitet vid extraordinära händelser.

4.1 Strategiska beslut

I situationer med stora olyckor eller katastrofer måste det snabbt definieras och tydliggöras vad som är den strategiska/inriktande ledningen. Det som i Utrikesgruppens rapport beskrivs under gemensam krisstab (se 5.6 *Politisk ledning av en gemensam krisstab*) kan vara lämplig strategisk/inriktande ledning. I den fortsatta utvecklingen kan det inte nog poängteras att den strategiska ledningen måste överlåta det operativa genomförandet till en för det ändamålet lämplig organisation.

4.2 Operativt genomförande

Ur ett samhällsperspektiv är det mycket kostsamt att bygga upp parallella strukturer för operativ ledning av logistik i samband med omfattande olyckor och katastrofer eftersom dessa inträffar relativt sällan. Med de uppgifter som Försvarmakten, Räddningsverket, Polisen med flera har finns det redan i dag en dygnetruntbereidskap för att ta emot uppgifter och omedelbart inleda åtgärder. Sett till storlek och omfattning av internationell operativ verksamhet är det

Försvarsmakten som har den största ledningskapaciteten inom logistikområdet. Förslaget är således att bygga på Försvarsmaktens organisation, kompetens och tekniska kapacitet vid utveckling av logistikledning inom ramen för Sveriges utvecklade krisberedskap.

En utveckling av argumenten för detta förslag kan sammanfattas i fyra punkter:

- Genom kravet på territoriell beredskap krävs det att Försvarsmakten har en fungerande organisation som alltid står i beredskap.
- Genom det internationella engagemanget med såväl mindre personella enheter som hela förband på ett flertal områden i världen³ har Försvarsmakten uppbyggda strukturer för att operativt leda och genomföra uppsättande av, och stöd till dessa enheter.
- Genom utvecklandet av Battle group-konceptet inom EU ställs ökade krav på att Försvarsmakten utvecklar sin beredskap och operativa kapacitet inom logistikområdet. Det är inte möjligt för Försvarsmakten att med egna resurser klara den erforderliga logistiken; för detta krävs en utvecklad struktur för samordning med andra organisationer och privata företag.
- Genom de uppgifter som Försvarsmakten har och genom det rollspel som utvecklats med andra myndigheter finns det såväl inom ledningsstrukturen som inom de operativa genomförandestrukturerna väl utvecklade branschkunskaper inom logistikområdet. Inom ramen för statlig inköpssamordning har Försvarsmakten uppgiften att upphandla person- och godstransporter, bl.a. med flyg för hela den statliga administrationen. Försvarsmakten har också upphandlat så kallade mäklaravtal⁴ för internationella transporter. Inom Försvarsmakten finns i ledningsstrukturen kunskap om gällande internationella bilaterala avtal, upphandlade avtal och hur behovsanpassade upphandlingar och avrop skall genomföras. Vidare finns organisationsenheter för transporter med egna resurser men också för samordning och avrop av civila transporter.

Att Försvarsmakten har de största personella, strukturella och tekniska förutsättningarna att leda den logistiska insatsen vid en kris-situation, där många svenskar drabbas utanför Sveriges gränser, torde stå utom all tvivel. Det krävs dock att det militära logistiska kunnandet kompletteras med bl.a. katastrofmedicinsk kompetens

³ För närvarande 15 missioner med totalt ca 730 man som stöd bl.a. till FN.

⁴ Se bilaga 5 Gällande avtal.

och annan sakkompetens från myndigheter, organisationer och företag med logistikbehov eller resurstillgångar.

Genom att nyttja ledningscentraler som Försvarsmakten disponerar krävs det relativt små medel för att organisera och bemanna ett centrum för logistisk krishantering och information (EPIC⁵) som stöd vid en insats. Att i förväg tydligt peka ut vem som skall leda verksamheten vid detta "Log EPIC" ger möjlighet att bygga upp ett kompetensutbyte och genomföra övningar med andra berörda myndigheter, branschorganisationer, privata aktörer m.fl.

Här bör erfarenheter från totalförsvarsverksamhet som Centrala flygledningen (CFL), Motorreparationstjänsten för totalförsvaret (MRT) och Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) kunna tjäna som exempel där samarbete mellan genomförande myndigheter å ena sidan och olika företag och andra kommersiella organisationer å den andra utvecklats som för att företagets kompetens och kapacitet kommer samhället del vid extraordinära händelser.

4.3 Övning och annan kompetensutveckling

All erfarenhet talar för att krisledningsorganisationer ständigt måste övas för att interna ledningsförhållanden skall regleras, praktiska detaljer prövas och utvecklas samt tekniska system prövas. Inte minst viktigt är att förhållanden mellan organisationer övas, prövas och utvecklas. Det är i det initiala skedet av en kris som de kanske svåraste och mest avgörande besluten skall fattas.

Regeringen och Regeringskansliets olika delar måste därför tränas i analys och strategiskt beslutsfattande. Förmågan till analys baseras bl.a. på kunskaper inom ett antal områden. Regeringskansliet personal i allmänhet och Utrikesdepartementets personal i synnerhet måste därför tillsammans med andra myndigheter delta i de totalförsvarsutbildningar som finns tillgängliga.

Respektive funktion, exempelvis logistik och katastrofmedicin, måste ges tillfälle att öva och pröva sina funktioner var för sig och gemensamt för att efterhand öka sin ledningsförmåga. Det kan i detta sammanhang inte nog påtalas vikten av att ickestatliga organisationer (NGO⁶), frivilligorganisationer och företag engageras i detta. Bland NGOs och frivilligorganisationerna finns en stor

⁵ EPIC = Emergency planning and information centre. Se även bilaga 1 sidan 13.

⁶ NGO = Non Governmental Organisations.

rekryteringsbas med sina mer än en halv miljon medlemmar, där staten med nya och utvecklade rutiner kan finna personal för bl.a. samordning av logistikinsatser i operationsområdet. Avslutningsvis är det viktigt att komma ihåg att det är inom den privata, marknadsanpassade sektorn som den absoluta majoriteten av logistikresurserna finns.

Bilaga 1

Sammanställning av samtal, inlästa underlag och andra underlag från bl.a. myndigheter, transportorganisationer, flygbolag, researrangörer

1. Allmänt

Nedan följer en sammanställning av samtal, mailväxlingar och andra underlag från organisationer och företag som på olika sätt varit eller kunde ha varit berörda⁷ av logistik, främst transporter, till och från katastrofområdet och som logistikgruppen tagit del. Sammanställning gör inget anspråk på att vara komplett men bedöms vara tillräcklig för att ligga till grund för den analys och de förslag för framtiden som redovisas i missivet.

Samtliga uppgiftslämnare har varit mycket tillmötesgående oavsett om det gällt sakuppgifter, studiebesök eller annat som kunnat bidra till rapportens innehåll.

2. UD-personal

2.1. *Samtal med Jan Nordlander, Chef Konsulära enheten*

Som chef för KC hade Jan Nordlander beslutsansvaret när det gällde de konsulära frågorna.

Vid samtalet den 23 mars 2005 gav Jan Nordlander uttryck för att det under perioden efter tsunamin fanns "en målkonflikt mellan UD och reseföretagen". På begäran har Jan Nordlander utvecklat detta i ett mail den 31 maj enligt följande:

Målkonflikten är institutionell; UD är en statlig myndighet som har i uppdrag att varna för oroshärdar och bistå nödställda svenskar; reseföretagen är kommersiella och vinstinriktade. De har därför ett naturligt intresse av att inte på förhand oro kunder och presumtiva resenärer liksom av att ifall en olycka inträffar så snart som möjligt framställa läget som helt under kontroll, medan vi kanske är försiktigare.

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."

⁷ Förteckning över källor framgår av bilaga 7.

På frågan varför man kontaktade SAS som leverantör var svaret att ”det är självklart eftersom det är vårt (statens) flygbolag”.

På frågan om Jan Nordlander kände till att staten har avtal med ett antal andra flygbolag och flygmäklare⁸ så var det inte bekant och Nordlander hänvisade till Christina Palm.

Tidigt hade Mikael Westerlind utsetts till ”flyggeneral” med det operativa ansvaret för flygtransportverksamheten.

Det förekom ett antal möten med danske ambassadören i Stockholm och Thomas Strømme på Norges ambassad. Båda dessa deltog i möten där bl.a. kostnader diskuterades.

Jan Nordlander hade sett SNAM-projektet⁹ i december; därför blev det en första tanke att utnyttja den resursen för att få hem skadade.

2.2. Samtal med Christina Palm

Vid samtalet den 11 april 2005 beskrev Christina Palm det upplevda händelseförloppet i stort och tydliggjorde konsulära avdelningens uppgifter och förklarade beskrivande att man har rutin på att lösa framför allt enskilda eller grupperns problem som kan uppträda utanför Sveriges gränser.¹⁰

Christina Palm utvecklade sin syn på behovet av och processen kring ett utvecklat datastöd för den konsulära verksamheten. Detta utvecklas inte ytterligare i denna rapport.

På fråga varför begäran om stöd gick till SAS och inte till andra bolag var svaret ”det var självklart eftersom staten har avtal med SAS”.

2.3. Samtal med Mikael Westerlind

Vid samtalet den 15 mars 2005 beskrev Mikael Westerlind att han den 28 december 2004 fick uppgiften att förstärka den konsulära ledningen inom UD och ställdes till den konsulära enhetens disposition. Beslut i de frågor som Mikael Westerlind engagerades i fattades av chefen för Konsulära enhet (Jan Nordlander).

Mikael Westerlinds främsta uppgift var att se om man kunde få fram flygkapacitet.

⁸ Se bilaga 5, Gällande avtal.

⁹ Se Luftfartstyrelsen.

¹⁰ Detta beskrivs i utrikesgruppens rapport 2005-06-29.

Mikael Westerlind kontaktade bl.a. flygmäklare som han sedan tidigare hade haft kontakt med och kontakt etablerades med Olle Näslund, SAS.

På fråga om Mikael Westerlind kände till LoU¹¹ konstaterade han att det inte hade varit lönt att ta upp den frågan med aktuella tidsperspektivet. På fråga om man möjligen tänkt på att det kanske fanns aktuella statliga avtal att avropa från eller om annan statlig myndighet hade bättre kompetens än UD så var svaret att det hade man ingen kunskap om.

Ett frågetecken var om man skulle flyga på Bangkok eller Phuket. Sedermera beslutades att charterbolagen skulle flyga på Phuket men att SAS "luftbro" skulle flyga på Bangkok för att evakuera de passagerare som thailändska myndigheter flygevakuerat från Phuket till Bangkok.

UD tog ett antal kontakter med andra nationer för att fråga vilken kapacitet Sverige kunde få hjälp med.

Från Tyskland fick Sverige visst bistånd. (se bilaga 3 Händelselogg.)

Från Storbritannien och Frankrike fick man beskedet att dessa länder inte hade egen kapacitet och att när behov uppstår så vänder man sig till den kommersiella marknaden.

Från USA fick man först beskedet att "detta inte fanns i deras planering" eftersom man inte avdelat något stöd till verksamheten i Thailand ("inget konsulärt behov")¹². Senare fick man beskedet att det skulle gå att biträda med visst stöd men att det skulle ordnas mellan ambassaderna (USA's och Sveriges) i Thailand. Det behövde aldrig genomföras.

Telefonkonferenser genomfördes i SOS Internationals regi. Vid dessa representerades Sverige av UD, SoS, RPS, SRV och landsting. Ingen särskild logistik eller flygbranschkunskap deltog vid dessa konferenser

2.4. Övrig UD-personal

Personal som var i tjänst måndagen den 27/12 och frågade om man kunde vara till hjälp fick ingen tydlig respons. På tisdag den 28/12 kom uppgiften "öppna telefonerna" (så att samtalen i växeln kunde tas om hand). I det läget var det oklart hur ledningen på KC var

¹¹ LoU = Lagen om offentlig upphandling.

¹² Senare har det framgått att USA koncentrerade sina resurser till Indonesien.

ordnad och vem man kunde föra frågor och information vidare till. Hur skulle man bli orienterad om det informationsläge man hade inom regeringskansliet? Oklarheter i ledningsorganisationen medförde att information inte förmedlades vidare, det saknades tydliga kanaler uppåt, och vem skulle värdera information. Detta medförde i sin tur att information och erbjudanden om stöd sorterades bort och fördes inte vidare.

Under onsdagen fick man till uppgift att hänvisa volontärer till Räddningsverket.

Den inledande uppfattningen att UD "tar inte hem folk" ändrades tydligt under onsdagen den 29/12. En följd av detta var att arbetet inriktades mer mot anhörigverksamhet.

Vid kommissionens besök i Thailand konstaterades att det inte förekom några löpande kontakter mellan ansvarig för transporterna, Christer Holtsberg vid ambassaden i Bangkok, och ansvarig vid UD i Stockholm, Mikael Westerlind.

Klas Ljungberg har i rapport UD PM "Rapport från arbetet i Phuket, Thailand efter Tsunamikatastrofen" noga beskrivit sin syn på hur arbetet bedrevs främst i Phuket. Logistikgruppen har tagit del av rapporten.

3. Försvarsmakten

3.1. Allmänt

Under de första dagarna efter katastrofen förekom ett flertal telefonsamtal och e-postväxlingar mellan olika representanter för Försvarsmakten och Regeringskansliet (RK/Fö¹³ och UD). Efterhand som ledningsförhållandena klarades och olika myndigheter fick uttalade roller i arbetet minskade antalet kontakter mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet (RK). Huvuddelen av kommunikationen mellan Försvarsmakten och RK/Fö hanterades på Fö av Tj C Fö/MIL och Rätts- och expeditionschefen.

Den kommunikation som förekom i inledningskedet omfattade huvudsakligen klarläggande redovisningar av Försvarsmaktens möjligheter, beredskap och kapaciteter och svar på frågor av klarläggande karaktär inom samma område. Rapporteringen initierades av Försvarsmakten genom ett beslut av ÖB samma dygn som katastrofens omfattning blev känd.

¹³ RK/Fö = Regeringskansliet/Försvarsdepartementet.

På den direkta frågan om, och i så fall när, Försvarsmakten formellt erbjöd sin hjälp till Regeringskansliet inom ramen för om logistiken och då främst hemtransport av svenskar, är svaret att något riktat erbjudande inte lämnades. Inledningsvis förekom dock förekom täta kontakter mellan FM och RK/Fö, där syftet från FM sida var att klarlägga vilka resurser som fanns tillgängliga. Bland tillgängliga resurser fanns delar som kunde användas till logistik och hemtransport av svenskar.

Det blev tidigt klarlagt att SRV¹⁴ skulle ha en samordnande roll avseende stödet till katastrofområdet varför Försvarsmaktens erbjudanden riktades till SRV.

Försvarsmakten erbjöd hjälp vid ett flertal tillfällen, bland annat hjälp med samverkans- och stabsofficerare, till både Fö och UD.

I skrivelse 2005-03-01, HKV bet 01 610:64048, *”Uppföljning av Försvarsmaktens insats under flodvågskatastrofen i Sydostasien”* har Försvarsmakten redovisat:

- uppföljning av Försvarsmaktens insats,
- rapport efter genomfört erfarenhetsseminarium,
- sammanställd händelselogg.

Av sammanfattningen framgår bl.a. att de tidigaste rapporterna om katastrofen, bl.a. från egna källor, nådde vakthavande befäl (VB) tidigt på morgonen den 26 december. Vakthavande befäl kontaktade då UD för att få ett telefonnummer dit man kan hänvisa personer som i allt större utsträckning börjat ringa till Försvarsmakten. Samverkan etablerades mellan VB Försvarsmakten och VB Räddningsverket (SRV) men inget stödbehov fanns då klarlagt. Det fördes en intern diskussion om möjligheterna till stöd, främst transporter och kristeam.

Den 27 december kallades Försvarsmaktens ledning in från julle-digheten. Inventering av möjliga stödresurser genomförs.

Efter det att vissa oklarheter i ledningsförhållanden uppmärksammas och rättats till, skapades bra rutiner på alla nivåer och Försvarsmaktens ordinarie arbetssätt för stöd till samhället kunde tillämpas.

Kunskapen, inom bl.a. Regeringskansliet och sidoordnade myndigheter, om vad Försvarsmakten kan bidra med i den aktuella situ-

¹⁴ SRV = Räddningsverket.

ationen var initialt bristfällig men fick under insatsens gång en större spridning.

3.2. *Utdrag ur krigsdagboken*¹⁵

Genom utdrag ur krigsdagboken belyses vissa logistikrelaterade aktiviteter under dagarna 2004-12-28–30.

Anmodan 2004-12-28

Regeringen (RK/Fö) anmodade 2004-12-28 kl 15.30 Försvarsmakten att redovisa:

- beredskapsläget för Tp-84 samt gränssättande tidsaspekter.
- FM tillgång på liksäckar samt
- FM totala flygtransportkapacitet för hemtransport av omkomna.
- FM möjliga resurser för humanitärt stöd.

Svar redovisades 2004-12-29 kl. 08.30 med kompletterande underlag kl. 20.15 samma dag.

Orientering 2004-12-30

Försvarsmakten orienterades om att regeringen fattat beslut att Försvarsmakten skall lämna stöd till Räddningsverkets verksamhet med anledning av jordbävningen i Asien. Stödet omfattade såväl understöd med humanitära insatser, transporter samt i ett senare skede möjliga insatser med förband ur styrkeregister.

Orientering 2004-12-30

Rk/UD orienterade om att Tp-84 skall användas för transport av kvarlevor från Thailand.

¹⁵ Loggbok över händelser, samtal, order mm för förts vid den militärstrategiska insatsledningen.

Orientering 2004-12-30 kl. 15.30

RK ville att Försvarsmakten skall göra allt för att stödja hjälparbetet efter katastrofen med bland annat transport av förnödenheter och omkomna.

3.3. Övrigt Försvarsmakten

Bredden på Försvarsmaktens insats framgår av ovan angivna skrivelse. Ur ett logistikperspektiv med de aktuella avstånden är det, förutom sakkunskap inom logistikområdet, främst lednings-, sambands- och samordningsresurser som Försvarsmakten kan bidra med. De transportflygplan (TP 84 eller mer kända som C 130 Hercules) är lämpade för kortare transporter eller längre transporter där tiden inte är avgörande. Eftersom de har hög tillgänglighet (minst ett plan har 24 timmars materiell beredskap) och låga krav på landningsfaciliteter kan de tidigt sättas in för tilltransport av exempelvis sambandsutrustning och ledningspersonal. Väl på plats är TP84 väl lämpad för matartransporter av människor och materiel och som sambandsplattform.

Försvarsmakten har bl.a. bilaterala avtal om stöd vid fredsbevarande operationer och liknande. Sannolikt hade vissa av dessa avtal kunnat ligga till grund för diskussioner om stöd med hemtransport av skadade.

Försvarsmakten bidrog med bl.a. stabspersonal. Den personalen hade kunnat vara i området flera dagar tidigare, om begäran hade kommit tidigare till Försvarsmakten.

I detta sammanhang kan konstateras att Försvarsmakten har stor vana att med korta förvarningstider ställa stabspersonal med såväl generella som speciella kompetenser till förfogande för insatser såväl inom Sverige som utomlands.

Med drygt 50 års erfarenhet att etablera och stödja utlandsinsatser kan personal ur Försvarsmakten ingå i de allra första teamen som anländer till området. Det torde dessutom finnas tillräckligt med erfaren personal för att snabbt åstadkomma en styrketillväxt som kan säkerställa både uthållighet och kompetensbredd.

4. Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen har inkommit med underlag¹⁶ till 2005 års katastrofkommission.

Av underlaget framgår att LfV¹⁷ den 28 december 2004 fick i uppdrag av UD att utreda möjligheterna att genomföra hemtagning av skadade från Thailand med särskilt iordningställda sjuktransportflygplan från SAS. Under förmiddagen den 29 december gavs klartecken från SAS om att kunna genomföra sjuktransporten med två MD80 flygplan. LfV meddelade UD detta klockan 11.00, och uppdrag att genomföra sjuktransporten erhöles i samma telefonsamtal (bekräftades senare skriftligt).

Enligt uppgift från SAS avrådde man under hand från denna operation främst därför att flygplanstypen (MD80) är olämplig för långa distanser (många mellanlandningar krävs) men också därför att sjuktransportinredningen är av typen "fältbåar".

LfV organiserade ledningen av insatsen med den tänkta ledningsorganisationen i SNAM-systemet¹⁸ som grund. Denna var etablerad i krisledningscentralen på Arlanda klockan 16.00 den 28 december med personal från LfV, SAS och Västerbottens läns landsting (VLL).

Till bilden hör att de MD80-flygplan och den bårutrustning som användes hör till en förgången tid och var optimerade för transporten av sårade och sjuka främst inom Sverige med transporttider på maximalt två timmar. De har därför en låg medicinsk nivå. Ledningsorganisationen däremot är utvecklad för modernare scenarier där nästa generation av flygplan (Boeing 737-800) och framför allt moderna bårutrustningar med bl.a. mobila intensivvårdsbåar med mycket hög vårdnivå. Systemet är dimensionerat för den aktionsradie som gäller för EU-insatser, inom 600 mil från Bryssel.

Problematiken med vårdgivaransvar mm utvecklas inte här.

Av Luftfartsstyrelsens underlag framgår (Luftfartsstyrelsens skr bilaga 3) att det förekommer ett antal motstridiga uppgifter från tjänstemän inom UD bl.a. vad avser uppdraget att koordinera patienttransporter.

Av bilaga 8 i Luftfartsstyrelsens underlag framgår att UD (Jan Nordlander) i ett mail den 30 december klockan 22:32 avböjer erbjudandet från Ambulansflygs ledningsgrupp

¹⁶ Luftfartsstyrelsen 2005-02-21, LS 2005-1081, *Naturkatastrofen i Asien – Underlag från Luftfartsstyrelsen*.

¹⁷ LfV = Luftfartsverket.

¹⁸ SNAM = projekt Svenska Nationella Ambulansflyget.

”om att kartlägga transportbehoven eftersom utrikesförvaltningens tjänstemän på plats kan göra detta, om så behövs i samråd med läkare”.

Av bilaga 9 i Luftfartstyrelsens underlag, ett internt mail den 31/12 kl 02:47, med lägesbeskrivning, framgår att Ambulansflygets ledningsgrupp genom egna kontakter skaffat sig en tämligen god uppfattning om transportbehovet. Det var fyra timmar efter det att UD avböjt erbjudandet om kartläggning. Vidare framgår av mailet att

”Det som vi upplever som mest frustrerande är bristande koordination av beslut, otroligt många ’egna’ initiativ från olika myndigheter, privatpersoner/företag samt enskilda befattningshavare i regeringskansliet som inte koordineras”.

5. Rikskriminalpolisen

Samtal med Thord Modin, RKP, 5 april 2005.

Den 27/12 gick RKP i sk stabsorganisation och hade då bl.a. en utvecklad analyskapacitet.

Samtalet rörde mest hur personregistreringen genomförs vid katastrofer eller större olyckor. Ur ett logistiskt perspektiv var det vid tsunami-katastrofen en fråga om vem som transporterades från området och till hemort.

Ansvarsfördelningen mellan UD och RKP var inledningsvis inte klarlagd eller tillräckligt tydlig. Detta finns beskrivet i UD:s och RKP:s underlag till kommissionen och i utrikesgruppens rapport och utvecklas inte ytterligare här.

6. Räddningsverket

Den 26 december klockan 07.28 mottog Räddningsverket UN-DAC-larm¹⁹ och förfrågan via SOS Alarm AB.

Strax efter klockan 08.00 orienteras generaldirektören, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Sida om händelserna, bedömning och åtgärder.

Av loggar och anteckningar framgår att Räddningsverkets arbete och samverkan under den 26 december koncentrerades på insatser till stöd för FN och EU med inriktning på Sri Lanka. Samverkan och insatser inom ramen för FN-systemet följer etablerade rutiner

¹⁹ UNDAC = United Nation Disaster Assessment and Coordination.

mellan olika FN-organ, UD, Sida och Räddningsverket. Informationsutbytet på ReliefWeb mellan olika aktörer på den internationella arenan inom FN-systemet och EU-systemet var omfattande. Under eftermiddagen och kvällen slutfördes i huvudsak arbetet med rekrytering mm av personal, iordningställande av utrustning, ordnande av flygtransporter mm samt den administration i övrigt som sammanhänger med insatserna. På kvällen återgick verket till ordinarie beredskap med vakthavande tjänsteman, internationell jour och informationsjour.

Genomgående kan man konstatera att Räddningsverket från första början följer sina rutiner och planerar med utgångspunkt i de fakta man får fram via olika kanaler. Man har dock svårt att få fram inriktningar eller beslut från regeringskansliet.

Räddningsverket hade kunnat agera tidigare om man fått beslut och inriktningar.

7. SAS

7.1. *Olle Näslund SAS*

Olle Näslund, vice president SAS Foreign and Public Affairs, var en av de centrala kontaktpunkterna mellan SAS och UD under den aktuella perioden.

Från samtal med och mailredovisning från Olle Näslund hämtas:

- Måndag 27 december kl 16.00: Christina Palm vid UD tog kontakt med SAS/Olle Näslund/Lars Benett och efterfrågade om SAS kunde ställa särskild flygkapacitet till förfogande. Olle Näslund lovade att mobilisera SAS operativa center i Köpenhamn för att inventera och aktivera tillgänglig kapacitet. Skandinaviska charteroperatörer hade meddelat att deras kapacitet inte räckte, utan förstärkning från SAS behövdes. UD och SAS skulle ha kontakt tisdag förmiddag för preliminärt besked.
- På morgonen tisdag 28 december meddelade SAS till UD (Christina Palm) att man kunde mobilisera sammantaget fyra Airbus 330/340 varav två den 30/12 från Stockholm respektive Köpenhamn och två den 31/12 från Köpenhamn med 262 stolar vardera. Dessutom fanns det lediga stolar på ordinarie dagliga flygningar ut från Bangkok till Köpenhamn om cirka 50 på varje avgång. Det beslutades att SAS skulle positionera besättningar för att verkställa dessa flygningar. Det beslutades dessutom att SAS

och de skandinaviska utrikesdepartementen skulle mötas samma dag klockan 16.00 för att dryfta eventuella tillkommande behov.

- Möte 16.00 på svenska UD mellan Jan Nordlander, chef konsulära enheten, danske ambassadören Ole Lönsmann Poulsen, norska chargé d'affaires Thomas Strömme, Christina Palm och Mikael Westerlind. De skandinaviska myndigheterna påtalade att det behövs ytterligare samskandinavisk kapacitet. SAS hade ej mer flygplan med hög passagerarkapacitet tillgängliga på kort tid (besättningar och flygplan runt hela världen). SAS lovade att undersöka en luftbrooperation med Boeing 737-kapacitet, där flygplan och besättningar gick att mobilisera i Skandinavien snabbt. Nytt möte bestämdes till onsdag 29 december kl 13.00. Vid underhandskontakter under kvällen beslutades att tre 737-flygplan skulle öppna luftbron utöver A 340-operationerna.
- Onsdag 29 december klockan 11.30 inkom begäran att iståndsätta de två bårflygplan av typ MD 80 med sammanlagt 71 bårplatser och 72 stolar. SAS hade i tidigare diskussioner tydliggjort att man avrådde från att använda MD82²⁰ som ambulans- eller sjuktransportflyg p.g.a. det långa avståndet (man ansåg detta vara en "skitoperation", eftersom det krävde tre mellanlandningar på vägen hem och hade mycket låg patientkomfort).
- Kl 12.00 lyfte tre 737-800 från Stockholm och Oslo mot Bangkok. Vid ett möte på UD klockan 13.00 beslutades att dessa 737-800 skulle gå två vändor, sammantaget 6 flygningar hem från Bangkok. SAS uppmanades att ha beredskap för en tredje respektive fjärde våg. Nytt möte hos UD bestämdes till torsdagen 30 december klockan 14.30.
- Torsdag 30 december: Två stora Airbus lämnade Stockholm respektive Köpenhamn.
- Klockan 12.00 lämnade de två ombyggda MD-80 bårflygplanen Stockholm.
- Möte 14.30 på Svenska UD. Man beslöt att utrusta nyårsaftonens A 340 med 20 stycken bårar för att utöka insatt sjuktransportkapacitet. SAS beslutade att på ordinarie Bangkok-flygningar sätta in två bårar per avgång.
- Det beslutades om nytt möte men per telefon 31.12 klockan 13.00.

²⁰ MD 82 är av samma typ som MD 80.

- Fredag 31 december. Klockan 10.00 beställdes formellt tredje vågen om ytterligare tre flygningar. Telefonmöte klockan 13.00. Efter en avstämning beslöts klockan 16.00 formellt fjärde vågen om ytterligare 3 flygningar. Nytt telefonmöte beslöts till 1 januari kl 13.00.
- Lördagen den 1 januari klockan 13.00 telefonmöte: Avstämning, allt enligt plan.
- Tisdag 4 januari. klockan 11.20 Ytterligare en 737-flygning beställes att avgå Bangkok 8 januari. Detta var den sista beställningen.
- Under perioden 27/12 till och med 11 /1 togs utöver ovannämnda ett otal kontakter bilateralt mellan de tre skandinaviska myndigheterna och SAS i olika frågor.

7.1.1. Övrigt

- Mot bakgrund av att den thailändska staten genomförde ett stort antal evakueringstransporter av passagerare från Phuket till Bangkok skedde en uppdelning såtillvida att charterbolagen transporterade resenärer HKT-CPH/ARN och SAS transporterade resenärer BKK-CPH/ARN.
- SAS uppfattade sig som ”provider”, försörjare av efterfrågad kapacitet. Det som UD ville ha ansträngde man sig för att leverera med den egna flygplansflottan. Det diskuterades aldrig mellan UD och SAS att SAS skulle uppfatta sig som flygmäklare för att exempelvis få fram långdistansflygplan med hög passagerarkapacitet från andra bolag.
- Inom SAS i Bangkok visste man att man inte skulle kunna fylla flygmaskinerna i SAS ”SAS luftbro”, på grund av den bristande koordinationen på marken.
- SAS har uppfattat samarbetet som mycket effektivt och uppskattar framför allt den samskandinaviska koordinationen, som dels underlättat evakueringen av skandinaver utan hänsyn till speciell nationalitet samt underlättat SAS interna styrning och organisation av alla dessa flighter.
- Totalt sett evakuerade SAS ca 2 100 skandinaver varav ca 400 på lediga stolar i ordinarie ruttflyg. Bokade passagerare på ordinarie

ruttflyg var ca 1600 till den 6 januari vilket ger en total om ca 3 700 utflugna från Thailand under perioden 27/12–6/1.

7.2. *Samtal med Claus Hyllestad*

Claus Hyllestad är SAS Manager Charter Sales and Operation.

SAS genomförde totalt 25 flygningar med A/C A340, A330, 737/800 samt MD, på SAS flygningar transporterades ca 1600 passagerare.

Det ambulansflyg med B 737 som SAS och LFV har utvecklat kunde inte användas på grund av att certifieringen inte var klar²¹. Flygningar med bårplatser genomfördes i stället med MD 80.

Den operativa ledningen/hanteringen av flygningarna genomfördes av SAS/Köpenhamn

Första kontakten om evakueringsflyg togs av SOS International.

Första kontakt från danska UD om specialflygningar togs under tisdagen 28/12.

Den första flygningen startade 2004-12-30 (se händelselogg bilaga 3).

SAS opererade mellan Bangkok och Skandinavien, då Thai Airways och flygvapnet i Thailand upprättat en flygbro mellan Phuket (HKT) och Bangkok (BKK).

SAS upprättade en stödpoint i Dubai för besättningsbyten m.m.

Flygningar via Delhi fungerade dåligt; det var svårt att få landningstillstånd i tid. Koordinering mellan UD, berörda ambassader och lokala luftfartsmyndigheter fungerade inte som det skulle.

7.2.1. *Övriga synpunkter från Claus Hyllestad:*

Det skulle väsentligt underlätta och snabba upp hanteringen om det finns ett mellanled med beställarkompetens, där man kan bolla frågor av operativ karaktär etc., och en koordineringspunkt avseende flygtransporter.

²¹ Se vidare under SNAM.

7.3. *Tommy Hansson, pilot inom SAS*

Samtalet med Tommy Hansson genomfördes som telefonintervju.

Tommy Hansson ringde själv jourhavande trafikvakt den 27/12. SAS kunde då få fram besättningar till två Boeing 737-800, och "man filade på logistiken kring en Airbus".

Den 28/12 hände ingenting annat än att frivilliga besättningar anmälde sig. På kvällen den 28/12 hade officiell förfrågan kommit från UD till SAS.

29/12 flög de två första Boeing 737-800²² från Arlanda, via Dubai till Bangkok..

30/12 flög man ut från Bangkok med 70 respektive 26 "självgående" passagerare. Kapaciteten är ca 100 passagerare per plan.

Upplevelsen var att det inte fanns någon koordination i Bangkok. Flygplansbesättningarna ägnade sig åt egen "raggning" av passagerare. Markpersonalen skötte passagerarlistor före avgång på ett fullgott sätt.

Ambassaden hade god kontroll på SAS verksamhet, men man uppfattade inte att man brydde sig om passagerarlistor.

Tommy Hansson framhåller att SAS skötte sig bra och enligt de rutiner för "udda verksamhet" som man är van vid.

7.4. *SAT*

Samtal med SAS angående bl.a. särskilda insatsgrupper (SAT²³) genomfördes den 11 mars 2005 med Lars Bennet (Head of Corporate Emergency Response Planning Safety & Security Department) och Ewa Kuylenstjerna (Manager Corporate Emergency Response Planning)

SAT finns på Arlanda, Köpenhamn och Oslo och består av ca 100 personer specialutbildade för flygplatshantering, krishantering, samordning etc. vid katastrofer. Vid Linate-katastrofen sattes ett SAT team under en vecka för att avlasta ordinarie organisation. FAST (family assistance team) är en grupp för stöd åt anhöriga; en kontaktperson utses för stöd i vidare frågor under längre tid. SAT-teamet är kopplade till Star Alliance-gruppen och bolag som handhas inom SGS²⁴.

²² Se händelselog SK 9027 och 9028.

²³ SAT = Special Assistance Team.

²⁴ Scandinavian Ground Service.

Frågan från logistikgruppen var om, och i så fall hur, det kan fungera utanför dessa ramar. Vem kan initiera en insats – regeringen, Räddningsverket, UD?

Samtalet gav vid handen att SAT-organisationen är optimerad för SAS-koncernen och Star Alliance-gruppen. Den har ständig beredskap att hantera incidenter, kriser och katastrofer. Organisationen är optimerad för att hantera problem inom SAS och dess partners (i varierande samarbetsformer) operativa verksamhet. Vid eventuella katastrofer finns det inom flygbranschen en kodex som gör att man oavsett företagsbindningar hjälper varandra.

Att hålla en beredskap för att som vid tsunami-katastrofen biträda vid flygplatsen i Phuket skulle vara en uppgift som går utöver behovet för den egna operativa verksamheten och skulle kostnadsmissigt behöva täckas till 100 procent av beställaren via reglering i avtal. Det är dessutom mycket tveksamt om det skulle kunna planeras på ett adekvat sätt. Bl.a. finns kulturella och språkliga problem som skall lösas i samarbetet mellan lokala myndigheter, svenska myndigheter, företag, berörda enskilda m.fl.

Troligen är lösningen den att man vet om att denna typ av resurser finns inom såväl SAS som andra företag och när behovet uppstår så använder man gängse kontaktnät för att fråga vilka resurser som skulle kunna disponeras.

De facto nyttjades SAS och SGS resurser såväl på Kastrup som på Arlanda när återvändande anlände. En väsentlig skillnad var att på Kastrup skrevs det avtal men på Arlanda skedde det genom ”frivilligt åtagande”.

8. My Travel

Ordinarie flight DK 150 med route ARN-HKT²⁵-ARN den 26/12 omdirigerades i luften till Bangkok, där passagerarna ifrån Skandinavien inkvarterades (sköttes av personal på plats), planet flögs sedan tomt ner till HKT för evakuering. Passagerarna var i mycket dåligt skick, benfrakturer, sårskador m. m. Många saknade kläder, pass, och pengar.

Mellan 26/12 och 2/1 genomfördes 12 flygningar varav två extra flygningar utöver normalt program (se Händelselog, bilaga 3) med

²⁵ HKT = Phuket flygplats.

totalt 4173 passagerare. Evakueringsflygning DK 6002 CMB²⁶-ARN-CPH genomfördes på initiativ från MyTravel Group.

From 27/12 upprättades en intern krisgrupp för egna besättningar.

From 27/12 följde sjuksköterska med på samtliga flyg. Från och med 29/12 fanns även läkare med ombord. Poliser medföljde flera av flygningarna för registrering av passagerare.

From 27/12 arrangerade MyTravel på eget initiativ ett koordineringsmöte med SGS²⁷ handlingagent samt organisationer och berörda myndigheter för att hantera mottagningen av passagerarna på bästa sätt. Arbetet bestod i att bistå med kläder, transporter, själavård etc.

From 28/12 sändes stationspersonal till HKT för samordning och för att säkerställa logistiken på plats. Löpande hade man kontakter med berörda myndigheter, organisationer och företag.

My Travel har ett eget fungerande EPIC (Emergency Planning and Information Centre). EPIC kan bäst beskrivas som en beredskapsorganisation som är lokalmässigt, tekniskt och administrativt förberedd för att med mycket kort förberedelsestid (timme/timmar) överta ledningen av en incident eller krissituation från sitt operativa centrum. Genom detta förfarande kan man fortsätta att leda ordinarie verksamhet med ordinarie rutiner, ordinarie personal etc., medan EPIC byggs upp med de funktioner som krävs för hantering av den speciella situationen. MyTravel Airways är självklart inte ensamt i branschen om att ha en genomarbetad beredskapsplanering. Logistikgruppen anser dock att MyTravel Airways planering kan tjäna som exempel på att ett företag med en mindre flygplansflotta (10 flygplan) avdelar resurser för att bygga upp sitt EPIC och genomför ett antal övningar årligen, på olika nivåer, för att säkerställa beredskapen.

8.1. Övriga synpunkter MyTravel:

Det föreligger ett behov av koordinerade kontaktvägar till myndigheter.

En insatsgrupp för koordinering och samverkan på ort efterlystes.

²⁶ CMB = Colombo, Sri Lanka.

²⁷ SGS = Scandinavian Ground Service.

9. Novair²⁸

Samtal med Commercial Director Liesel Gabrielson, Susan Engman och Hansine Hjellum genomfördes den 13 januari 2005.

Totalt nedtransporterade Novair 127 passagerare (SRV, UD, arrangörspersonal etc) i 1068 tillgängliga stolar (flygningen från Frankfurt till Phuket ej medräknad).

Total hemtransporterades 1173 passagerare i 1346 tillgängliga stolar.

26/12: Novair fick första signalen ca 0500 den 26/12 från egna besättningar i Phuket, en beredskapsledare samt delar av företagets beredskapsledning sammankallades till första möte på förmiddagen.

Samtidigt kallades Apollos beredskapsledning in. Egen koordinator för Novair och Apollo sändes till HKT på kvällen den 26/12.

Genom kontakt med personalen i Phuket kunde konstateras att två ur kabinpersonalen saknades. Dessa återfanns senare under dagen.

Förfrågan ifrån Apollo om att påbörja arbetet med att planera för en evakueringsflygning. Första ordinarie flight på HKT låg först den 31/12.

27/12: Kontakt togs med researrangören Apollo för att sammanställa passagerarlistor m.m. Nödvändig personal kallades in. Planering av evakueringsflyg påbörjades.

28/12: Förfrågningar från alla tre researrangörerna inkom under dagen gällande möjlighet för räddningspersonal m.m. att medfölja första flygningen till HKT. NVR827 lyfte (se bilaga 3 Händelselogg) med representanter ifrån RK, UD, SRV samt behövlig egen personal från Apollo och Novair, totalt 67 passagerare ner och 329 hem. Utöver passagerare transporterades kläder (Kapp-Ahl), leksaksbjörnar och annat material ifrån Röda korset.

En ny förfrågan från Apollo inkom avseende en ytterligare flygning från HKT. En sådan genomfördes med Air Luxor den 30/12, se händelselogg (bilaga 3).

Efter en kompletterande mailväxling med Mats Dahlquist, Apollo, kan följande sammanfattning redovisas:

- Apollo försökte under söndagen och måndagen att komma i kontakt med UD bl.a genom sin pressansvarige. Det var dock först vid mötet på UD den 28/12 som man fick tillfälle att diskutera behovet av samordnade insatser.

²⁸ Novair är Apollos transportföretag.

- Några krav på särskilt stöd med bärplatser framfördes inte till UD eftersom skadade människor evakueras i första hand av försäkringsbolagen, i Apollos fall Nordic Assistance. Däremot påtalades behovet av en allmän nationell insats.
- Apollo hade en egen plan för evakueringen av sina egna gäster och behövde aldrig någon direkt hjälp från UD med den saken. Någon uppdaterad redovisning av behov eller genomförda transporter efterfrågades aldrig av UD.
- Apollo förbehöll sig i mötet med UD den 28/12 att återkomma med diskussioner kring kostnader efter det att den akuta fasen var förbi. Det är de diskussioner som sedan förts direkt och via branschorganisationen RIS, och som senare ledde fram till överenskommelsen mellan branschen och staten.

9.1. Övriga synpunkter från Novair:

- Handlingagent i HKT samt ARN fungerade bra.
- Hanteringen från svenska myndigheter var okoordinerad (panik-åtgärder).
- Titta på andra katastrofledningsorganisationer typ GAST/EPIC²⁹
- Mellan researrangörerna fungerade samarbete bra!
- Varför användes inte katastrofregistret (DVI) hos RPS från början för hantering av saknade?
- I samband med katastrofen i Asien erbjöd vi plats ombord på våra plan som ju i princip gick tomma ner till HKT, både för personal från t.ex. SRV och transport av materiel. Vi ringde till SRV och försökte erbjuda något men fick ingen respons. I slutändan kom de officiella förfrågningarna om att få åka med via våra researrangörer.
- Det har varit totalt okoordinerat och lett till extra belastning på vår organisation, som självklart ändå har varit extremt belastad. Självklart ställer vi upp med allt vi kan, och vi vill självklart hjälpa till på alla sätt, men det vore bra om detta kan koordineras så vi har en kontaktpunkt, t.ex. Kronflyg, det vill säga en kanal för kontakt och samordning mellan bransch och beställare.

²⁹ Gemeinsame Auskunftsstelle / Emergency procedure (alt planning) information centre (Se bl.a. My Travel).

10. Fritidsresor/Britannia

Samtal den 16 mars 2005 med Göran Gårdö (VD Britannia) och Peter Alström, Britannia.

Senare kompletterat med vissa förtydliganden via mail.

Fritidsresors Duty office-funktion och Britannias Crew office-funktion är samlokaliserade.

Den 26/12 blev Duty-office uppringda tidigt på morgonen om problem i Phuket varvid man kallade in beredskapsgrupp och beredskapsledare. Inledningsvis betraktade man det som en researrangörsfråga. Cirka klockan 08.00 kontaktades Britannias VD, Göran Gårdö, som inställde sig på Fritidsresor/Britannias kontor omkring klockan 9 den 26/12.

Man beslutade stoppa resenärer Malmö–Phuket. Flygplanet flög senare utan charterpassagerare till Phuket för att hämta hem egna passagerare, 318 stycken med avresa den 27/12 från Phuket. (se bilaga 3 Händelselogg)

Frågan var hur man skulle göra med passagerare på MyTravel's flygning Göteborg–Phuket. Något försenad avgick flygningen utan charterpassagerare men med särskilda medarbetare som skulle transporteras till och vara behjälpliga i Phuket.

Tidig eftermiddag den 26 december stod det klart efter kontakterna med Phuket att man måste få ut resenärer/passagerare eftersom ett antal hotell var förstörda.

Beslut togs att sända egen personal (beredskapsledare samt guider) till HKT med MyTravel's flight på söndag kväll.

Peter Ahlström kontaktade på förmiddagen TUI koncernens OP i Hannover³⁰ för koordinering av flygplanskapacitet för s.k. undsättningsflygningar.

Preliminärt besked fick man på söndag kväll (26/12). Bekräftelse erhöles på måndag förmiddag. Totalt fick man tillgång till sju flygningar med plan av storleken 757, 767 och 1110. Detta meddelades till UD.

Vid lunchtid 26/12 saknades fortfarande kontakt med Khao Lak, som var Fritidsresors centrum för resenärer till Phuket. VD, Göran Gårdö, fick då i uppdrag att skapa kontakt med UD för information om situationen i Thailand, samt att förmedla den information om omfattningen som Fritidsresor fått via personal på plats. Man kontaktade UD, Christina Palm, som vid det tillfället inte hade någon ytterligare information annat än att personalen från ambas-

³⁰ TUI koncernen består av 6 flygbolag med totalt 92 flygplan.

saden i Bangkok var på väg till KhaoLak. Enligt Göran Gårdö var det uppenbart att Christina Palm inte hade samma uppfattning om läget i Phuket som reseföretagen nu hade.

Vid samtalet upplyste Göran Gårdö Christina Palm om att Fritidsresor/Britannia drog i gång hela sin kapacitet för att få ut sina resenärer från området.

På eftermiddagen framfördes till UD att behovet av bårtransporter var stort ifrån HKT.

Den 27/12 hölls en telefonkonferens mellan Fritidsresors högsta ledning (bl.a. Johan Lundgren, koncernchef) och UD:s Christina Palm. Johan Lundgren försökte frustrerad att understryka behovet av att stora hjälpinsatser behövdes och tydliggjorde att man från researrangör och flygbolag ville förmedla läget. Fritidsresor/Britannia saknade själva fem guider och en pilot vid tillfället. Johan Lundgren sökte även kontakt med statsministern.

Kontakt togs med RKP (Rikskriminalpolisen) angående hantering av passagerarlistor. P.g.a. problem att kontrollera vilka som gick ombord fylldes passagerarlistor i mellan Phuket och Abu Dhabi för vidareändning till Sverige.

Från Britannia upplevde man att det gått åt väldigt mycket energi att förklara katastrofens omfattning (även om man inte såg dess fulla vidd initialt).

Man var extremt tydlig i sina krav på att myndigheterna måste agera snabbt med kriscentrum och transporter hem. Speciellt anförde man behovet av bårtransporter. Detta behov kom att förstärkas när man mötte de flygplan som kom hem, där mängder av passagerare borde ha transporterats på bår. Man hade också vetskap om att det fanns mängder av resenärer på sjukhusen i Thailand som var överbelagda etc.

Tisdag den 28/12 kl 1400 genomfördes ett möte på UD med researrangörerna.

Det fanns de första dagarna ingen kostnadsdiskussion med UD. Detta var underordnat frågan om att få hem egna och andras resenärer. Det var först vid tisdagens möte (28/12) på UD, när Fritidsresor/Britannia och övriga researrangörer presenterade sina aktiviteter och uppgifter om situationen, som det togs upp att detta kostade pengar som reseföretagen skulle återkomma med krav om. På Göran Gårdös konkreta fråga om man skulle fortsätta att jaga efter lämplig transportkapacitet och svarade Jan Nordlander, UD, tveklöst ja; dessa flygningar behövde inte bekräftas av UD.

Man enades om ett uppföljningsmöte den 30/12 klockan 11.00 som genomfördes, men uppfattningen är att det var ett något kaotiskt möte med mycket spring ut och in. Vid detta möte framfördes att det måste organiseras någon form av ambulansflyg.

30/12 hade man god koll på passagerarläget.

Den 30/12 togs kontakt med Kjell Asplund (Socialstyrelsen), SOS International i Thailand m.fl. angående bårtransportbehovet. Det uppfattades som att något sådant behov inte förelåg.

För säkerhets skull riggades 10 bårar i Storbritannien och skickades till Arlanda.

Noteras bör att dessa bårar monteras i ordinarie passagerarflygplan och inte kräver någon särskild flygvärdighetsprövning. Dessa bårar kom aldrig till användning.

Att en Boeing 747 från engelska Excel med 422 stolar fanns tillgänglig för avgång från Bangkok till Sverige/Norden meddelades i mail från Britannia till UD, Christina Palm, den 28/12 klockan 22.20.

Övrigt

- Psykologer, läkare och sjuksköterskor medföljde på alla fligheter.
- Hanteringen av ankommande på flygplatser i Skandinavien var bra.
- Debriefing av personal genomfördes på plats i Thailand.
- Koordineringsproblem rådde mellan skandinaviska ambassadtjänstemän i Phuket.
- Operativt ansvariga saknades hos myndigheterna.
- Totalt transporterades 2169 passagerare hem.

10.1. Övriga synpunkter från Fritidsresor/Britannia

Man upplevde inledningsvis en oklar rollfördelning mellan UD-RPS/RKP-flygbolagen avseende passagerarlistor.

UD:s förmåga att ta till sig och analysera information var otillräcklig.

Man måste kunna agera och fatta beslut "även på lösan grund".

Varför tog man inte till sig branschkunskap?

11. FlyNordic.com

Samtal genomfört 2005-01-13 med FlyNordics försäljningschef Ulf Grönlund samt operativt ansvarige Mikael Olsson.

FlyNordics flotta består av 9 st (medeldistans) MD80 med 162 platser per plan.

FlyNordic kontaktas 28/12 av flygmäklare med förfrågan om tillgänglig kapacitet, FlyNordic kunde erbjuda 3 rotationer ARN³¹-HKT³²-ARN med en MD 80 under 10 dagar. Möjligheten fanns att genom att fälla ett antal säten kunna även erbjuda ett antal bärplatser.

Dessa erbjöds UD, som meddelade att inget behov fanns.

Den 30/12 erbjöd Finnair via FlyNordic en Boeing 757 långdistans med bärplatser till UD. Se nedanstående mailväxling:

Bifogar svar från Finnair, angående frågan när och till vem så erbjöds UD via Air Brooker Center den 28/12 kapacitet, på nyårsafton erbjöd Nordic Airlinck själva kapacitet i form av MD plan med bårar.

Från "Mikael Olsson", Fly Nordic

Frågeställning:

Hi John

I was just contacted again regarding the investigation of the Tsunami in Thailand. If you remember I contacted you and asked you to contact our Government and possibly offer one of your B757. Did you fly anything for the Swedish Government?? Appreciate your answer in order to finalize this investigation.

Mikael

Svaret:

-----Original Message-----

From: Virkkala John [mailto:john.virkkala@finnair.com]

... ..

Hi Mikael,

... ..As to Tsunami we never operated for Swedish Government. I did offer the availability to mr Mikael Vesterling but got never a reply from them.

Brgds,

John

Den 31/12 flög FlyNordic ARN-OSL³³ för StarTour och Norska UD. En flygning beställdes till den 1/1 2005 men ställdes in.

³¹ ARN = Arlanda.

³² HKT = Phuket.

³³ OSL = Oslo.

11.1. Övriga synpunkter från Ulf Grönlund, FlyNordic:

... ..

Då alla till sist insåg vidden av denna katastrof och att det förelåg ett behov av flygtransporter både från Thailand och sedermera även matarflyg inom Skandinavien så framkom det, åtminstone för oss, att det inte var eller blev organiserat med flygtransporter.

Vi fick förfrågan 28 dec. om vi hade ledig kapacitet, av en flygmaklare!, och meddelade 1 h senare att vi kunde omgående ställa en MD 82 till förfogande under 3 dygn.

Vi fick vara behjälpliga med kontakter, via FMLOG/Kronflyg, med för oss främmande kontaktpersoner hos UD, för Finnairs räkning, vilka sökte kontakt med svenska staten och hade ledig kapacitet för bärtransporter från Thailand.

Vi i flygbranschen, särskilt vi, vilka har avtal med FMLOG³⁴ har tillsammans med de, lång erfarenhet av flyguppslag med kort framförhållning och vi förvånades av att FMLOG:s egen organisation (Kronflyg) inte var den organisation som fick hantera dessa flygningar.

Vi upplevde i stället att det var många telefonnummer och många personer vi skulle kontakta, men tyvärr också många svävande svar vi fick.

Vi tror därför att det kanske blev tidsfördröjningar och kanske kostnadsfördyringar för att Kronflyg inte organiserades som operativt kontor, åtminstone för oss flygbolag som var aktuella att användas, men som står utanför det "katastrofavtal" som SAS har med svenska staten³⁵.

Vi fick sedermera egna uppdrag av norska staten, och vi upplevde att där var det korta beslutsvägar som snabbt gjorde att vi kunde ställa kapacitet till förfogande.

Till sist vill jag understryka att vi känner ingen bitterhet att vi inte fick uppdrag åt svenska staten, utan detta ovanstående är mer ett uttryck över att vi upplevde att beslutsvägarna och kanske kostnadsmedvetenheten inte hanterades på ett effektivt sätt.

... ..

12. Sterling European Kommanditaktieselskab

Samtal med Sterling, Lars Hindum, Director Traffic Planning & Production och Keld Jensen, Ground Operation Manager, avseende undsättningsflygningar, genomfördes på Kastrup 2005-01-12 och ur mail 2005-01-24mail.

³⁴ Avtal som omfattar hela den statliga sektorn, se bilaga 5.

³⁵ Regeringsbeslut 1999-08-12, N1999/7881/TP, "Tillstånd för SAS Sverige AB att bedriva luftfart i regelbunden trafik m.m."

Sterling opererar i dag 10 st Boeing 737–800, max 189 säten. (det är ett flygplan, midrange, anpassat för flygningar på upp till 6 timmar.)

SOS International kontaktade Sterling – den 27. december 2004, med fråga om Sterling kunde genomföra en ambulansflygning till Thailand, BKK³⁶ eller HKT.

I första omgången svarade man SOS International, att det inte var möjligt då man enligt kontakt den 27/12 skulle flyga för My Travel Airways till LPA³⁷ och/eller TFS³⁸, för att lösgöra kapacitet till Thailand. Anledningen var att My Travel Airways, skulle genomföra extra flygningar till Thailand. Den 29 december 2004, blev det klart att Sterling inte skulle flyga för My Travel Airways, varför man åter kontaktade SOS International, och frågade om man fortfarande hade behov av EN flygning 30–31 december 2004. Efter ett par timmar fick man OK och en flygning genomfördes; ut den 30/12 och hem den 31/12.

SOS International beställde 5 bårar, 40 passagerare med brutet ben och 66 sittande patienter (inkl. läkare och sjuksköterskor). Det som genomfördes var 121 patienter samt 5 läkare/sjuksköterskor.

Sterling kunde ha genomfört ytterligare en flygning, om SOS hade önskat det.

Debriefing genomfördes med besättningar vid hemkomsten. Även vid denna tidpunkt (30–31 december) rådde kaos på Phukets flygplats.

Sterling tillhandahåller³⁹ på uppdrag och i samarbete med SOS International a/s, medicinsk utrustning, som vid kan sändas ut vid behov. Utrustningen kan användas av andra operatörer enligt SOS International bestämmande. (se vidare SOS International a/s)

12.1. *Synpunkter från Sterling:*

Kaos rådde på flygplatsen i Phuket, avsaknad av samordning och kontaktpersoner.

Ingen eller motsägande information avseende antal passagerare och hur många som skulle använda bårplatserna.

³⁶ BKK = Bangkok.

³⁷ LPA = Las Palmas, Spanien

³⁸ TFS = Teneriffa, Spanien.

³⁹ Förvaring, tekniskt underhåll, installation mm.

Ett förslag att överväga är att upprätta en s.k. särskild insatsgrupp (SAT; belyses under SAS), som snabbt kan sättas in för att upprätthålla samordning och logistik.

13. Volvo/Ericsson/Skandia, BlueChipJet

Samtal med BlueChipJet (BCJ), Roger E-son Thoor (Volvo/Ericsson/Skandia) den 31 mars 2005.

Företagen ställde via sitt flygföretag BlueChipJet (BCJ) på eget initiativ ett flygplan till UD förfogande. Detta skedde efter en telefonkontakt med kabinettssekreterare Hans Dahlgren 2004-12-29. Uppdraget byggde på att frivilliga läkare skulle flyga med ned till Thailand för att sedan ta med skadade hem till Sverige.

Kontakt togs med SOS Flygambulans som ordnade fram sjuksköterska och läkare för returflygningen från Thailand.

Den 30/12 lyfte man från Sturup mot Phuket via Dubai. Efter Dubai bedömde läkarna ombord att de behövdes bättre i Bangkok. Flygplanet omdirigerades till Bangkok.

Det tog tid att få fram lämpliga patienter vilket medförde att man inte kunde återvända till Sverige förrän kl 2300 lokaltid (31/12).

Nästa flygning gick till Hat Yai i södra Thailand för att sedan återkomma till Arlanda den 2 januari 2005.

Den tredje flygningen Phuket den 3 januari 2005 och var åter på Arlanda den 4 januari. Behovet av akuta flygtransporter bedömdes den 4 januari som omhändertaget med andra resurser. Däremot fanns behov av ambulansflyg från Dubai, där patienter hade hamnat på sjukhus efter det att de akut blivit sämre under sin hemtransport från katastrofområdet.

Den avslutande flygningen gick till Dubai den 4 januari och var åter på Arlanda den 5 januari.

Totalt tog man med 21 patienter på dessa fyra resor.

14. Flight Management

Vid samtal med Claes Åström, Flight Management, konstaterades att Flight Management på eget initiativ kontaktade UD, Mikael Westerlind, med ett erbjudande att förmedla en Boeing 757 med 204 stolar från det slovakiska flygbolaget Air Slovakia den 28/12

2004 på eftermiddagen. Denna Boeing 757 skulle kunna flyga till Thailand den 28/12 2004. Flight Management avvaktade i ett dygn utan någon respons från UD. Därefter avvecklades diskussionen med den presumtive leverantören.

Den aktuella flygmaskinen hade kunnat nyttjas från 28/12 till förmiddagen 31/12. Flight Management bedömer att två turer hade hunnits med. Man hade dessutom fler maskiner på gång som kunde flyga kring nyår.

15. Oy Logimix

Ett kort telefonsamtal med Juhani Peltonen, Oy Logimix, gav en liknande bild av att det fanns ledig kapacitet på världsmarknaden. Oy Logimix engagerades bl.a. av Försvarmakten och Räddningsverket för anskaffning och transport av kylcontainrar till Thailand.

16. SFSA

Samtal med Per M Olsson, Sfsaflightsupport.aero, den 11 mars.

Per Olsson kontaktade UD tre gånger under måndagen den 27/12 2004. Vid alla tre tillfällena frågade han om det fanns intresse för det flygande sjukhus som företaget Flying Hospital⁴⁰ har. Per Olsson kunde i så fall förmedla kontakten.

Per Olsson orienterade vidare om att det fanns gott om disponibelt fraktflyg, även med kylkapacitet, om så skulle erfordras.

Ingen respons lämnades av UD.

Vid kontroll med UD visade det sig att informationen aldrig hade förts vidare och således heller inte analyserats eller värderats.

17. SOS International a/s

Samtal med Lisbeth Bygsø Petersen och Lars Toft, SOS International a/s den 19 augusti 2005.

SOS International a/s är ett affärsdrivande företag, ägt av ett antal nordiska försäkringsbolag. Man är aktiv "world wide" med uppgiften från sina ägare att tillhandahålla medicinsk och teknisk

⁴⁰ Det finns ett antal på världsmarknaden bl.a.

- ORBIS Flying Eye Hospital (www.orbis.org.uk)

- The Flying Hospital (airhighways.com/flying_hospital.htm).

assistans på ett kundanpassat och kostnadseffektivt sätt. SOS International a/s har inga egna vård- eller transportresurser utan bygger denna del av verksamheten helt på underleverantörer.

Efter att tidigt på morgonen den 26 december förstått att händelsen i Thailand var av stor omfattning beslutade man på förmiddagen den 26 december att skicka en insatsgrupp till Thailand. Gruppen var på plats och kunde börja verka den 27 december.

Totalt kom SOS International a/s att ta hem ca 250 patienter under de kommande två veckorna efter tsunamin. Fortfarande vid denna rapportens slutförande har SOS International a/s ett visst engagemang i hemtagning av omkomna efter katastrofen.

18. Övrigt underlag

Förutom ovan angivna underlag har gruppen har tagit del av:

- Volontären Fredrik Valentins "Förslag till organisations- och ledningsstöd till Svenska Ambassaden i Bangkok",
- Volontären Joel Fänges "Berättelse för perioden 29 december 2004 till 6 januari 2005",
- Klas Ljungberg, UD, PM "Rapport från arbetet i Phuket, Thailand efter Tsunami katastrofen".

Underlagen innehåller i varierande grad redovisningar av upplevda situationer under den aktuella perioden. Till stora delar bekräftar innehållet det som på olika andra sätt framgår av rapporten. Någon särskild redovisning av innehållet görs därför inte här. Däremot har innehållet i redovisningarna påverkat analysen och förslagen för framtiden.

19. Fritz Institute

Fritz Institute⁴¹ har i två rapporter redovisat erfarenheter från räddningsarbetet efter tsunamin. Båda rapporterna bygger på ett stort antal intervjuer och finns publicerade på Internet.

⁴¹ Av Fritz Institute hemsida www.fritzinstitute.org framgår: **Mission Statement:** "Fritz Institute brings private sector expertise to solve complex problems in delivering relief to vulnerable people."

Rapporten ”Logistics and the effective delivery of humanitarian relief” belyser i första hand frågan om organiseringen av stödet i framtiden. Logistikgruppens uppgift är att redovisa och analysera hemtransport av drabbade svenskar från katastrofområdet. Dock finns det vissa konstateranden som går igen om hur logistiken bör organiseras i framtiden, oavsett om det gäller framtransport av resurser eller hemtransport av drabbade resenärer.

“One significant outcome of the Tsunami was the realization by many organizations of the critical role that logistics plays in disaster response. To strengthen their influence and recognition, logistics departments need to show results and systematic improvement.”

“Due to the enormity of disaster and the sheer number of organizations that were present, this emergency highlighted the need to leverage resources and coordinate with the military, private sector and humanitarian organizations to provide more effective relief.”

“Performance measurements are essential to establishing logistics or supply chain management as a strategic function within the humanitarian organization and delivering relief.”

...

“Representative samples of the comments are listed below:
Give coordination of logistics to a central group (UNJLC) and let the NGOs do the last mile, implementing as a partner.”

Ovanstående citat kan sammanfattas med att de som varit med i genomförandeverksamheten efter tsunamin pekar på

- den kritiska roll som logistiken spelar,
- ansvariga för logistiken måste visa bättre resultat och systematiska förbättringar,
- behovet av att anpassa resurser och koordinera militära organisationer, den privata sektorn och hjälporganisationer för att utveckla ett effektivare stöd,
- behovet av att utveckla logistik/supply chain management som strategiska funktioner,
- utveckla central logistikledningsgrupp⁴².

⁴² I rapporten föreslås UNJLC vilket förstås som Joint Logistic Coordination alternativt Joint Logistic Centre.

20. Kommunikation från flygplan

Under denna rapports framtagning har frågan väckts om varför inte man meddelade t.ex. medicinsk status eller geografisk hemvist för passagerare till den mottagande personalen på Arlanda och Kastrup. Efter att ha intervjuat representanter för såväl charterbolagen som linjetrafikbolag kan vi konstatera att:

- Den utrustning som finns i flygplanen är i första hand avsedd för kommunikation mellan flygtrafikledning och personal i cockpit.
- Man använder främst talkommunikation via VHF/HF.
- På vissa flygplan i interkontinental trafik används systemet ACARS⁴³, som i viss mån kan liknas vid en fax, men med betydande begränsningar.
- Utvecklingen går mot ett ökat användande av satellittelefoni och Internet via satellittelefoni. Det fanns dock i mycket liten utsträckning vid årsskiftet 2004/2005.

Sammanfattningsvis är bedömningen att det med tillgänglig teknisk utrustning inte var lämpligt att skicka passagerarlistor eller längre listor med medicinsk status från flygplanen. Rimligt hade varit att skicka listorna från någon organisation på marken och att förmedla eventuella förändringar under flygresan via det aktuella flygplanets tillgängliga kommunikationsutrustning.

⁴³ ACARS = Aircraft Communication and Reporting System.

Bilaga 2

Uppgiften

För lösande av nedanstående uppgift förordnas Ronnie Åbrandt, Försvarmakten, och Kenth Lumsden, Chalmers Tekniska Högskola, att som experter biträda 2005 års katastrofkommission. Förordnandet gäller från 2005-03-01 och längst intill 2005-12-31. Arbetet, inklusive skrivandet av rapporten, skall samordnas med den utvärdering av räddningsinsatserna som görs av professor Les Moseley, University of Coventry⁴⁴.

1. Uppgiftens innehåll

Uppgiften enligt nedan avser i första hand tidsperioden 2004-12-26–2005-01-10.

Målet för arbetet inom denna delstudie är

- att belysa hur tillgänglig logistik- och räddningskapacitet utnyttjats under de aktuella veckorna,
- analysera vad som fungerat väl respektive mindre väl i förhållande till en tänkt bästa strategi och
- lämna förslag till hur ledning och samordning av logistik vid större insatser nationellt och internationellt skulle kunna förbättras.

Sammanställningen sker genom att aktuella aktörer intervjuas en eller flera gånger, intervjuerna dokumenteras och verifieras med berörda. Materialet redovisas lämpligen i form av en händelselogg, på samma sätt som skett med myndigheternas redovisning. Kontakter mellan organisationer, företag och myndigheter och andra källor skall beskrivas i rapporten.

Samordning skall ske med den utvärdering av räddningsinsatserna som görs av professor Les Moseley, University of Coventry. Det kan också bli aktuellt att samordna med de katastrofmedicinska analyserna som genomförs inom ramen för kommissionens arbete. Kommissionens sekretariat bidrar med de översättnings- och redigeringsinsatser som krävs för denna samordning.

⁴⁴ Vid denna rapportens slutförande förelåg inget underlag från Les Moseley, varför ingen samordning kunnat ske.

2. Rapportering

Preliminär rapport skall presenteras onsdagen den 18 maj. Rapport i definitiv form skall föreligga den 15 september.

3. Resursram

Kommissionen täcker kostnader för resor och andra externa kostnader för utredarna som inte täcks på annat sätt. Kenth Lumsden ersätts för nerlagt arbete med ett arvode motsvarande hans ordinarie lön.

För kommissionen

Johan Hirschfeldt

Per Molander

Bilaga 3

Händelselogg

Datum	Flight	Från	Till	Bolag	Pax	Övrigt
2004-12-26	BLX933	MMX	HKT	BRITANNIA	0	BRITANNIA NORDIC
2004-12-26	DK149	ARN	BKK	MYTRAVEL	371	Rerouted to BKK
2004-12-26	DK150	BKK	ARN	MYTRAVEL	324	
2004-12-26	DK205	GOT	HKT	MYTRAVEL	31	
2004-12-26	SK973	CPH	BKK	SAS	251	Reguljär
2004-12-26	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	134	
2004-12-27	BLX934	HKT	MMX	BRITANNIA	318	BRITANNIA NORDIC
2004-12-27	DK206	HKT	GOT	MYTRAVEL	361	
2004-12-27	DK551	CPH	HKT	MYTRAVEL	20	
2004-12-27	DK6001	GEN	CMB	MYTRAVEL	1	SUB?
2004-12-27	SK972	BKK	CPH	SAS	145	Reguljär
2004-12-27	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	240	
2004-12-28	BLX945	MMX	HKT	BRITANNIA	0	BRITANNIA NORDIC
2004-12-28	DK201	GOT	HKT	MYTRAVEL	2	
2004-12-28	DK552	HKT	CPH	MYTRAVEL	328	
2004-12-28	DK6002	CMB	CPH	MYTRAVEL	360	SUB? RÄDDV,UD,RK,TOUR OP
2004-12-28	NVR827	ARN	HKT	NOVAIR	67	STAFF
2004-12-28	SK972	BKK	CPH	SAS	262	Reguljär
2004-12-28	SK973	CPH	BKK	SAS	267	Reguljär
2004-12-28	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	338	5 läkare, 1 sjuksköterska, 1 koordinator, 1 extra besättning för DXB
2004-12-29	BCJ	GSE	BKK	Blue Chip Jet	8	JORDAN AVIATION 10H
2004-12-29	BLX9122	HKT	ARN	BRITANNIA	240	SEN
2004-12-29	BLX946	HKT	ARN	BRITANNIA	315	BRITANNIA NORDIC
2004-12-29	BY762B	HKT	MMX	BRITANNIA	315	BRITANNIA UK
2004-12-29	DK202	HKT	ARN	MYTRAVEL	350	
2004-12-29	DK6003	CPH	HKT	MYTRAVEL	19	SUB?
2004-12-29	DK6004	HKT	GEN	MYTRAVEL	270	SUB?
2004-12-29	DK813	CPH	HKT	MYTRAVEL	28	
2004-12-29	NVR828	HKT	ARN	NOVAIR	329	
2004-12-29	SK9027	ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-29	SK9028	ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-29	SK9047	OSL	HKT	SAS	0	

2004-12-29	SK973	CPH	BKK	SAS	266	Reguljär	
2004-12-29	TG950		BKK	CPH	Thai Airways	413	
2004-12-29			HKT	ARN	Air Scotland	233	
2004-12-30	BLX888		HKT	ARN	BRITANNIA	298	YES, PORTUGAL
2004-12-30	BLX890		HKT	ARN	BRITANNIA	267	HOLLAND EXEL
2004-12-30	BLX916		HKT	ARN	BRITANNIA	315	BRITANNIA NORDIC
2004-12-30	BU1254		BKK	OSL	SAS/BRAATHENS	19	24 bårar
2004-12-30			ARN	BKK	Viking		Sjukvårdsteam
2004-12-30	BY7621B		HKT	ARN	BRITANNIA	315	BRITANNIA UK
2004-12-30	DK023		GEN	CMB	MYTRAVEL	3	
2004-12-30	DK024		CMB	GEN	MYTRAVEL	348	
2004-12-30	DK814		HKT	GEN	MYTRAVEL	350	
2004-12-30	DK815		GEN	HKT	MYTRAVEL	40	
2004-12-30	FIF004		HKT	ARN	BRITANNIA	219	AIR FINLAND
2004-12-30	ICE1399		HKT	ARN	BRITANNIA	200	ICELANDAIR
							Till HKT 12 SOS personal
2004-12-30	NB1073		CPH	HKT	STERLING	23	+ 7 Sterlingpersonal
2004-12-30	NVR9837		FRA	HKT	NOVAIR	0	AIR LUXOR
2004-12-30	SK7010		BKK	ARN	SAS	70	MAX 100 PAX
2004-12-30	SK7011		BKK	ARN	SAS	26	MAX 100 PAX
							SAS Alarm charter
							Skandinavien Insurance
2004-12-30	SK7030		BKK	HKT	SAS	?	medical Alarm Center
							15 STRECTHERS SAS
							Alarm charter Skandi-
							navien Insurance med-
							ical Alarm Center
2004-12-30	SK7030		HKT	CPH	SAS	116	
2004-12-30	SK9029		ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-30	SK9030		ARN	BKK	SAS	0	
							OPERATED WITH 36
2004-12-30	SK9031		ARN	BKK	SAS	0	STRECTHERS + 37 SEATS
							OPERATED WITH 36
2004-12-30	SK9032		ARN	BKK	SAS	0	STRECTHERS + 37 SEATS
	SK9033						
2004-12-30	/9048		ARN	BKK	SAS	0	
							SOS Alarm charter
							Skandinavien Insurance
2004-12-30	SK9068		PEK	BKK	SAS	0	medical Alarm Center
2004-12-30	SK9069		CPH	BKK	SAS	0	
2004-12-30	SK9070		CPH	BKK	SAS	0	
2004-12-30	SK972		BKK	CPH	SAS	263	Reguljär

2004-12-30	SK973	CPH	BKK	SAS	266	Reguljär
2004-12-30	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	409	
2004-12-30	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	402	
						1 läkare, 1 sjuksköterska,
2004-12-31	BCJ	BKK	ARN	Blue Chip Jet	8	6 patienter/anhöriga
2004-12-31	BU1272	HKT	OSL	SAS/BRAATHENS	27	24 bårar
2004-12-31	DK151	CPH	HKT	MYTRAVEL	4	
2004-12-31	DK6214	HKT	ARN	MYTRAVEL	401	SUB? DK6214/6112?
2004-12-31	DK816	HKT	GEN	MYTRAVEL	354	
2004-12-31	DK8213	AUH	HKT	MYTRAVEL	0	SUB?
						Från HKT 5 SOS
						personal + 121pax + 7
2004-12-31	NB1074	HKT	ARN	STERLING	121	Sterlingpersonal
2004-12-31	NVR829	ARN	HKT	NOVAIR	8	RK
2004-12-31	NVR838	HKT	ARN	NOVAIR	273	AIR LUXOR
2004-12-31	SK7012	BKK	ARN	SAS	80	MAX 100 PAX
2004-12-31	SK7013	BKK	ARN	SAS	88	MAX 100 PAX
						OPERATED WITH 36
2004-12-31	SK7014	BKK	HKT	SAS	0	STRECTHERS + 37 SEATS
						OPERATED WITH 36
2004-12-31	SK7014	HKT	ARN	SAS	65	STRECTHERS + 37 SEATS
						OPERATED WITH 36
2004-12-31	SK7015	BKK	ARN	SAS	50	STRECTHERS + 37 SEATS
2004-12-31	SK7020	HKT	BKK	SAS	0	
2004-12-31	SK7021	ARN	GOT	SAS	52	APROX 24 GOT
2004-12-31	SK7021	GOT	OSL	SAS	28	
2004-12-31	SK7031	BKK	ARN	SAS	102	
2004-12-31	SK7048	BKK	CPH	SAS	69	20 STRECTHERS
2004-12-31	SK7049	BKK	ARN	SAS	254	
2004-12-31	SK9027	ARN	BKK	SAS	0	15 DOCTORS
2004-12-31	SK9028	ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-31	SK9049	OSL	ARN	SAS	0	
2004-12-31	SK9067	ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-31	SK9071	ARN	BKK	SAS	0	
2004-12-31	SK972	BKK	CPH	SAS	259	Reguljär
2004-12-31	SK973	CPH	BKK	SAS	159	Reguljär
2004-12-31	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	350	
2004-12-31	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	373	
						1 läkare, 1 sjuksköterska,
						2 patienter/anhöriga till
2005-01-01	BCJ	ARN	GSE	Blue Chip Jet	5	LPI, 1 patient till GSE

2005-01-01	BCJ	GSE	HDY	Blue Chip Jet	1	extra pilot för DXB-HDY
2005-01-01	BLX930	HKT	ARN	BRITANNIA	315	BRITANNIA NORDIC
2005-01-01	BU1278	BKK	OSL	SAS/BRAATHENS	27	24 bårar
2005-01-01	DK152	HKT	GEN	MYTRAVEL	361	
						1 SOSpersonal + 4pax +
2005-01-01	NB1074	ARN	CPH	STERLING	4	12 Sterlingpersonal
2005-01-01	NVR830	HKT	ARN	NOVAIR	344	
2005-01-01	SK7020	ARN	OSL	SAS	5	
2005-01-01	SK7020	BKK	ARN	SAS	59	MAX 90 PAX
2005-01-01	SK7021	ARN	OSL	SAS	35	
2005-01-01	SK7021	BKK	ARN	SAS	35	VIA ARN FUEL CAP
2005-01-01	SK7032	BKK	CPH	SAS	97	
2005-01-01	SK7032	CPH	OSL	SAS	20	EXTRA DUE DEMAND
2005-01-01	SK7135	OSL	HKT	SAS/BRAATHENS	0	DEST CONF TO BE HKT
2005-01-01	SK972	BKK	CPH	SAS	236	Reguljär
2005-01-01	SK973	CPH	BKK	SAS	255	Reguljär
2005-01-01	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	324	
						1 läkare, 1 sjuksköterska,
2005-01-02	BCJ	HDY	ARN	Blue Chip Jet	8	6 patienter/anhöriga
2005-01-02	DK149	ARN	HKT	MYTRAVEL	10	
2005-01-02	DK150	HKT	ARN	MYTRAVEL	366	
2005-01-02	SK7011	BKK	ARN	SAS	29	
2005-01-02	SK7136	ARN	OSL	SAS/BRAATHENS	?	
2005-01-02	SK7136	HKT	ARN	SAS/BRAATHENS	43	18 STRECTHERS
2005-01-02	SK7137	OSL	HKT	SAS/BRAATHENS	0	12STR AND 78 SEATS
2005-01-02	SK9049	OSL	BKK	SAS	0	
2005-01-02	SK972	BKK	CPH	SAS	250	Reguljär
2005-01-02	SK973	CPH	BKK	SAS	251	Reguljär
						Sjukvårdsteam + 15
2005-01-02		BKK	ARN	Viking		passagerare
2005-01-02	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	413	
2005-01-03	BCJ	GSE	HKT	Blue Chip Jet	0	
						3 läkare, 1 sjuksköterska,
						1 koordinator,
2005-01-03	BCJ	HKT	ARN	Blue Chip Jet	9	4 patienter/anhöriga
2005-01-03	SK7015	BKK	ARN	SAS	8-feb	DXBARN STAFF TRP
2005-01-03	SK7022	ARN	OSL	SAS	27	
2005-01-03	SK7022	BKK	ARN	SAS	85	
						24 bårar + FERRYOPE-
2005-01-03	SK7138	HKT	OSL	SAS/BRAATHENS	27	RATE TO AND FROM HKT
2005-01-03	SK9030	ARN	BKK	SAS	0	

2005-01-03	SK9031	OSL	BKK	SAS	0	EXTRA DUE DEMAND
2005-01-03	SK972	BKK	CPH	SAS	242	Reguljär
2005-01-03	SK973	CPH	BKK	SAS	249	Reguljär
2005-01-03	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	378	
2005-01-04	BCJ	GSE	DXB	Blue Chip Jet	0	
2005-01-04	NVR811	ARN	HKT	NOVAIR	52	RÄDDV,UD,RK
2005-01-04	NVR812	HKT	ARN	NOVAIR	227	
2005-01-04	SK7014	BKK	CPH	SAS	100	VIA CPH 40 PAX
2005-01-04	SK7016	ARN	OSL	SAS	12	EXTRA DUE DEMAND
2005-01-04	SK7016	BKK	ARN	SAS	75	EXTRA DUE DEMAND
2005-01-04	SK972	BKK	CPH	SAS	241	Reguljär
2005-01-04	SK973	CPH	BKK	SAS	264	Reguljär
2005-01-04	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	380	
2005-01-04		BKK	ARN	Icelandair		18 bårar, 27 sitt.
2005-01-04	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	384	
						1 läkare, 1 sjuksköterska,
2005-01-05	BCJ	DXB	ARN	Blue Chip Jet	9	7 patienter/anhöriga
2005-01-05	SK972	BKK	CPH	SAS	254	Reguljär
2005-01-05	SK973	CPH	BKK	SAS	236	Reguljär
2005-01-06	SK972	BKK	CPH	SAS	258	Reguljär
2005-01-06	SK973	CPH	BKK	SAS	251	Reguljär
2005-01-06	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	362	
2005-01-06	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	385	
2005-01-07	SK9027	ARN	BKK	SAS	0	FERRY
2005-01-07	SK972	BKK	CPH	SAS	260	Reguljär
2005-01-07	SK973	CPH	BKK	SAS	262	Reguljär
2005-01-07	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	373	
2005-01-07	Thai	BKK	ARN	Thai Airways	405	
2005-01-08	SK7011	BKK	ARN	SAS	68	
2005-01-08	SK972	BKK	CPH	SAS	260	Reguljär
2005-01-08	SK973	CPH	BKK	SAS	230	Reguljär
2005-01-08	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	394	
2005-01-09	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	398	
2005-01-10	TG950	BKK	CPH	Thai Airways	408	

Förklaring flygplatser

ARN	Arlanda
AUH	Abu Dhabi
BKK	Bangkok
CMB	Colombo, Sri Lanka
CPH	Köpenhamn
DXB	Dubai
FRA	Frankfurt
GEN	Gardermoen, Oslo
GOT	Göteborg
GSE	Säve
HDY	Hat Yai
HKT	Phuket
MMX	Sturup
OSL	Oslo
PEK	Beijing, Kina

Övrigt

Sammanställningen i tabellen ovan avser de flygningar som genomfördes med flygbolag.

De flygningar som genomfördes med den svenska Försvarsmaktens flygplan har inte medtagits, då de inte var avsedda för evakuering av resenärer.

Bilaga 4

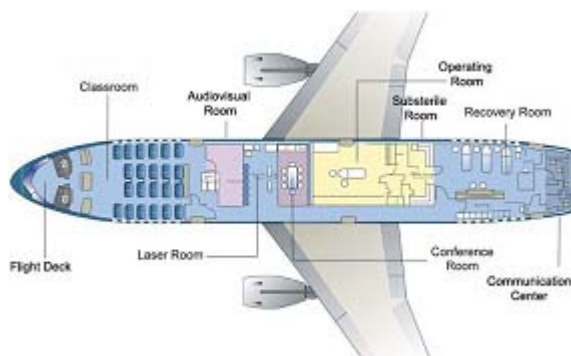
Transportresurser

Av bilaga 3 (Händelselogg) framgår vilka flygplansresurser som de facto kom att användas och i huvuddokumentets kapitel 2 Situationsbeskrivning utvecklas i vilken grad de använda flygplanen verkligen kom till nytta. Att det fanns tillgång till fler flygplansresurser står utom allt tvivel. Det är dock svårt för att inte säga omöjligt att i efterhand skapa en bild av vad som skulle kunna ha disponerats. Det vi med säkerhet vet är att flera flygplan med passagerarkapacitet erbjöds Utrikesdepartementet utan att någon respons erhöles.

För transport av lindrigt skadade är vanliga passagerarflygplan för linjetrafik fullt tillräckliga, då de allra flesta kan arrangeras för bårtransport eller fälda säten för passagerare med exempelvis benbrott. Då finns det i realiteten inga volymbegränsningar; det är mer en fråga om logistikledning.

Det är när kvalificerad vård erfordras under transporten, som resurserna blir påtagligt begränsade. På marknaden finns ett antal ambulansflyg och till och med "flygande sjukhus", där The Flying Eye Hospital kan utgöra exempel.

Bild 1. ORBIS Flying Eye Hospital



Vid momentant stora skadeutfall räcker dock inte den marknadsanpassade kapaciteten; då krävs samarbete och samordning med nationer som har särskild kapacitet, ofta ingående i den militära organisationen. Exempel på sådana nationer är Tyskland och USA.

Intressant i sammanhanget är att nationer som Frankrike och Storbritannien har mycket begränsad sjuktransportkapacitet och i stor utsträckning stödjer sig på marknadens tillgångar.

Inom den militära sektorn finns tillgång till container inredda och utrustade för intensivvård bl.a. i Danmark. Utveckling av motsvarande pågår för närvarande i Sverige.

Ambulansflyg är väl fungerande men är mycket kostnadskrävande för försäkringsbolagen. Inom det civila trafikflyget pågår därför en utveckling av olika koncept att i ordinarie linjetrafik kunna medföra intensivvårdsplatser. Ett exempel på detta är Lufthansas *patient transport compartment* (PTC). Sedan 1996 har konceptet utvecklats och finns nu för flygplanstyperna Boeing 747-400 och Airbus A 340/A330.

Bild 2. Lufthansa PTC



Sverige har genom ett samarbete mellan Socialstyrelsen, Försvarsmakten, Försvarets Materielverk m.fl. utvecklat möjligheterna att medföra en specialambulans (HIT/ECMO⁴⁵) i transportplan Tp84 (Hercules).

⁴⁵ HIT = HögIsoleringsTransport, ECMO = Extra Corporeal Membran Oxygenering

Bild 3. Ambulanstransport i Tp84 Helicules.

Sammanfattningsvis kan konstateras att för transport av patienter som kräver någon form intensivvård är kapaciteten, såväl militärt som civilt, mycket begränsad och genomgående anpassad till nationella eller marknadsbehov.

Vid stora skadeutfall krävs därför samordning mellan såväl organisationer som nationer.

Bilaga 5

Gällande avtal

Det finns två avtal om hyra av flygkapacitet som hade varit användbara vid denna händelse: avtal FM-464-U221004:1 med Nordic Regional avseende nyttjande av MD80, MD83 och MD87, och avtal FM-464-U221004:2 med Nova Airlines avseende nyttjande av en Airbus A321. Det gäller främst för värnpliktstransporter, men i avtalet medges möjlighet även för transporter av ad hoc-karaktär, vilket skulle ha gjort avtalet användbart vid tsunamikatastrofen. Då katastrofen inträffade under mellandagarna, var även nyttjandet av kapaciteten låg, eftersom huvuddelen av de värnpliktiga redan var hemma och ännu inte var på väg tillbaka.

Det finns även tre avtal avseende flygmäklartjänster som hade varit användbara vid denna händelse. Avtalen ger utrymme för olika typer av transporter, beroende på hur Försvarmaktens och därigenom statens behov förändras under avtalsperioden. De tre avtalen har träffats med DFDS Transport AB (avtalsnr: FM-2613-U020103-42), Flight Management (avtalsnr: FM-2613-U020103-41) och Oy Logimix Ltd (avtalsnr: FM-2613-U020103-43). Flygmäklarna kan utföra uppdrag antingen med egna resurser eller externa resurser, vilket ger mycket stora möjligheter att finna tillgänglig kapacitet.

Alla dessa avtal hade kunnat användas vid tsunamikatastrofen.

Staten har genom Försvarmakten bl.a. bilaterala avtal om stöd vid fredsbevarande operationer och liknande. Vissa av dessa avtal hade sannolikt kunnat ligga till grund för diskussioner om stöd med hemtransport av skadade.

Bilaga 6

Logistikbegreppet

Bakgrund

Inom forskning och näringsverksamhet förekommer det ett antal definitioner av begreppet "Logistik". Ovanstående definition har nedanstående exempel som utgångspunkt

"Logistik definieras som de aktiviteter som har att göra med att er hålla rätt vara eller service i rätt kvantitet, i rätt skick, på rätt plats, vid rätt tidpunkt, hos rätt kund, till rätt kostnad (de sju R:en)" (*Shapiro, Heskett, 1985*).

"Logistik definieras som planering, organisering, och styrning av alla aktiviteter i materialflödet, från råmaterialanskaffning till slutlig konsumtion och returflöden av framställd produkt, och som syftar till att tillfredsställa kunders och övriga intressenters behov och önskemål, dvs. ge en god kundservice, låga kostnader, låg kapitalbindning och små miljökonsekvenser" (*Jonsson, Mattsson, 2005*).

"Logistiksystem innefattar operativt ansvar (vari ingår administration, drift och upphandling) och konstruktivt ansvar (vari ingår uppbyggnad såväl som detaljutformning)" (*Sjöstedt, 1982; Lumsden, 1998*).

"Supply Chain Management encompasses the planning and management of all activities involved in sourcing and procurement, conversion, and all logistics management activities. Importantly, it also includes coordination and collaboration with channel partners, which can be suppliers, intermediaries, third-party service providers, and customers. In essence, supply chain management integrates supply and demand management within and across companies. Supply Chain Management is an integrating function with primary responsibility for linking major business functions and business processes within and across companies into a cohesive and high-performing business model. It includes all of the logistics management activities noted above, as well as manufacturing operations, and it drives coordination of processes and activities with and across marketing, sales, product design, finance and information technology." *Supply Chain Management (SCM) as defined by the Council of Supply Chain Management Professionals (CSCMP)*

"Logistics management is that part of supply chain management that plans, implements, and controls the efficient, effective forward and reverse flow and storage of goods, services, and related infor-

mation between the point of origin and the point of consumption in order to meet customers' requirements. Logistics management activities typically include inbound and outbound transportation management, fleet management, warehousing, materials handling, order fulfilment, logistics network design, inventory management, supply/demand planning, and management of third party logistics services providers. To varying degrees, the logistics function also includes sourcing and procurement, production planning and scheduling, packaging and assembly, and customer service. It is involved in all levels of planning and execution-strategic, operational, and tactical. Logistics management is an integrating function which coordinates and optimizes all logistics activities, as well as integrates logistics activities with other functions, including marketing, sales, manufacturing, finance, and information technology.” *Logistics Management: As defined by the Council of Supply Chain Management Professionals (CSCMP)*

”Logistik syftar till att ge stöd till strategisk, operativ och taktisk militär verksamhet. Syftet uppnås genom att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet, uthållighet och rörlighet hos Försvarsmaktens förband och enheter. Logistik i Försvarsmakten omfattar produktion, styrning och kontroll av tillhandahållet stöd, vilket utgörs av både tjänster och tillgångar med tillhörande information. Logistik i Försvarsmakten omfattar stöd till såväl insatsorganisationen som grundorganisationen och kan utföras av egna resurser eller tillsammans med andra aktörer”. *Svenska Försvarsmaktens definition*

I denna rapport tillämpad definition

I denna rapport används begreppet logistik med följande definition och begränsningar:

”Logistik omfattar transport av människor och materiel. Logistik är de aktiviteter som har att göra med att styra *rätt* individ, i *rätt* skick, till *rätt* plats, vid *rätt* tidpunkt och till *rätt* kostnad. Logistik definieras som planering, organisering, och styrning av alla aktiviteter i flödet, och syftar till att tillfredsställa samtliga intressenters behov och önskemål.

Logistiksystem innefattar operativt ansvar (vari ingår administration, drift och upphandling) och konstruktivt ansvar (vari ingår uppbyggnad såväl som detaljutformning).”

Anmärkning: I den aktuella situationen efter tsunami-katastrofen finns ett gränsområde för logistiken avseende ansvar för och beslut om enskilda människors geografiska förflyttning, medicinska status och andra förhållanden som påverkat planering och genomförande. Alla aspekter har inte kunnat värderas men återkommer på olika sätt i andra underrapporter, bl.a. i den katastrofmedicinska expertgruppens rapport.

Bilaga 7

Referensdokument

Titel/Benämning	Beteckning/Datum/Ursprung	Ev namn referens
Utrikesförvaltningens underlag till 2005 års katastrofkommission.	UD PM 2005-02-15	Per Thöresson
Rapport från arbete i Phuket, Thailand efter Tsunami katastrofen.	UD PM 2005-02-03	Klas Ljunggren
Uppföljning av Försvarsmaktens insats under flodvågskatastrofen i Sydostasien	Skrivelse 2005-03-01, HKV bet 01 610:64048	
Räddningsverket, Utdrag ur loggar m m Flodvågskatastrofen.	2005-02-15	Roland Nilsson
Naturkatastrofen i Asien- Underlag från Luftfartstyrelsen KBM underlag till 2005 års proposition om krisberedskap	Luftfartstyrelsen 2005-02-21, LS 2005-1081. KBM	
Rapport från Utrikesgruppen angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund.	2005-06-29	Sven Hirdman, Ambassadör
Den svenska sjukvårdens ledning och funktion i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 26 december 2004.	Rapport från katastrofmedicinska expertgruppen 2005 års Katastrofkommission.	Sten Lennquist. Timothy Hodgetts.
Tillstånd för SAS Sverige AB att bedriva luftfart i regelbunden trafik m.m.	Regeringsbeslut, 1999-08-12, N1999/7881/TP,	
Lagen om offentlig upphandling Kronologisk berättelse för perioden 29 december 2004 till 6 januari 2005 (Tsunami)		Joel Fänge, volontär
Mailväxling med ambassaden i Bangkok		Fredrik Valentin, Volontär

Personer, organisationer eller företag. I bokstavsordning efter organisation/företag

Organisation/Företag	Namn
Apollo	Mats Dahlquist
BlueChipJet	Roger E-son Thoor
Britannia Airways	Peter Ahlström
Britannia Airways/Fritidsresor	Göran Gårdö
Flight Management	Claes Åström
Flynordic	Ulf Grönlund
Försvarshögskolan	Henrik Landerholm, Rektor
Försvarsmakten	Bo Holmberg, HKV INSS ANA&UPPF
Försvarsmakten	Kent Värnholm, Lastmästare Tp84 Hercules
Försvarsmakten	Leif Bergqvist, FTK A3
Försvarsmakten	Nils-Åke Larsson, FMLOG ReseE, behjälplig med flygbolagskontakter.
Försvarsmakten	Per Götarsson, Pilot Tp84 Hercules
Försvarsmakten	Torbjörn Olsson, FTK
Luftfartsstyrelsen	Håkan Österhed
My Travel Airways	Lis Klynge
My Travel Airways	Niels Graugaard
Novair	Liesel Gabrielson.
Novair	Hansine Hjellum
Novair	Susan Engman
Novair/Apollo	Ove Eurén
Oy Logimix	Juhani Peltonen
Rikskriminalpolisen	Thord Modin
SAS	Olle Näslund
SAS	Claus Hyllestad
SAS	Lars Bennet
SAS	Ewa Kuylentjerna
SAS	Per Limrell
SAS	Peter Møller

SAS	Tommy Hansson
Sfsaflightsupport.aero	Per M Olsson,
SOS International	Lars Toft
SOS International	Lisbeth Bygsø Petersen
SOS International	Susanne Holst
Sterling European	
Kommanditaktieselskab	Lars Hindum
Sterling European	
Kommanditaktieselskab	Keld Jensen
Svenska Nationella	
Ambulansflyget	Per-Erk Brolén
Thai Airways	Margareta Stenberg
UD	Jan Nordlander
UD	Christina Palm
UD	Mikael Westerlind
UD	Anna Sofia Erasmie

Identifieringsarbetet i Thailand efter tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004

Marie Allen, Ulf Gyllensten och Ulf Pettersson

Ordlista

<i>DNA</i>	Arvsmassa (Deoxyribo Nucleic Acid)
<i>DNA-analys</i>	Undersökning av variation i arvsmassan
<i>Match</i>	DNA-profiler som stämmer överens
<i>Bas</i>	Byggsten i DNA (A, C, G och T)
<i>Kärn-DNA</i>	Arvsmassan inne i cellkärnan, ärvs av båda föräldrarna
<i>Mitokondrie-DNA</i>	Arvsmassa utanför cellkärnan, ärvs på modernet
<i>Gen</i>	Del av arvsmassan som kodar för protein
<i>Protein</i>	Stor molekyl med specifik funktion i cellen
<i>Markör</i>	Plats i arvsmassan som varierar mellan människor
<i>SNP</i>	Enstaka basparsskillnad (Single Nucleotide Polymorphism)
<i>STR</i>	Längdvariation i arvsmassan (Short Tandem Repeat)
<i>PCR</i>	Metod för kopiering av DNA (Polymerase Chain Reaction)
<i>Primer</i>	DNA-startbit som startar PCR-kopiering
<i>Enzym</i>	Protein som katalyserar biokemisk reaktion (t.ex. PCR)
<i>Elektrofores</i>	Storleksseparation av DNA med hjälp av elektrisk spänning
<i>DNA-profil</i>	Resultat av en DNA-analys
<i>DNA-databas</i>	Datoriserat register med DNA-profiler
<i>Sequensanalys</i>	Metod där ordningsföljden av alla baser inom ett område bestäms
<i>Nedbrytning</i>	Process då organiskt material sönderdelas till mindre molekyler
<i>PKU</i>	Fenylketonuri, ärftlig ämnesomsättningsjukdom
<i>Fixering</i>	Konservering av vävnadsprov
<i>AM-prov</i>	Ante mortem, före döden prov (referensmaterial)
<i>PM-prov</i>	Post mortem, efter döden prov
<i>ID / DVI</i>	Svenskt / internationellt identifieringsarbete efter masskatastrof (Disaster Victim Identification)

Sammanfattning

Den 26 december 2004 drabbades Sydostasien av en jättevåg, en tsunami. I Thailand fanns många semesterresenärer och Sverige drabbades hårt, då cirka 10 procent av det totala antalet saknade i katastrofen var svenskar. Denna rapport granskar, på uppdrag av 2005 års katastrofkommission, det efterföljande identifieringsarbetet i Thailand. Individidentifiering med hjälp av DNA-analys används i allt större omfattning i brottsutredningar, men även för att fastställa faderskap, andra släktrelationer eller för att identifiera personer i samband med olyckor eller katastrofer. Förutsättningarna för att kunna utföra en DNA-analys påverkas kraftigt av DNA-provets kvalitet. De rådande miljöförhållandena i Thailand innebar att proverna utsattes för värme, fukt och solljus under lång tid, vilket ledde till mer nedbrutna och svåranalyserade DNA-prover än vad som är normalt. Förhandling och diskussioner om matchningsmjukvara försenade dessutom arbetet ytterligare. Varje maskatastrof är unik i sitt slag, med specifika förhållanden och förutsättningar, och den kaotiska situation som råder kan bidra till att individidentifieringen blir mindre effektiv. Genom organisation av tillgängliga experter och laboratorier, väl utarbetade rutiner, och vidare forskning, ges förutsättningar att hantera DNA-baserad identifiering på ett tillfredställande sätt. Med en hög beredskap kan arbetet med de första insatserna, på plats, efter en katastrof utföras på ett organiserat och korrekt sätt, och den efterföljande analysprocessen kan effektiviseras. Om en katastrof inträffar i Sverige eller inträffar utomlands men berör många svenskar kan man med bra krisberedskap på bästa sätt utnyttja den snabba och säkra metod för identifiering som DNA-analys erbjuder.

1. Bakgrund

Efter tsunamikatastrofen i Sydostasien den 26 december 2004 uppstod ett stort behov av snabb och säker identifiering av omkomna. Regeringen tillsatte i samråd med de politiska partierna i riksdagen en medborgarkommission, "2005 års katastrofkommission", för utvärdering av regeringens och svenska myndigheters hantering av flodvågskatastrofen. Den 21 juni knöts en expertgrupp vid Uppsala universitet till kommissionen för att utvärdera de svenska insatserna i identifieringsarbetet. Expertgruppens arbete syftar till att

peka på eventuella behov av förändringar av organisation eller rutiner för DNA-identifiering. I enlighet med uppdraget kommer olika aspekter av DNA-analyser för individidentifiering att belysas.

När en katastrof inträffar, bedrivs identifieringsarbetet ofta som ett internationellt samarbete med många länder och organisationer involverade. Men det är myndigheterna i det drabbade landet som har ansvar för de utländska medborgare som vistas på deras territorium. Svenska myndigheter måste därmed respektera detta ansvar och de beslut som tas. Förslag till åtgärder med syfte att effektivisera DNA-baserad identifiering måste ta hänsyn till sådana restriktioner. Det är vår förhoppning att denna rapport ska bidra till bättre beredskap och välgrundade beslut i en kaotisk situation angående individidentifiering i framtiden. Detta kan gälla vid en eventuell framtida katastrof i Sverige eller då man behöver bistå andra länder under de förutsättningar som gäller om katastrofen sker utomlands.

Utredningen har utförts av experterna docent Marie Allen, professor Ulf Gyllensten samt professor Ulf Pettersson. Ett omfattande bakgrundsarbete och sammanställning av material har utförts av doktor Hanna Andréasson. Samtliga är verksamma vid institutionen för Genetik och patologi, vid Uppsala universitet. Denna expertgrupp har bred kunskap om genetik och lång erfarenhet av DNA-analyser. Vid institutionen bedrivs forskning bland annat inom området rättsgenetik, där nya tekniker utvecklas för att underlätta individidentifiering. Vid institutionen utförs även DNA-analyser på uppdrag av rättsväsendet. Dessa uppdrag är främst specialanalyser av biologiska spår i brottsutredningar med mycket små DNA-mängder eller kraftigt nedbrutet DNA.

Utredningens mål

Målen med denna utredning har varit att:

- Utredda hanteringen av de prover som togs för DNA-analys under identifieringsarbetet av omkomna.
- Utforma rekommendationer och åtgärder för förbättrade rutiner för DNA-analys i samband med katastrofer som involverar många svenska medborgare.
- Identifiera lämpliga rutiner för provtagning, registrering och förvaring av prover som minimerar nedbrytningen av DNA under ogynnsamma förhållanden.

- Analysera i vilken utsträckning tillgång till prover i PKU-bio-banken underlättar och/eller är nödvändig för ett effektivt identifieringsarbete.
- Utredda värdet av DNA-analyser i relation till andra metoder för identifiering.
- Kartlägga nationellt tillgänglig kompetens inom området.
- Beskriva hur nya tekniker kan bidra till förbättrade möjligheter till DNA-analys av nedbrutna DNA-prover.

Genomförande

Utredningen har baserats på:

- Samtal med personal som varit på plats i Thailand under identifieringsarbetet.
- Samtal med representanter för laboratorier som varit inblandade i DNA-analys av prover från katastrofen.
- Genomgång av tillgängliga rapporter och dokument.
- Genomgång av vetenskaplig litteratur.

Begränsningar

Utredningen berör framför allt DNA-identifiering, då expertgruppen är specialiserad på genetik och DNA-analyser.

Tsunamikatastrofen drabbade många länder i Sydostasien, men eftersom många svenskar befann sig i Thailand, har de svenska insatserna och denna utredning fokuserats på det identifieringsarbete som pågår i Thailand.

Professor Ulf Pettersson är ledamot av Rättsmedicinalverkets styrelse, varför hans uppdrag varit begränsat till att inte omfatta det som berör Rättsmedicinalverkets del av identifieringsarbetet.

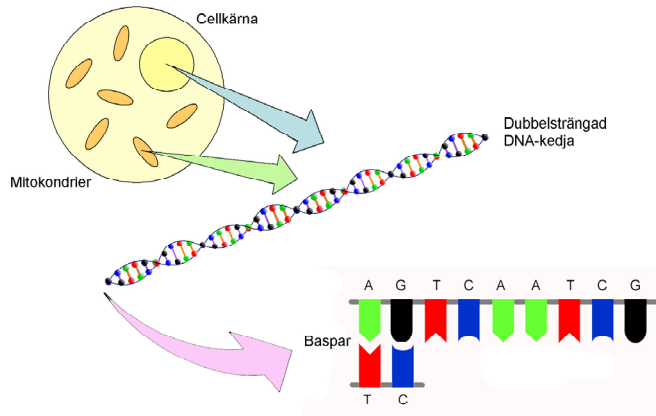
2. Metodik

DNA

DNA-analyser används idag som ett värdefullt redskap i brottsutredningar för att *matcha* biologiskt bevismaterial med material från en person. Samma typ av genetisk analys är också värdefull för att

fastställa släktskap och för individidentifiering vid katastrofer och större olyckor med många omkomna.

Vår arvs massa består av den kemiska strukturen DNA (deoxyribonukleinsyra) och finns inuti de flesta av våra celler. DNA-molekylen är uppbyggd av fyra olika *kvävebaser*, A, C, G och T, som är kombinerade på ett specifikt sätt i en lång kedja. Baserna är bundna till varandra i par (A till T, G till C) och bildar på detta sätt en dubbelsträngad spiral. Det finns två typer av DNA i våra celler, *kärn-DNA* och *mitokondrie-DNA*, som båda kan användas för identifiering (Figur 1).



Figur 1. DNA finns i cellens kärna samt i mitokondrierna. Den dubbelsträngade DNA-molekylen är uppbyggd av fyra olika kvävebaser (A, C, G och T).

Kärn-DNA

Den största delen av vår arvs massa finns inuti cellens kärna. Kärn-DNA ärvs från båda föräldrarna, vilket ger oss två kopior av arvs massan per cell. Hela arvs massan är uppdelad på 23 kromosompar, varav ett par är könsspecifikt. Vissa delar av arvs massan innehåller regioner med de *gener* som kodar för alla de *proteiner* som behövs för att kroppen ska fungera. Den största delen av arvs massan (cirka 95 %) innehåller däremot inte, såvitt känt, någon information. Kärnans arvs massa är uppbyggd av cirka tre miljarder baspar, och mellan två obesläktade personer finns i snitt en skillnad i DNA-molekylen vart tusende baspar. En persons totala arvs massa är

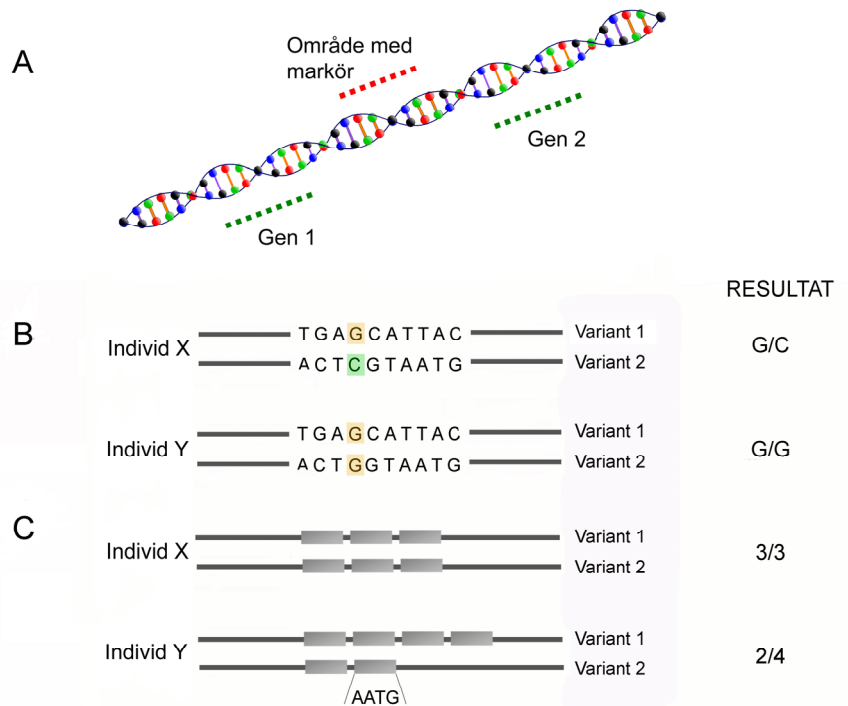
därför helt unik, med undantag endast för enäggstvillingar. I dag finns ingen teknik för att enkelt kunna analysera hela denna arvs-massa, och de många skillnader som finns. Därför analyseras endast en liten del av dessa skillnader för individidentifiering.

Mitokondrie-DNA

Utanför cellkärnan finns mitokondrierna, cellens energiproducenter. Varje cell kan innehålla så många som 1 000 kopior mitokondrie-DNA, till skillnad mot kärnans två DNA-kopior. Det stora antalet kopior av mitokondrie-DNA i varje cell ökar möjligheterna att analysera material med få celler eller nedbrutet DNA. Till skillnad från kärn-DNA innehåller mitokondrie-DNA färre skillnader mellan två personer, och dess cirka 16 000 baser långa DNA-molekyl ärvs enbart från mor till barn.

DNA-analys

De flesta identifieringsanalyser som görs utgår från kärn-DNA. Analysen utförs med hjälp av ett antal genetiska *markörer*, vilket är platser i arvsmassan som ofta varierar mellan personer. De markörer som i dag används för identifiering ligger inte i områden med gener, och kan därför inte ge någon information om genetiska sjukdomar eller karaktärsdrag. En markör kan antingen bestå av en enstaka basparskillnad (*SNP*-markör), där en bas är utbytt mot en annan, eller längdvariation (*STR*-markör). *STR*-markörer består av korta upprepningar av två till sju baspar, och antalet upprepningar skiljer sig mellan individer. Då varje cell innehåller två kopior av varje markör, en från modern och en från fadern, har man två varianter av en markör. Resultatet av en DNA-analys beskrivs därför för en *SNP*-markör som en bokstavskombination med två av de fyra baserna. För *STR*-analys beskrivs resultatet med en sifferkombination som motsvarar antalet upprepningar för de två varianterna (Figur 2).

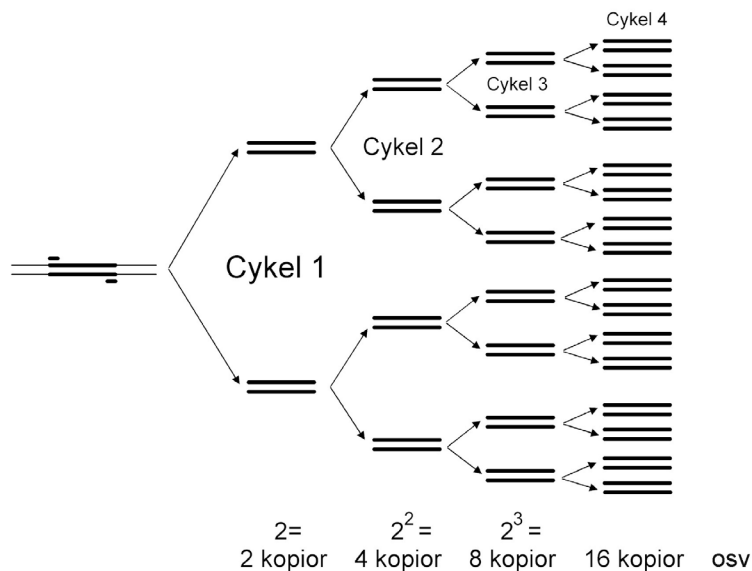


Figur 2. Enstaka basparsskillnad (SNP) där individ X har G och C i en position, medan individ Y har två G (har ärvt samma variant från båda föräldrarna). Längdvariation (STR) där individ X har ärvt 3 upprepningar från båda föräldrarna, medan individ Y har ärvt 2 respektive 4 upprepningar.

DNA-kopiering

Grunden till de flesta DNA-analyser som utförs i dag är förmågan att masskopiera valda delar av arvsmassan till miljontals kopior med den så kallade *PCR*-metoden (Polymerase Chain Reaction). Denna konstgjorda DNA-syntes efterliknar kroppens egen metod för DNA-kopieringen som sker när celler delar sig. Två korta syntetiska DNA-startbitar (*primers*) binder till var sida om området med den utvalda markören. En kopieringskaskad börjar efter tillsats av de fyra baserna samt ett *enzym* som styr kopieringen. Under upprepning av olika värmesteg (94°C, 55°C och 72°C) följer kopieringen ett exponentiellt mönster, där en DNA-kopia blir till två, vid nästa upprepning till fyra, sedan till åtta och så vidare. Totalt

utförs 28 temperaturcykler, innan kopieringen är slutförd och DNA-provet är färdigt för vidare analys (Figur 3).



Figur 3. Schematisk illustration av DNA-kopiering med den så kallade PCR-metoden. Cyklisk uppvärmning av DNA-molekylen leder till exponentiell kopiering efter tillsats av primers, baser och enzym.

Analys av kärn-DNA

Analys av STR-markörer i kärn-DNA kräver att provet innan kopiering innehåller relativt stora mängder intakt DNA (motsvarande mer än 50–100 celler). Själva analysen bygger på storleksseparation av kopierade områden som innehåller längdvariation. DNA-proven får med hjälp av elektrisk spänning passera genom en gelmassa, i ett smalt glasrör (kapillär-elektrofores). En av de DNA-startbitar som används vid kopieringen är märkt med en färgad molekyl som registreras med hjälp av en laserstråle då proven vandrar i gelmassan. Efter detta kan längden, och det motsvarande antalet upprepningar, i det kopierade området avläsas med en mjukvara. Eftersom man använder sig av flera olika färger och storleksseparation, kan man utföra DNA-analys av många markörer samtidigt i ett prov.

FBI (Federal Bureau of Investigation) har tagit fram ett standardset bestående av 13 STR-markörer, så kallade CODIS-markö-

rer (CODIS står för Combined DNA Index System). Resultaten av en analys, en persons *DNA-profil*, består således av information från ett flertal markörer. Dessa markörer används helt eller delvis i de flesta identifieringslaboratorierna världen över (Butler '05, McEwen '95). En fördel med en gemensam uppsättning markörer är att man kan utföra internationella sökningar i register med DNA-profiler (*DNA-databaser*) från fällda brottslingar och bevismaterial från brottsplatser. Samma markörset används även helt eller delvis för individidentifieringar vid katastrofer.

Analys av mitokondrie-DNA

Då ett biologiskt prov består av så små mängder eller av nedbrutet DNA att en analys av kärn-DNA inte kan utföras, kan ofta mitokondrie-DNA analyseras i stället. På grund av det höga antalet DNA-kopior per cell kräver denna specialanalys endast prov bestående av ett fåtal celler. Det möjliggör analys av prover som utsatts för de mest ogynnsamma förhållanden.

Vid analys av mitokondrie-DNA utförs oftast en så kallad *sekvensanalys*, där ordningsföljden av alla baser inom ett större område bestäms. Vanligtvis analyseras två områden som innehåller många skillnader i enstaka baspar. De två områdena är cirka 400 baspar långa och kopieras med PCR-metoden innan DNA-sekvensering utförs. Vid DNA-sekvensering används baser som är märkta med fyra olika färger (en unik färg för A, respektive C, G och T). De färgade baserna byggs in i DNA-strängen i en modifierad kopieringsreaktion. Ordningsföljden av baserna (DNA-sekvensen) kan därefter läsas med samma instrument för kapillär-elektrofores som används för STR-analys. I den efterföljande analysen av data, kan DNA-sekvensen i olika prover jämföras, och variation upptäckas.

Bevisvärde och identifieringsvärde

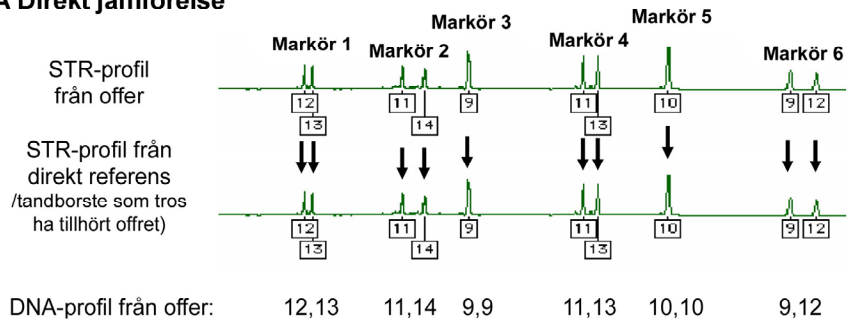
Då DNA-analys används i brottsutredningar, jämförs bevismaterial med referensmaterial. Referensmaterial tas från misstänkt och från eventuellt offer. Vid individidentifieringar jämförs i stället så kallade *AM-prov* (ante mortem, före döden) med *PM-prov* (post mortem, efter döden). Om DNA-profilen i ett PM-prov eller bevismaterial överensstämmer med profilen i ett referensmaterial

(AM-prov eller misstänkt), beräknas sannolikheten för slumpmatch, vilket speglar bevisvärdet för analysen. Denna sannolikhet baseras på beräkningar av hur vanlig en viss DNA-profil är i befolkningen. En ovanlig DNA-profil ger ett högre bevisvärde eller identifieringsvärde än en vanligare profil.

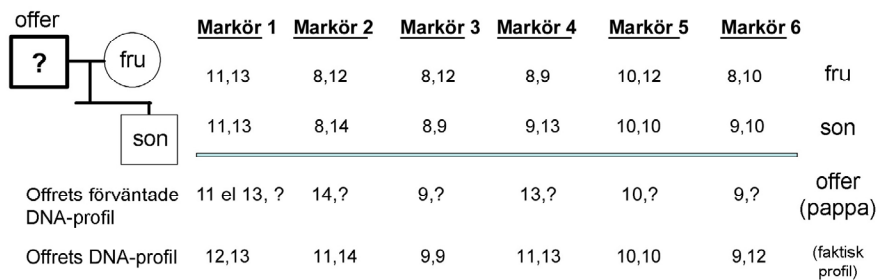
En analys av kärn-DNA kan ofta utföras med mycket högt bevisvärde. Ju fler markörer man analyserar, desto högre blir bevisvärdet. Om analysen är baserad på 10 eller fler STR-markörer, vilket oftast är fallet i rutinanalyser, förekommer den erhållna profilen hos cirka en på en miljard personer eller färre (Butler '05). Då man analyserar nedbrutna prover, blir DNA-profilen inte alltid fullständig och bevis- eller identifieringsvärdet blir därmed lägre. Man erhåller istället en så kallad partiell profil med resultat för endast en del av de markörer som används i rutinanalysen. Analys av mitokondrie-DNA, med mindre mängd arvs massa och färre skillnader, ger ett betydligt lägre bevis- eller identifieringsvärde. Ofta resulterar en analys av mitokondrie-DNA i profiler som förekommer hos cirka en på hundra till en på tusen personer (Allen '98). Vid brottsutredningar används därför mitokondrie-DNA endast då analys av kärn-DNA inte går att utföra, och i indiciemål tillsammans med annan bevisföring. Det faktum att mitokondrie-DNA nedärvs strikt på mödernet gör att denna analys är värdefull för identifiering där jämförelseprover endast kan erhållas från en avlägsen släkting på mödernet, eller när analys av kärn-DNA inte ger resultat på grund av kraftig nedbrytning av DNA.

Efter katastrofer eller större olyckor kan två typer av individidentifiering göras, direkt och indirekt identifiering. Direkt identifiering kan utföras om man har tillgång till ett referensprov med DNA som kommer direkt från en saknad person. Det kan vara DNA från personliga tillhörigheter (till exempel hårborstar eller otvättade kläder), eller tidigare tagna biologiska prover (till exempel blodprov eller vävnadsprov) från en saknad. Indirekt identifiering sker däremot genom jämförelse av offrets DNA-profil med referensmaterial från nära släktingar (Figur 4).

A Direkt jämförelse



B Släktskapsanalys



Figur 4. Exempel på analys av kärn-DNA med STR-markörer. En individ har två varianter för varje markör (en från sin mor och en från sin far). Varianterna ger upphov till en sifferkombination med två siffror per markör, en DNA-profil. (A) Direkt identifiering av ett offer genom jämförelse med ett referensmaterial innehållande DNA från den saknade. (B) Indirekt identifiering baseras på jämförelse med DNA från biologiska släktingar till offret. Den saktades förväntade DNA-profil, härledd från anhörigas DNA-profiler. Den saknade bör ha de varianter som sonen inte har ärvt från sin mor. Figuren är hämtad och något modifierad från "Forensic DNA typing", andra upplagan, Butler, figur 24.1, sida 542, Copyright (2005), med tillstånd från Elsevier.

Vid direkt identifiering använder man samma statistiska beräkningar för att erhålla ett identifieringsvärde (motsvarighet till bevisvärde) som i brottsutredningar. Det kan vid direkt identifiering vara svårt att säkerställa att referensprovet kommer från den person man behöver prov från. Man kan ha bruten spårbarhet (chain of custody) till personen i fråga. Detta gäller särskilt personliga tillhörigheter som hårborstar eller tandborstar. Vid indirekt

identifiering används istället samma typ av beräkningar som utförs vid faderskaps- eller släktskapsundersökningar. Detta för att kunna säga hur sannolikt det är att ett offer och personen som lämnat ett referensmaterial är släkt. Vid direkt identifiering behövs vanligtvis resultat från färre markörer, än vad som krävs vid en indirekt släktskapsanalys, för att erhålla en säker identifiering (Budowle '05).

Vid en masskatastrof bör en gräns sättas för det lägsta identifieringsvärde (tröskelvärde) som krävs för denna specifika katastrof. Detta värde beräknas med avseende på katastrofens natur (till exempel antal offer) samt vad som är en acceptabel statistisk felmarginal. Identifieringsvärdet (sannolikheten för slumpmatch eller släktskap), för varje individ, måste sedan överskrida detta minimivärde för att resultaten av DNA-identifieringen ska kunna användas för att fastställa identitet (Budowle '05).

Nedbrytning av DNA

När DNA-analys används i brottsutredningar eller för individidentifiering efter katastrofer, kan den *nedbrytning* av DNA som sker i cellerna påverka möjligheterna att erhålla en DNA-profil. Nedbrytningen börjar direkt efter döden och är starkt beroende av de miljöförhållanden som råder på platsen. Flera faktorer som kroppsegna enzymer, bakterier och fria radikaler bidrar till nedbrytningen av DNA. Dessa leder till skador i DNA-molekylen, uppdelning av DNA-kedjan eller att bas för bas tas bort (Bar '88, Hall '04). Mängden nedbrutet DNA kommer att öka med den tid som gått efter döden, och man har visat att en betydande del av nedbrytningen sker redan under första dygnet. Temperaturen på platsen är av mycket stor vikt då de enzymer som inleder nedbrytningen är som mest aktiva mellan 34 och 40°C. Luftfuktigheten är också en viktig faktor då hög luftfuktighet påskyndar reaktionshastigheten och därmed nedbrytningen. Även solens UV-strålar har visat sig ha stor inverkan på nedbrytningshastigheten genom att strålningen skapar brott i DNA-kedjan (Hall '04, Johnson '02, Perry '88). DNA i torkat blod motstår nedbrytning relativt bra, eftersom det torkade stadiet och den cellulära miljön skyddar DNA-molekylerna. Man har däremot visat i laboratorieförsök att när torkade blodfläckar utsätts för UV-ljus, i doser motsvarande en solig dag i Los Angeles, börjar DNA att förstöras efter cirka 4 år. Efter 35 år kommer provets DNA att helt ha brutits ned (Hall '04). I jämförelse med DNA

från arkeologiska material visar detta på en mycket snabb nedbrytning, där en total förlust av analyserbart DNA förväntas först efter cirka 100 000 år (Hofreiter '01).

När de biologiska material som samlas in efter en katastrof är kraftigt nedbrutna, liknar de på flera sätt de DNA-prov som tas för analys av historiska kvarlevor (Allen '04b). Mängden DNA i dessa material är ofta begränsad på grund av kraftig nedbrytning, och proven kan innehålla föroreningar som hämmar PCR-kopieringen. De historiska materialen har därför varit mycket svåranalyserade och är ofta begränsade till analys av mitokondrie-DNA. Mitokondriens DNA-molekyl är en sluten ring, vilket man tror kan skydda den mot DNA-nedbrytning, till skillnad från kärnans DNA, som är packat i en lång sträng i kromosomerna (Budowle '05). Det finns lång erfarenhet av analys av mitokondrie-DNA, och mycket forskning inom området pågår. En forskargrupp i Tyskland som leds av svensken Svante Pääbo har utfört en DNA-analys av den så kallade Ismannen, som ska ha levt för cirka 5 000 år sedan i de tyrolska alperna. Denna studie utfördes med hjälp av mitokondrie-DNA, eftersom endast ett fåtal celler gick att ta fram från den vävnad som erhöles (Handt '94). Samma år identifierades även kvarlevorna i en grav som den ryska tsarfamiljen Romanov med hjälp av DNA-analys. Detta material var betydligt yngre och bättre bevarat, vilket gjorde att man kunde analysera fem STR-markörer och en markör för könsbestämning. Resultaten av DNA-analyserna visade att fem av de nio undersökta skeletten skulle kunna tillhöra samma familj, bestående av mamma, pappa och tre barn. Även mitokondrie-DNA analyserades, där en jämförelse med ett referensmaterial från nu levande släktingar på modernet gav ytterligare stöd för identifieringen av Romanovfamiljen (Gill '94).

3. Provtagning och förvaring

DNA-prov

Nedbrytning av DNA kan begränsas genom förvaring i kyla. Efter en katastrof är det därför viktigt att snabbt ordna möjligheter för kylförvaring av kroppar. Alternativt bör man snabbt organisera en insamling av prover som förvaras i kyla eller på annat sätt som bevarar materialet. Enligt Interpol:s rekommendationer ska biologiska prov, för individidentifiering, tas från det minst påverkade

materialet såsom blod, benmärg, tänder, muskelvävnad, hjärnvävnad, ben eller hår för att möjliggöra DNA-analys. Proven ska sedan förvaras lämpligt och skickas snarast till ett laboratorium för DNA-analys (Interpol '97).

Typ av material

Vilken typ av biologiskt material som ska samlas in beror på flera faktorer, som antalet offer, vilka omständigheter och miljöförhållanden som rått vid själva händelsen samt de som efteråt råder i själva katastrofområdet. All typ av biologisk vävnad innehåller tillräckliga mängder DNA för att kunna analyseras, under förutsättning att nedbrytningsprocessen inte påbörjats. När processen börjat, kommer olika typer av vävnad däremot att påverkas olika mycket. Jämförande studier har gjorts av DNA-prov tagna från olika vävnader post mortem (efter döden) och visat att hjärnbarken (cortex), lymfknotor, muskel och blod ger DNA av högre kvalitet än lever, mjälte, njure och sköldkörtel. Som en uppföljning till denna studie har stabiliteten hos DNA i muskelvävnad undersökts närmare. Man konstaterade bland annat att en kraftig nedbrytning av DNA skett i prov som förvarats en vecka i rumstemperatur. En del av proven hade dessutom fått svampangrepp. I en annan studie visades att av åtta olika vävnader var hjärnbarken den mest stabila vävnaden, ur vilken analyserbart DNA kunde utvinnas efter upp till 85 dagar i rumstemperatur (Bar '88, Ludes '93, Ogata '90).

Vid kraftig DNA-nedbrytning går prover av mjukvävnad inte alltid att analysera. Ibland är dessutom tänder de enda kvarlevor man hittar på en katastrofplats då emaljen som skyddar dem är kroppens hårdaste material. Den hårda karaktären hos både tänder och ben kan bevara DNA-molekylens integritet på ett bättre sätt än mjukvävnad, och är därför alternativa material för DNA-identifiering. Samtidigt är ben och tänder svårare material än mjuka vävnader att isolera DNA från. Dessa material medför arbetsintensivt och tidskrävande laboriearbete, och det resulterar många gånger i relativt små mängder DNA. Under åren har en rad olika metoder utvecklats med syfte att förbättra och förenkla DNA-analys från ben eller tänder (Kalmar '00, Meyer '00, Schmerer '99, Sivagami '00, Yang '98).

I försök har det visats att DNA i tänder inte påverkas av miljöfaktorer som temperatur eller luftfuktighet i samma utsträckning

som mjuka vävnader. Däremot visades att provets ålder påverkar DNA-kvaliteten. I en annan studie lät man revben med mjukvävnad ligga cirka 30 cm ned i marken medan andra ben placerades ovanpå marken i 17 månader. Det visade sig att DNA i benen påverkades mindre av de omgivande miljöfaktorerna än i den mjuka vävnaden. Man konstaterade även att ben som legat ovanpå marken gav resultat för betydligt fler markörer än nedgrävda ben (Frank '99, Schwartz '91). DNA har även tagits fram, och kunnat analyseras, från svårt brända ben (Sivolap '01, Ye '04). Identifieringsarbetet efter World Trade Center-attacken 2001, där offrens kroppar var svårt fragmenterade och brända, involverade i stor utsträckning DNA-analyser av ben och tänder. Detta har bidragit till ökade kunskaper om nedbrutet DNA och analyser av ben och tandmaterial (Budimlija '03, Holland '03).

Provtagning i katastrofområde

Om nedbrytningen av värdefullt DNA-material riskerar att gå fort, blir tidpunkten för provtagningen viktig. Enligt Interpol:s direktiv tas normalt prov för DNA-analys vid den rättsmedicinska undersökningen av de omkomna (Interpol '97). Detta kräver att man hunnit organisera transport och uppsamling av offer, vilket kan ta flera dagar i anspråk. Måste ben eller tänder tas för DNA-analys, krävs ett större ingrepp, vilket i sin tur kräver välorganiserade faciliteter med tillgång till vatten och avskildhet. Provtagning av saliv, hår eller ytlig vävnad innebär ett mindre ingrepp, och kan om omständigheterna tillåter tas direkt på katastrofplatsen. Salivprov tas med en sterilt förpackad bomullspinne som stryks i munhålan, lufttorkas och placeras i en steril behållare. Vävnadsprov kan tas med hjälp av en sterilt engångsförpackad muskel- eller hudstans. Huden rengörs med alkohol och provet överförs till en steril behållare. Om inte märkning av offer gjorts, bör man i samband med provtagning märka både offer och prov, helst med ett system som är baserat på streckkoder.

Nyligen presenterades en studie där ett nytt system för vävnadsprovtagning (TypiFix™) utvärderats. Detta system möjliggör enkel provtagning av mjukvävnad direkt på katastrofplatsen. Apparaturen stansar enkelt ut ett vävnadsprov som automatiskt hamnar i en självförseglade provbehållare med en kemikalie som förhindrar nedbrytning av DNA. Ytterligare en fördel med systemet är att

apparaturen vid provtagningen märker både vävnadsprovet och offret med en unik streckkod. Detta skulle effektivt kunna minimera risken för att felaktigheter uppstår vid provinsamlingen, som sker under pressade arbetssituationer (Grassberger '05).

Världshälsoorganisationen (WHO) publicerade år 2004, den femte i en serie av masskatastrofguider, "Management of Dead Bodies in Disaster Situations". Här ges bland annat rekommendationer för hur man under provtagning kan undvika förorening av proverna med DNA från någon annan, så kallad kontaminering. Kontaminering med DNA från en annan person kan påverka analysresultatet genom att DNA-profilen visar bidrag från mer än en person (en blandad profil). I många fall syns detta genom att en markör, som normalt har två varianter (en från vardera föräldern) visar fler varianter. Det är viktigt att använda rena skyddskläder och engångshandskar, som byts mellan provtagningar. I så stor utsträckning som möjligt ska engångsmaterial användas för provtagning och förvaring. All annan utrustning rengörs mellan provtagningarna. Det är också viktigt att undvika att tala eller nysa direkt mot proverna, varför munskydd bör användas. Efter provtagningen packas proven enskilt. De kemikalier som används för rengöring av prover eller för förvaring bör tas från obrutna förpackningar (PAHO '04).

Provtagning av referensmaterial

För att förenkla insamling av DNA-prov från anhöriga som ska lämna referensprov har flera olika kit för provtagning nyligen utvecklats. Normalt tar en kriminaltekniker dessa DNA-prov genom att stryka en bomullspinne i munhålan på provlämnaren. De nya kiten är utformade för att den anhörige ska kunna ta provet själv, och innehåller mycket tydlig information om hur provet ska tas samt all nödvändig utrustning. Provet kan sedan sändas med posten direkt till laboratoriet som ska utföra analysen. Oragene™ DNA Self-Collection kit är ett exempel på ett kit för insamling av salivprov. Personen som ska lämna provet börjar med att skölja munnen med vatten. Sedan spottar man i en steril behållare tills vätskenivån når en markerad nivå. Locket skruvas fast och behållaren vänds för att saliven ska blandas med den DNA-bevarande lösningen som finns i behållaren (www.dnagenotek.com). En annan enkel lösning för insamling av saliv är Bode Buccal DNA Collector Kit. Paketet

består av en sterilt förpackad sticka som har en handtagsdel i ena änden och ett filterpapper i den andra. Salivprovet tas enkelt genom att stickan trycks mot insidan av kinden och dras fram och tillbaka några gånger. Efter provtagningen försluts stickan med ett plastlock varpå provet torkar och är färdigt för förvaring i rumstemperatur. Stickan är utvecklad för att direkt passa in i laboratorier med en automatiserad process för DNA-analys, och kan i förväg förses med ett unikt nummer (www.bodetech.com).

Ett sätt att få ett direkt referensmaterial från en omkommen person är att använda DNA från blodprov eller vävnader som finns sparade i olika biobanker. I Sverige finns bland annat prov sparade i biobanker från alla kvinnor som någon gång genomgått en gynekologisk undersökning för cellförändringar, och från personer som vårdats för exempelvis infektionssjukdomar eller cancer. I Sverige finns även blodprover från de flesta personer som är födda efter 1975 i en *PKU*-biobank vid Huddinge sjukhus. *PKU* (fenyلكetonuri) är en ärftlig ämnesomsättningssjukdom som alla nyfödda barn testas för genom detta prov.

Förvaring av DNA

Förvaringen av tagna DNA-prov är av stor betydelse för analysresultatet. Rutinmässigt fryses blod eller vävnad omgående efter provtagning för att förhindra nedbrytning av DNA. I samband med en stor katastrof är däremot rutinmetoderna inte alltid tillämpbara, på grund av de svåra och kaotiska förhållanden som ofta råder. Under dessa förutsättningar gör de försvärande omständigheterna, som brist på frysskåp, kylskåp, kylcontainers och specialutbildad personal att alternativa förvaringsmetoder bör övervägas. Då omständigheterna (luftfuktighet, antal offer, platsens tillgänglighet med mera) tillåter att man snabbt kan ta saliv- eller blodprover som tillåts torka, blir behovet av tillgång till kyl- eller frysförvaring mindre (Budowle '05). Det finns även andra alternativ som *fixering* (konservering) av vävnad och provtagning med TypiFix™, vilka möjliggör förvaring av vävnader i rumstemperatur. Det tidigare beskrivna systemet (TypiFix™) innehåller en kemikalie i den självförslutande provbehållaren som förhindrar nedbrytning av DNA. Enligt tillverkaren kan vävnadsprov som sparats över fyra år i rumstemperatur analyseras med bra resultat. Oberoende forskare visade nyligen i en studie att prover som tagits med TypiFix™ och

som därefter förvarats fem månader i rumstemperatur innehöll stora mängder DNA (Grassberger '05).

Fixering av vävnad med kemikalien formalin har länge använts för medicinska studier för att bevara vävnadens utseende. Denna fixering lämpar sig däremot sämre för DNA-analys, eftersom formalin skapar korsbindning mellan DNA och proteiner samt nedbrytning av DNA-molekylerna. En alternativ metod är att fixera vävnadsprovet i någon form av etanolbaserad lösning som inte bildar dessa korsbindningar. Flera studier har beskrivit att förvaring av prover i en etanolbaserad fixeringslösning är likvärdig med frysning vad gäller möjligheter till DNA-analys. Det har visats att det går att analysera DNA från muskelvävnad som förvarats i rumstemperatur under nästan 2 år i en etanolbaserad lösning (Ben-Ezra '91, Benchekroun '04, Bramwell '88, Fregeau '01, Gillespie '02, O'Leary '94, Soukup '03, Vincek '03). Etanol är en kemikalie med utbredd användning och bör vara lätt att få tillgänglig vid en katastrof, oavsett var den inträffat. I en kommunikation med Bruce Budowle, forskningschef vid Federal Bureau of Investigation (FBI) i USA, säger han att etanol kan utgöra ett bra alternativ för förvaring av vävnad om kylmöjligheter saknas. Han nämner vidare att andra alternativ kan vara att förvara prover i en lösning med natriumhydroxid (NaOH), eller att preparera en lösning av celler som förvaras på ett filterpapper som är behandlat med en kemikalie (FTA[®]-kort, www.whatman.com).

Traditionell identifiering

Traditionellt har individidentifiering utförts med tandkort eller fingeravtryck. Det är självklart mycket viktigt att det inte råder några tvivel om den avlidnes identitet, varför man ofta använder flera olika identifieringsuppgifter som vägs samman, innan man anser att en person slutligen är identifierad. Vid en tandidentifiering utför en rättsmedicinsk tandläkare på katastrofplatsen en undersökning av offrens tänder. Eventuella lagningar, bryggor med mera noteras och röntgenbilder tas (PM-uppgifter). Denna information jämförs sedan med tandkort och röntgenbilder som samlats in från de saknades tandläkare (AM-uppgifter). Förutom identifiering genom jämförelse med tandkort kan tandstatus även ge ledtrådar om offrens ålder och sociala vanor (Lau '05). Fingeravtryck tas i samband med den rättsmedicinska undersökningen av en kriminaltekniker.

För att få referensmaterial gör två kriminaltekniker hembesök hos anhöriga för att hitta föremål där det kan finnas finger- eller handavtryck från saknade. Identifiering kan även göras med hjälp av fysiska kännetecken, till exempel röntgenbilder med benbrott, ärr från skador, operationsärr, tatueringar eller medicinska implantat. Personliga ägodelar kan också vara till hjälp vid identifiering (Budowle '05).

4. Masskatastrofer

Ingen masskatastrof är den andra lik, och alla katastrofer har unika omständigheter som försvårar identifieringsarbetet. Man skiljer på om en katastrof är öppen eller sluten. Vid en sluten katastrof vet man hur många som förolyckats, kanske med hjälp av passagerarlistor. Däremot är vid en öppen katastrof antalet offer och vilka personer som befunnit sig på platsen okänt, vilket försvårar identifieringsarbetet avsevärt.

Den 11 september 2001 drabbades USA av världens dittills största terrorattacker, då två flygplan kolliderade med World Trade Center-byggnaderna och fler än 2 700 människor dödades. Identifieringsarbetet var mycket komplicerat, eftersom offrens kroppar var mycket fragmenterade och hade utsatts för extrem värme samt vatten från brandsläckare. DNA-analys var därför den enda möjliga identifieringsmetoden för många av de saknade. Katastrofen ansågs vara öppen, och arbetet fokuserades på att identifiera så många kroppsdelar som möjligt. Totalt samlades över 26 000 biologiska prov in, varav hälften bestod av ben. Svårigheterna med analyserna har bidragit till en intensiv utveckling av nya metoder för individidentifiering. En STR-analysmetod anpassad till nedbrutet DNA utvecklades och man använde sig av nya SNP-marörer i kärn-DNA samt analys av mitokondrie-DNA (Budimlija '03, Butler '03, Holland '03, Vastag '02). Identifieringsarbetet leddes av OCME (Office of Chief Medical Examiner) i New York och flera laboratorier var involverade, bland andra NYSP (New York State Police). Företaget Bode Technologies analyserade de flesta proven som bestod av ben, Celera Genomics sekvenserade mitokondrie-DNA, och Orchid GeneScreen utförde SNP-analys (Vastag '02). Även dataprogram utvecklades för att möjliggöra matchningar inom den i särklass dittills största provmängden för identifiering. Tre olika program användes, M-FISys, DNA-View och MDKAP (Brenner

'03, Hennessey '02, Leclair '02). I juni 2004 hade nära hälften av de 20 000 kvarlevor som analyserats gett användbara DNA-profiler. Av de totalt 2749 saknade har 1 558 personer identifierats med hjälp av en eller flera metoder (Butler '05). Andra exempel på öppna katastrofer där DNA-analyser använts är katastrofen med en kabinbana i Österrike, där ingen passagerarlista fanns (Meyer '03), samt den pågående identifieringen av de saknade efter konflikterna i forna Jugoslavien (Huffine '01).

I augusti 1996 störtade ett ryskt flygplan cirka en mil från Svalbards flygplats i Norge. Ombord fanns 128 passagerare (ukrainska och ryska gruvarbetare och deras familjer) samt 13 besättningsmän. Även om detta var en sluten katastrof, var det svårt att snabbt få fram uppgifter om exakt antal passagerare och namn på de omkomna. Norska identifieringsgruppen vid "Kriminalpoliscentralen", som arbetar enligt Interpol:s rekommendationer och riktlinjer, kallades in av Justitiedepartementet för att bistå vid identifieringsarbetet. Då det inte fanns tandkort över ukrainska och ryska medborgare, valdes DNA-analys som primär identifieringsmetod. Vävnadsprov samlades in redan på Svalbard från 257 kvarlevor och sändes till Rättsmedicinska institutet i Oslo för DNA-analys. Redan 20 dagar efter katastrofen var 139 omkomna identifierade med hjälp av DNA-analys, och resultaten styrktes med traditionella identifieringsmetoder. Ytterligare två individer, för vilka man inte kunnat få något referensprov för DNA-analys, kunde identifieras med hjälp av tandstatus och medicinsk information (Ivert '97, Olaisen '97). Ett annat exempel på en sluten katastrof är då Swissair Flight 111, på väg mellan New York och Genève, kraschade utanför Kanadas kust och 229 personer (passagerare och besättning) dödades. Vid denna katastrof användes DNA-analys framgångsrikt, och samtliga offer kunde identifieras inom de närmaste 104 dagarna (Leclair '04, Robb '99).

5. Tsunamikatastrofen

ID-kommissionen

Vid en masskatastrof utomlands som involverar många svenskar kallar Utrikesdepartementet in Rikskriminalpolisens ID-kommission, en expertgrupp bestående av kriminaltekniker, rättstandläkare och rättsläkare. Efter tsunamikatastrofen arbetade som mest cirka

300 personer från 28 länder för Internationella ID-kommissionen i Thailand. Av dessa arbetade cirka 100 personer vid ID-centret i Thailand, eller TTVI-IMC (Thai Tsunami Victim Identity Information Management Center), där samtliga identifieringsuppgifter sammanställs (www.polisen.se). Internationella ID-kommissionen arbetar med DVI (Disaster Victim Identification) enligt Interpol:s riktlinjer. Detta innebär bland annat att alla offer behandlas lika oavsett ursprung och etnisk tillhörighet (Interpol '97).

Post mortem

För att samla in PM-uppgifter från offren arrangerade den Internationella ID-kommissionen fyra bårhusområden. Av en intervju med Sonny Björk, kriminaltekniker vid tekniska roteln, Länskriminalen i Stockholm, framgår att den svenska ID-gruppen var verksam vid område 1B från och med 1 januari, i Bang Muang (Phang Nga Province). Vid detta område fanns inget rinnande vatten och ingen möjlighet att säkra fingeravtryck från offren. De första dagarna togs röd vävnad från lårmuskel, två tänder och revben för DNA-analys. Några dagar senare, den 3 januari, flyttade den svenska gruppen till område 1A, vid templet Wat Yang Yao i Takua Pa (Phang Nga Province), där ID-grupper från Norge, Danmark, Finland, Australien, Nya Zeeland, Singapore, Nederländerna, Frankrike, Storbritannien och Kina också arbetade. Under en lång tid togs enbart två tänder, och från barn togs även lårben för DNA-analys. Vid område 1A och 1B (båda nära Khao Lak) rengjordes inga prov före förvaring, och det var problem med kylförvaring av tagna prover. I vissa fall har prover förvarats ett par dygn i värme innan de slutligen kom i kylförvaring. I slutet av januari flyttade den svenska ID-gruppen igen, denna gång till område 2, i Tha Cha Chai nära Phuket (Phuket Province) som leddes av ID-grupper från Tyskland och Australien. Man rekommenderades att ta tre prover; en tand, lårben och revben (förslag till "Standard Operating Procedures" utskickat till samtliga områdesansvariga i slutet av januari, tillhandahållet av Sonny Björk). Vid område 2 fanns det rinnande vatten, arbetsmiljön förbättrades avsevärt och proven rengjordes, torkades och placerades direkt i kyla. Vidare fanns område 3 i Krabi (Wattham Province) där ID-grupper från Israel, Japan och Korea arbetade.

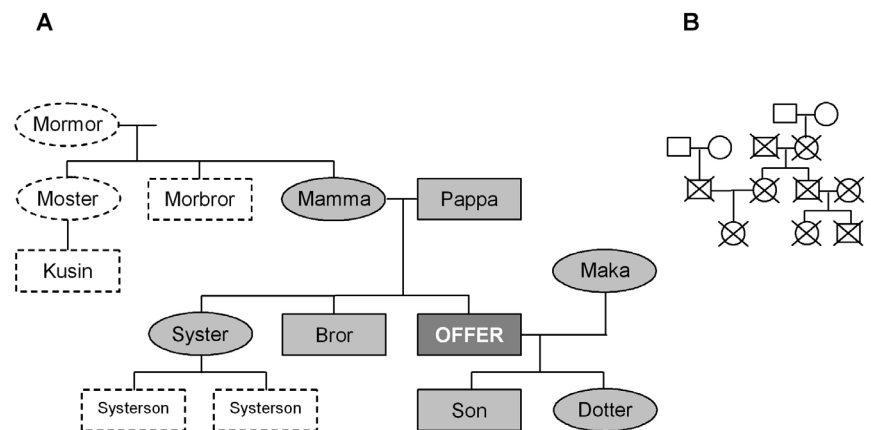
Enligt Björk fungerade arbetet inom den svenska ID-gruppen mycket bra. Vid varje område fanns ID-grupper från flera andra länder representerade, samt ett stort antal volontärer. Ibland upplevdes områdena som mer eller mindre överbemannade, och engagemanget varierade en del mellan olika länders ID-team. I stort sett arbetade ID-grupperna från olika länder på samma sätt. Björk upplevde vidare att kommunikationen mellan ID-gruppen i Thailand och den hemma i Sverige kunde ha fungerat bättre. Kommunikation och samarbete inom gruppen, mellan olika länders ID-grupper, med Thailand, alla volontärer, Utrikesdepartementet och Räddningsverket fungerade däremot mycket bra. I det inledande arbetet i Thailand fick alla omkomna ett nummer som sedan följde kroppen under hela identifieringsprocessen. Från början var detta kroppsnummer tresiffrigt, vilket dock var otillräckligt, varför man övergick till ett femsiffrigt. Gemensamt för samtliga länders ID-arbete var att de omkomna undersöktes systematiskt och att alla uppgifter fördes in i Interpol:s formulär för PM-uppgifter. Här fick proven även ett standardiserat PM-nummer bestående av landskod (internationell telefonkod), områdets nummer samt ett det femsiffriga kroppsnumret (Interpol '97, Lau '05). En undersökning av ett offer innefattade tagning av fingeravtryck, en rättsläkarundersökning, tagning av DNA-prov, fotografering, tandläkarundersökning och tandröntgen. Undersökningen tog cirka 2 till 3 timmar, och slutligen utfördes en identifieringssvepning av kroppen som därefter förvarades i kyla i väntan på slutlig identifiering (www.polisen.se).

Ante mortem

Hemma i Sverige arbetade fyra regionala identifieringslag (Stockholm, Umeå, Göteborg och Malmö) med att samla in AM-uppgifter (såsom tandkort, röntgenbilder, medicinsk information, fysiska kännetecken) om offren. Man tog salivprover från anhöriga för DNA-analys. Ett problem som uppstod i en del fall var att det var svårt att hitta tillräckligt nära släktingar som kunde lämna referensprov. Därför begärdes blodprov från saknade ut från PKU-biobanken (www.polisen.se).

PKU-biobanken

Blodprover som är sparade från alla personer födda efter 1975 i en PKU-biobank vid Huddinge sjukhus erbjuder en möjlighet att erhålla direkt referensmaterial från dessa personer. Enligt biobankslagen (2002:297) får blodprov från PKU-biobanken användas endast för att spåra och diagnostisera sjukdomar, samt för klinisk forskning och utveckling. Den 8 januari 2005 beslutade dock riksdagen att en ny paragraf i lagen skulle införas (5 kap. 2 a §) för att undantag skulle kunna göras. På begäran av Rikspolisstyrelsen eller Rättsmedicinalverket tillåts nu användning av PKU-proven för identifiering av avlidna efter olyckor eller andra händelser där ett stort antal människor har avlidit. Lagen trädde i kraft den 10 januari 2005 och upphör att gälla den 30 juni 2006. I tsunamikatastrofen var flera generationer i många familjer drabbade. Det har därför varit svårt att hitta tillräckligt nära släktingar som kunnat ge referensmaterial för identifieringen, varför PKU-proven i dessa fall visat sig vara mycket värdefulla (Figur 5). För att underlätta identifieringsarbetet efter tsunamikatastrofen har Rikspolisstyrelsen begärt ut prov från 127 personer ur PKU-biobanken. För varje utlämning av prov har Socialstyrelsen meddelats, och proven har sedan levererats av polisen till Rättsmedicinalverket i Linköping.



Figur 5. Indirekt identifiering utförs genom att biologiska släktingar till en saknad lämnar DNA som referensmaterial. (A) Störst identifieringsvärde får analysen om DNA-prov tas från så nära släktingar som möjligt (ljusgrå individer). I detta exempel är DNA från offrets partner endast värdefullt tillsammans med DNA från parets barn. I specifika fall kan även mer avlägsna individer, besläktade med offret på modernet,

bidra med värdefull information (streckade individer). Detta kräver dock att mitokondrie-DNA analyseras. (B) Autentiskt exempel där flera generationer i en svensk familj drabbats av tsunamikatastrofen. Referensmaterial från de överlevande i denna familj är av begränsat värde vid DNA-identifiering (Holmlund '05) (Fyrkant betyder man, cirkel betyder kvinna och ett kryss indikerar att personen är saknad eller omkommen.)

Det är i sammanhanget viktigt att belysa aspekter kring den personliga integriteten i samband med användandet av PKU-biobanken. Denna och andra biobanker utgör en för Sverige unik resurs, där heltäckande forskningsmaterial finns att tillgå. Det ger forskare i Sverige möjligheter att utföra forskningsstudier som inte går att utföra utan denna resurs. PKU-biobanken är dessutom en mycket värdefull källa för referensmaterial till avlidna, samtidigt som det är av vikt att bibehålla allmänhetens förtroende för denna forskningsresurs. Ulrika von Döbeln, docent och överläkare vid Huddinge sjukhus PKU-laboratorium, uppger att reaktionerna och synpunkterna från allmänheten på användning av PKU-prover för olika ändamål varierat. Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh fanns det negativa reaktioner enligt vad som rapporterats i medier. De negativa reaktionerna var färre efter tsunamikatastrofen och tillämpningen av den nya lagparagrafen. Efter ministermordet sågs en mycket kraftig ökning av begäran om borttagande av prover ur PKU-biobanken. Från 1993 till 1998 inkom cirka 5, och från 1999 till 2003 mellan 15 och 20 ansökningar årligen. Under det första halvåret efter ministermordet begärde cirka 400 personer att deras prov skulle tas bort från biobanken. En stor del av ansökningarna inkom alldeles efter medias rapportering om användandet av PKU-prov i utredningen. Den kraftiga ökningen avtog så småningom till en nivå med cirka 50 ansökningar per månad. Av dessa är cirka 75 % från föräldrar till nyfödda som vill att proven förstörs direkt efter att PKU-analyserna är färdiga. Denna nivå har hållits relativt konstant även efter tsunamikatastrofen, bortsett från en mindre ökning med cirka 150 ansökningar i samband med diskussionerna kring den tillfälliga ändringen i biobankslagen.

Beroende på katastrofens omfattning och hur snabbt arbetet med DNA-analyser av PM-prover fortskrider, kan behovet av snabb insamling av referensprover vara mindre. I dessa fall kan det finnas en möjlighet att inhämta anhörigas tillstånd, ett så kallat informerat samtycke till användning av PKU-proven. Ett sådant förfarande kompliceras dock vid katastrofer som tsunamin, av att

många generationer i ett flertal familjer var drabbade, vilket gör att det kan vara svårt att finna tillräckligt nära anhöriga som kan ge tillstånd.

DNA-analys

Man beslutade i Phuket att identifieringssystemet AmpFlSTR Identifier PCR Amplification Kit från det amerikanska företaget Applied Biosystems skulle användas för DNA-analys av samtliga involverade laboratorier. Detta system består av 15 markörer (D8S1179, D21S11, D7S820, CSF1PO, D3S1358, THO1, D13S317, D16S539, D2S138, D19S433, vWA, TPOX, D18S51, D5S818 och FGA) samt en markör för könsbestämning. Storleken på de PCR-kopierade områdena varierar för detta system mellan 100 och 350 baspar, och identifieringsvärdet för en DNA-profil med information från alla 15 markörerna är mycket högt (Lau '05).

Initialt beslutade de thailändska myndigheterna att samtliga DNA-analyser skulle utföras vid Beijing Genomics Institute (BGI) i Kina, som erbjudit sig att göra analyserna utan kostnad som bistånd till Thailand. Det visade sig dock att analyserna var mycket tidskrävande och svåra att genomföra, sannolikt på grund av att sen provtagning och bristande förvaringsmöjligheter lett till nedbrytning och försämrad DNA-kvalitet. Ett stort antal prover visades innehålla DNA från mer än en individ, sannolikt på grund av bristande rengöringsrutiner vid provtagningen. Det var därför nödvändigt att ta nya DNA-prover från ett flertal av offren (Lau '05). Flera laboratorier runt om i världen erbjöd sin hjälp med DNA-analyser och ett antal laboratorier fick ett fåtal prov att analysera för att utvärdera om de kunde utföra denna typ av analyser. Bland andra fick svenska Rättsmedicinalverket (RMV) revben och lårben från fem individer för utvärdering. RMV har därefter analyserat DNA från 467 PM-prover (Holmlund '05).

Utöver de analyser som gjorts i Sverige har 230 DNA-prov skickats för analys vid företaget Forensic Alliance i Storbritannien och 1 060 prover har skickats för analys vid BGI i Kina. Den största andelen PM-prover, totalt 1 569 prover har skickats för analys vid International Commission on Missing Persons (ICMP) i Sarajevo, Bosnien (Sveriges Generalkonsulat i Phuket, www.swedenabroad.com). ICMP grundades vid G7-mötet 1996 för identifiering av saknade personer efter konflikterna i forna Jugosla-

vien. ICMP är neutral och bedriver och sin verksamhet utan vinstintresse genom statlig finansiering. Kommissionen har lång erfarenhet av DNA-analys av benprover samt mycket hög kapacitet (Huffine '01). Tidigare har ICMP analyserat benprov från över 12 000 individer i massgravar som matchats till cirka 8 000 saknade personer. Vid laboratoriet finns även ett fullt utvecklat LIMS-system (Laboratory Information Management Systems) för automatisering av analyserna och en mjukvara för matchningsjämförelser. Denna mjukvara har bland annat programmet DNA-view för komplex släktskapsanalys integrerad (www.dna-view.com).

Resultat

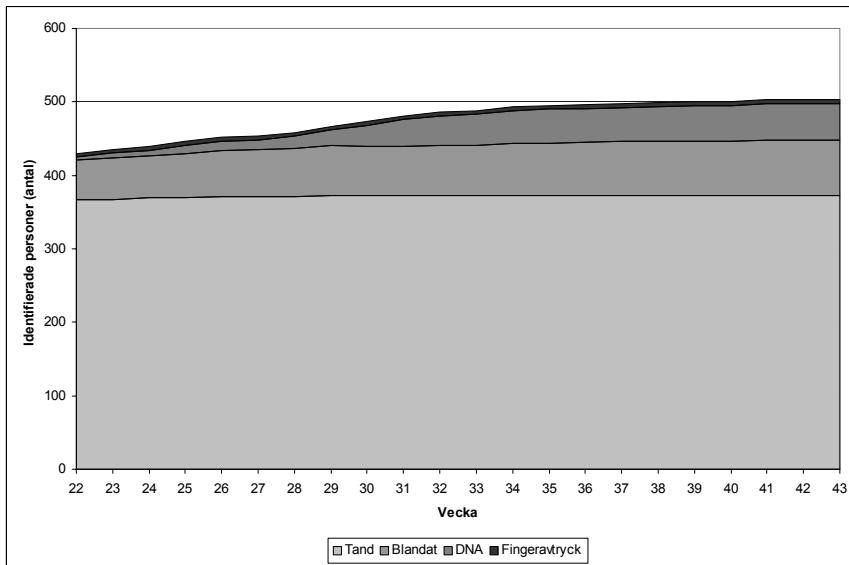
Direkt efter katastrofen identifierades ett 500-tal individer, cirka 10 % av samtliga offer, av sina anhöriga redan på katastrofplatsen. De lämnades sedan ut av de lokala myndigheterna (Sribanditmongkol '05). I slutet av april hade 1 369 individer identifierats. Av dessa var 1 174 identifieringar gjorda med tandstatus, 172 med fingeravtryck, 17 med fysiska kännetecken och 6 med hjälp av DNA (Sribanditmongkol '05). I början av juni hade 23 identifieringar gjorts som var baserade på DNA-analys, enbart eller i kombination med andra metoder. Vid denna tidpunkt hade cirka 400 PM-profiler rapporterats från Kina (Schmitter '05). I slutet av augusti hade AM-data för cirka 1 400 personer kommit in till ID-centret från ett 30-tal länder (Lindblom '05). Vid laboratorierna i Sverige och Kina var samtliga analyser klara i augusti, och vid ICMP hade cirka 70 % av analyserna utförts (cirka 1 500 prover). Med hjälp av DNA hade då totalt 211 personer identifierats. (Sveriges Generalkonsulat i Phuket, www.swedenabroad.com).

Redan de första dagarna efter katastrofen utförde Thailand DNA-analyser av PM-prover. Sally Ann Harbison från Nya Zeeland som assisterade ett laboratorium i Bangkok redovisar att man fick profiler från 99 % av de salivprover som tagits från offer under de första två dagarna direkt på katastrofområdet (Harbison '05). Man såg en tydlig försämring av DNA-kvaliteten i prover tagna dag tre, vilket ofta resulterade i ofullständiga DNA-profiler. Under analyserna av benprov vid svenska Rättsmedicinalverket såg man många typiska tecken på DNA-nedbrytning (till exempel resultat för endast en av de två förväntade varianterna för en markör) och man valde därför att analysera varje ben ett flertal gånger. En del

prov var dessutom angripna av mögel vid ankomsten till Sverige enligt uppgift från Gunilla Holmlund vid RMV, vilket tyder på bristfällig förvaring. Totalt analyserades 467 PM-prov vid RMV och 90 % av dessa resulterade i DNA-profiler. RMV analyserade även 442 salivprov från släktingar och 124 PKU-prov som referensmaterial (Holmlund '05). Tom Parsons (Armed Forces DNA Identification Laboratory, USA) redovisar att ICMP fick fram DNA-profiler från 90 % av de prover de analyserat i slutet av augusti (Parsons '05).

Identifiering av saknade svenskar

Under vecka 43 var totalt 2 540 personer identifierade efter tsunamikatastrofen i Thailand, och av dessa var 523 svenskar. Kvar under Internationella ID-kommissionens ansvar fanns 1 210 oidentifierade offer. Figur 6 och tabell 1 visar en sammanfattning av antalet svenskar som identifierats med hjälp av olika metoder mellan vecka 22 och vecka 43. I slutet av augusti (vecka 35) hade 515 av de totalt 543 saknade svenskarna identifierats. Av dessa 515 individer var 46 identifierade med hjälp av DNA-analys. För närmare 70 % av de svenskar som då identifierats med DNA-analys var referensprov från PKU-biobanken till hjälp (Holmlund '05).



Figur 6. Antalet svenskar som identifierats med hjälp av enbart tanddata, en kombination av tanddata, fingeravtryck och fysiska kännetecken, DNA i kombination med andra metoder enbart fingeravtryck. Informationen är hämtad från Sveriges Generalkonsulat och gäller från vecka 22 till 43 (www.swedenabroad.com).

Tabell 1 Antalet identifierade svenskar med olika metoder efter tsunamikatastrofen i Thailand från vecka 22 till och med vecka 43. Totalt antal saknade svenskar är 543 (Sveriges Generalkonsulat i Phuket, www.swedenabroad.com)

VECKA	Tot. ID (varav barn)	Finger., fys., tand.	Finger. (enbart)	Tand. (enbart)	DNA (bl.a.)	Övr. ¹	Återst. ID (varav barn)
43	523	75	5	373	50	19	20 (13)
42	523	75	5	373	50	19	20 (13)
41	523	75	5	373	50	19	20 (13)
40	520	74	5	373	48	19	23 (15)
39	520	74	5	373	48	19	23 (15)
38	519	74	5	373	47	19	24 (15)
37	517 (106)	73	5	373	46	19	26 (16)
36	516 (105)	72	5	373	46	19	27 (17)
35	515 (105)	71	5	373	46	19	28 (17)
34	513 (103)	70	5	373	45	19	30 (19)
33	508 (100)	68	5	373	42	19	35 (22)
32	506 (98)	68	5	373	40	19	37 (24)
31	501 (95)	68	5	372	36	19	42 (27)
30	493 (87)	68	5	372	28	19	50 (35)
29	487 (81)	69	5	372	21	19	56 (41)
28	478 (73)	66	5	371	16	19	65 (49)
27	473 (69)	64	5	371	13	19	70 (53)
26	472 (68)	63	5	371	13	19	71 (54)
25	468 (65)	61	5	369	11	19	75 (58)
24	461 (60)	58	5	369	7	19	82 (62)
23	457 (58)	57	4	369	7	19	86 (64)
22	448 (54)	54	4	367	4	19	95 (68)

¹ Huvudsakligen visuell identifiering omedelbart efter katastrofen

Matchningsarbetet i Phuket

Svenska RMV har deltagit direkt i matchningsarbetet genom att flera experter varit på plats i Thailand och arbetat i ID-kommissionens DNA-grupp (www.rmv.se). Vid ID-centret i Phuket sker den slutliga identifieringen genom att alla PM-data från ID-grupperna i Thailand, resultat av DNA-analyser samt AM-uppgifter från Sverige jämförs med varandra och matchas. AM-prov har analyserats i respektive hemland och information i form av DNA-profiler har skickats till ID-centret som XML-, Excelfiler eller pappersutskrift, med eller utan rådata.

Själva arbetet med matchningarna fick under lång tid utföras manuellt, medan diskussioner pågick om vilken mjukvara som skulle användas. Sedan Interpol i början av maj tecknat ett avtal om fri tillgång till en mjukvara från Plass Data Software i Danmark, installerades denna vid ID-centret i Phuket. Plass Data[®] är baserat

på Interpol:s DVI-formulär och används för att registrera PM- och AM-data samt matcha tandkort och fysiska eller medicinska kännetecken. Matchningar av fingeravtryck eller DNA kan dock inte utföras med detta program. Bertil Lindblom vid RMV uppger att det fördes långdragna förhandlingar med företaget Gene Codes om deras mjukvara för DNA-matchningar, M-FISys (www.genecodesforensics.com/software/). I början av maj beslutade slutligen den thailändska regeringen att dataprogrammet framtaget av ICMP skulle användas för matchningarna. Detta program är jämförbart med de program som användes vid identifieringsarbetet efter World Trade Center-attacken. I början av juli var programmet slutligen installerat och kunde samköras med ICMP. Efter detta kunde identifieringsarbetet baserat på DNA-matchningar påskyndas (www.polisen.se samt Sveriges Generalkonsulat i Phuket, www.swedenabroad.com).

Alla DNA-profiler har kontrollerats i det laboratorium där de tagits fram, och sedan har de återigen kontrollerats vid ID-centret i Thailand. Vid en match mellan PM- och AM-data som leder till en slutlig identifiering av en svensk medborgare, har svenska generalkonsulatet meddelats, som därefter utfärdat en ansökan till den thailändska identifieringsmyndigheten. Denna myndighet sammanträdde en gång om dagen, och experter från flera länder har deltagit för att göra en bedömning av de identifieringsuppgifter som redovisas i ansökan. Thailändska regeringen har därefter utfärdat en thailändsk dödsattest och gett ett tillstånd för generalkonsulatet att på de anhörigas vägnar ta emot den omkomne (www.polisen.se).

DNA-analys kontra andra metoder

Efter tsunamikatastrofen har identifiering med hjälp av tandstatus varit den dominerande metoden. I februari hade cirka 80 identifieringar gjorts med hjälp av tandstatus. I mitten av mars hade sedan ytterligare cirka 800 identifieringar gjorts, varav 90 % med hjälp av tandstatus (www.inet.co.th/tsunami/). Det visade sig således att tandundersökningar som visserligen var arbetsintensiva och tidskrävande var den metod som snabbast kunde ge identifiering av ett stort antal offer.

Under vecka 40 var totalt 2 403 personer identifierade efter tsunamikatastrofen, av vilka 270 var identifierade med hjälp av DNA-

analys (Tabell 2). De unika förutsättningar som råder vid en katastrof kommer i mycket hög grad att styra vilken identifieringsmetod som kommer att dominera och som snabbast leder till resultat. Detta blir mycket tydligt vid en jämförelse mellan tsunamikatastrofen, där cirka 10 % av offren identifierats med hjälp av DNA, och World Trade Center-attacken, där cirka 50 % av de identifierade, kunde identifieras endast med DNA och cirka 80 % med DNA i kombination med annan metod. Eftersom offrens kroppar var mycket svårt fragmenterade var DNA-analys i många fall den enda möjliga identifieringsmetoden. Tabell 3 visar antalet identifierade individer efter World Trade Center-attacken med hjälp av olika identifieringsmetoder, var för sig eller med en kombination av flera olika metoder (fingeravtryck, tandstatus, DNA och övriga).

Tabell 2 Totalt antal identifierade och oidentifierade personer rapporterades i april uppgå till cirka 3 684, men har från vecka 22 rill 43 varierat mellan 3 650 och 3 808 personer (Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior) (Sribanditmongkol '05). Sveriges Generalkonsulat har gett löpande information om identifieringsarbetet i Phuket (Sveriges Generalkonsulat i Phuket, www.swedenabroad.com)

VECKA	Tot. ID	Tot. DNA	Tot. återst. ¹
43	2 540	-	1 210
42	2 487	-	1 282
41	2 442	-	1 366
40	2 403	270	1 400
39	2 352	270	1 415
38	2 325	262	1 442
37	2 272	237	1 483
36	2 232	231	1 526
35	2 200	211	1 546
34	2 168	203	1 587
33	2 118	183	1 631
32	2 103	168	1 547
31	2 029	157	1 621
30	2 010	144	1 772
29	1 913	117	1 817
28	-	73	1 858
27	-	64	1 916
26	-	61	1 958
25	-	59	-
24	-	35	-
23	-	29	-
22	-	23	-

¹ Fortfarande under ID-kommissionens ansvar

Tabell 3 Antal identifierade offer samt kvarlevor med olika metoder efter World Trade Center-attacken i juni 2004 (Butler '05)

	Antal identifierade offer			Antal identifierade kvarlevor		
	En metod	Kombination av metoder	Totalt	En metod	Kombination av metoder	Totalt
Fingeravtryck	53	215	268	56	240	296
Tandstatus	102	424	526	117	497	614
DNA	817	465	1 282	4 231	3 685	7 916
Övriga	46	118	164	48	188	236

6. Kompetens i Sverige

Vid en naturkatastrof, terroristattack eller en större olycka överstiger den stora provmängden många gånger den kapacitet som finns i de laboratorier som normalt utför DNA-baserad identifiering. Det kan därför vara aktuellt att uppdra åt flera laboratorier att bistå med analyser. Det är i sammanhanget av största vikt att laboratorierna som assisterar med DNA-analyser efter en katastrof har den kunskap, lång erfarenhet och den kapacitet som krävs för att kunna utföra analyserna. Analyser av denna typ av prover är ofta betydligt svårare att genomföra och utvärdera än vad DNA-analyser är generellt. Det finns flera laboratorier med kompetens inom området i Sverige. De laboratorier som nämns är de där det finns kunskap och erfarenhet inom området DNA-baserad individidentifiering, men de olika laboratoriernas kapacitet, instrumentuppsättning och infrastruktur varierar.

Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket (RMV) är en central förvaltningsmyndighet som bland annat bedriver utredningsverksamhet till hjälp för polis, åklagare och domstolar. Verksamheten bedrivs vid tio avdelningar runtom i landet. Den rättsgenetiska avdelningen i Linköping har omkring 25 anställda och utför DNA-baserade faderskapsundersökningar på uppdrag av socialnämnder eller enskilda personer (www.rmv.se).

Statens kriminaltekniska laboratorium

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) tillhör polisväsendet men utgör en självständig myndighet som utför kriminaltekniska undersökningar åt polis, åklagare och domstolar. Verksamheten bedrivs i Linköping med drygt 200 anställda varav cirka 45 personer arbetar vid biologienheten som utför DNA-analyser (www.polisen.se).

Dynamic Code AB

Dynamic Code AB är ett genetikföretag, baserat i Linköping som erbjuder DNA-analyser för föräldraskapsbestämning, individanpassad medicinering, storskalig DNA-sekvensering, djuranalyser och brottsutredningar. Företaget är ett avknopningsföretag från SKL och har erfarenhet av kriminalteknisk DNA-analys (www.dynamiccode.se). Katastrofkommissionen har kontaktats av Dynamic Code AB som uttryckt att företaget haft möjlighet och gärna hade medverkat i DNA-analyserna efter tsunamikatastrofen. I en intervju med Anne Kihlgren som är VD för Dynamic Code AB uppger hon att företaget kontaktade RMV och SKL i början av januari, och erbjöd sin kompetens, erfarenhet och resurser för att bistå med DNA-identifieringar. I mars fick Dynamic Code AB ett bidrag från VINNOVA (Verket för innovationssystem) för att anpassa verksamheten för analys av prover från tsunamikatastrofen (komplettering av instrument och ackreditering). Dynamic Code har analyserat en testserie prover från RMV och har därefter haft beredskap för ytterligare analyser. Man fick besked av RMV i juni att de inte behövde hjälp med analys av resterande prover.

Uppsala universitet

En forskargrupp vid institutionen för Genetik och patologi, Uppsala universitet, bistår vid behov SKL och polisväsendet med analys av mitokondrie-DNA i brottsutredningar. Forskningen som bedrivs inom området ligger i frontlinjen och målet är att förbättra DNA-analyser av biologiska spår som är nedbrutna eller som förekommer i liten mängd. Arbetet innefattar analyser av STR- och SNP-markörer, liksom mitokondrie-DNA. Nya tekniker som pyrosekvensering och DNA-chips används för att man ska kunna

analysera mindre mängder DNA och minska tidsåtgången för DNA-analyser. Som internationella samarbetspartner har gruppen bland annat FBI (Federal Bureau of Investigation) i USA. Vid institutionen finns även Uppsala Genome Center, en facilitet som utför storskalig DNA-analys (www.genomecenter.uu.se). Här finns kompetens och kapacitet för att utföra analys av 2 miljoner STR-markörer per år. Denna facilitet skulle kunna bistå med analyser vid en masskatastrof, om man som en del av en krisberedskapsplan anpassar verksamheten något för detta syfte.

7. Ny teknik

Utveckling av nya och känsligare metoder för DNA-analys sker idag i många forskningslaboratorier över hela världen. Utvecklingen går mycket snabbt och behovet av nya metoder är stort. Målet är bland annat att förutsättningslöst kunna analysera allt biologiskt material som återfinns efter en masskatastrof eller på en brottsplats. En relativt ny metod tillåter mätning av mängden DNA i prover och har stor användning inom detta område. Att börja analysen med att bestämma det exakta antalet DNA-kopior som finns i ett prov, ger en bra förutsättning för en lyckad analys. Valet av vilken analysmetod som ska användas kan sedan baseras på detta värde, för att erhålla ett så högt bevisvärde som möjligt, utifrån DNA-provets kvalitet (Andreasson '03, Andreasson '02b). Under lång tid var analys av små mängder och nedbrutet DNA begränsad till analys av mitokondrie-DNA (Allen '98). På senare år har dock även analys av kärn-DNA blivit möjlig genom intensiv forskning och utveckling på området. De nya DNA-analyserna för nedbrutna prov är baserade på antingen längdvariation (STR-markörer) eller enstaka basparsutbyten (SNP-markörer).

Vid STR-analys av riktigt små DNA-mängder (mindre än 15 celler) kallas analysen LCN (Low Copy Number). Analysen utförs med samma set av markörer som vid rutinanalys, men antalet temperaturcykler vid PCR-kopieringen ökas från 28 till 34. Vid dessa låga koncentrationer av DNA försvåras dock analyser av kärn-DNA, eftersom man av slump kan få resultat för endast en av de två varianterna som finns för en markör. Analyserna måste därför upprepas ett flertal gånger. Den efterföljande statistiska utvärderingen är kritisk och särskilt utformad för att ta hänsyn till de spe-

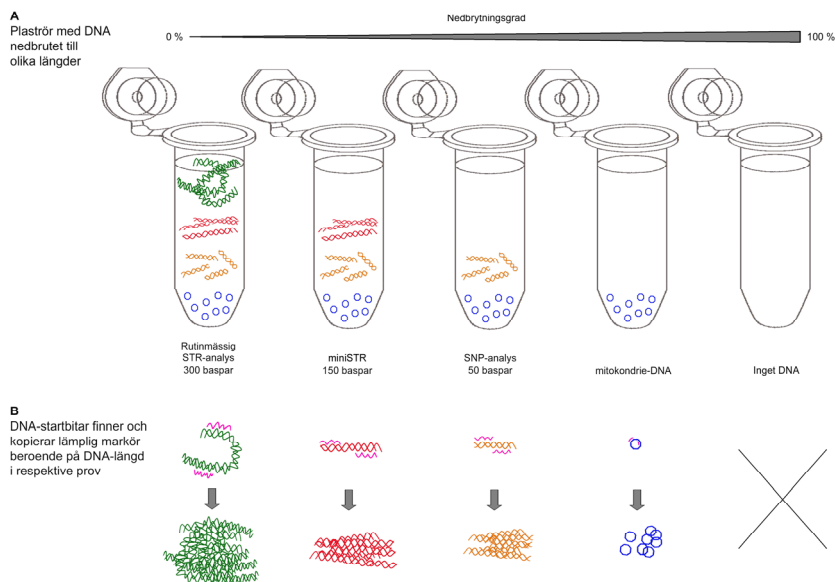
ciella omständigheter som råder vid denna typ av analys (Findlay '97, Gill '01, Gill '00, Whitaker '01).

När man analyserar nedbrutna DNA-prov, är den längd de PCR-kopierade områdena har av avgörande betydelse för om analysen ska lyckas. Ibland har DNA-molekylerna brutits ned till så korta fragment att inget material går att kopiera i en rutinanalys (Wiegand '01). För att ändå kunna analysera STR-markörer från nedbrutet material har alternativ som innebär PCR-kopiering av kortare områden utvecklats, så kallade miniSTR-markörer. DNA-startbitarna har placerats närmare själva längdvariationen, vilket gör att det totala området som kopieras blir kortare. Genom denna strategi behöver de DNA-molekyler som finns bevarade i provet inte vara fullt så långa för att analysen ska fungera (Figur 7). I så stor utsträckning som möjligt används samma standardset av markörer som vid rutinanalys. Eftersom detta inte alltid är möjligt, har även studier av nya markörer initierats. MiniSTR-markörer användes för första gången på ett större antal prover vid identifieringsarbetet efter World Trade Center-attacken (Butler '03, Coble '05, Holland '03, Nilsson '05, Styrman '05).

För svårt nedbrutna prover kan en analys vara begränsad till SNP-markörer i kärn-DNA (Figur 7). Analys av SNP-markörer kräver endast kopiering av 50–60 baspar i stället för de upp till 300–400 baspar som krävs för en rutinanalys av STR-markörer. För att erhålla samma bevisvärde som vid rutinanalys av 10–15 STR-markörer krävs dock analys av ett 50-tal SNP-markörer. Sökning efter lämpliga kandidatmarkörer görs i de publika databaser som finns tillgängliga med information om genetisk variation. Flera nya analysmetoder för att urskilja SNP-variation är under utveckling. Ett exempel på en metod som är väl anpassad till det relativt stora antalet enskilda markörer som måste analyseras är så kallade DNA-chip. Dessa chip kommer att kunna hantera analys av många markörer i många prover samtidigt och mycket snabbt (Divne '05).

Då prover har kraftigt nedbrutet DNA, kan ibland endast analys av mitokondrie-DNA utföras (Figur 7). Bevisvärdet för en analys av mitokondrie-DNA är dock betydligt lägre, än för ett flertal markörer i cellkärnan, och används därför bara som komplement till annan bevisföring. Forskning har dock på senare år kunna bidra med ett något högre bevisvärde för analysen, genom att utöka de regioner som analyseras, så att fler variationer kan undersökas (Allen '04a, Andreasson '02a, Coble '04, Nilsson '05). Analys av mitokondrie-DNA kan även vara värefull vid individidentifieringar.

Dels i de fall då man inte kan utföra en analys av kärn-DNA, men även då det är svårt att hitta referensmaterial. I fall då man inte kan hitta nära släktingar kan man analysera mitokondrie-DNA hos en mer avlägsen släkting på mödernet. På samma sätt kan man analysera markörer på Y-kromosomen från mer avlägsna släktingar på fädernet (Nilsson '05, Styrman '05, Vallone '04).



Figur 7. Schematisk illustration av prover med olika grad av nedbrutet DNA. (A) De olika nedbrytningsgraderna resulterar i fragment av olika längder. DNA-fragmentens längd avgör vilka markörer (STR-markörer, miniSTR-markörer, SNP-markörer eller mitokondrie-DNA) som kommer att kunna användas för analys av ett prov. (B) Vid PCR-kopiering av DNA tillsätts små DNA-startbitar för den typ av markörer som passar i längd för provets nedbrytningsgrad. Dessa DNA-startbitar finner rätt plats i arvsmassan och därefter startar kopieringen.

8. Slutsatser och förslag

Det är något förvånande att det tog så lång tid innan DNA-identifieringar kunde inledas efter tsunamikatastrofen. Detta har medfört att endast en liten del (cirka 10 %) av identifieringarna har baserats på DNA-analyser. Det finns många orsaker till detta, som att miljön i katastrofområdet bidrog till kraftig nedbrytning av DNA, vilket försvårade DNA-analyserna. I stället för att, som man först

beslutat, analysera alla prover i Kina, fick man även ta hjälp av ett flertal andra laboratorier. Det saknades utförliga rutiner kring insamling och förvaring av DNA-prover, och det visade sig svårt att snabbt ordna kyl- eller frysförvaring. En annan orsak var att det dröjde innan beslut togs om vilken mjukvara som skulle användas, och att en förhandling om en matchningsmjukvara blev utdragen. Allt detta bidrog till att det tog lång tid innan DNA-analyserna inleddes och matchningar kunde utföras. Resultatet blev att det i april endast var sex, och i juni 23 identifieringar som var baserade på DNA-analys. Detta visar tydligt att det behövs en bättre krisberedskap vad gäller DNA-identifieringar.

I stället för DNA-analys kom tandidentifiering att utgöra den dominerande metoden, och cirka 70 % av de saknade svenskarna har identifierats med hjälp av tandstatus. Då det i Sverige finns utbredd tillgång till tandkort, blev DNA-analys i stället av stort värde i de fall där tandkort saknades, vilket framför allt gäller små barn. Många länder saknar dessvärre organiserad tandvård med tillgång till tandkort och röntgenbilder. Oavsett tillgång till tandkort är det viktigt att man strävar efter att använda alla de metoder som finns för individidentifiering, för att erhålla en så snabb och säker identifiering som möjligt. All information som stödjer en identifiering är värdefull och bör användas. En del av offren (cirka 10 %) identifierades direkt på katastrofplatsen av anhöriga. Denna metod för identifiering utförs under stor psykologisk press, och bör därför kompletteras med andra metoder för att undvika misstag.

Det bör noteras att identifieringsarbetet i Thailand har bedrivits som ett internationellt samarbete med aktörer från många länder, och många beslut har tagits i samråd med den Internationella ID-kommissionen. Huvudansvaret för identifieringen av de utländska medborgare som befann sig i området har dock legat hos thailändska myndigheter, vilket den Internationella ID-kommissionen och svenska myndigheter måste respektera. Trots att ansvaret för svenskar som vistas utomlands ligger hos utländska myndigheter, är det viktigt med en framåtblickande nationell krisberedskap för en effektiviserad individidentifieringsprocess. En nationell krisberedskap när det gäller DNA-analys bör omfatta både katastrofer som inträffar i Sverige och sådana som inträffar utomlands men berör många svenskar. Man bör vid en eventuell katastrof kunna bistå andra länder med vägledning och kunskap för att underlätta de beslut som måste tas angående DNA-identifiering. Genomarbetade internationella DVI-rutiner kommer dessutom att medföra

att färre viktiga beslut måste tas efter att en katastrof inträffat. I den händelse en katastrof sker i Sverige kan en krisberedskap vad gäller DNA-analyser bidra till att den kompetens och de laboratorieresurser som finns nationellt kan utnyttjas effektivt.

Internationella DVI-rutiner

Det är i förlängningen mycket viktigt att etablera globala rutiner för internationellt DNA-baserat identifieringsarbete. En global beredskap måste hela tiden finnas för att lämplig expertis ska vara tillgänglig direkt efter en masskatastrof, och för att värdefull tid och möjligheter inte ska förloras. Vid ISFGs (International Society for Forensic Genetics) 21:a internationella konferens i Portugal den 13 till 17 september 2005, presenterades och diskuterades det DNA-baserade identifieringsarbetet efter tsunamikatastrofen. Flera experter var överens om att många förbättringar kan och bör göras, för att ha en bättre beredskap inför liknande situationer i framtiden. Det behövs i större utsträckning standardisering av olika områden avseende DNA-identifieringar. Antti Sajantila från Finland föreslog att en DVI-kommission eller arbetsgrupp skulle sättas samman genom ISFG med fokus på DNA-identifiering. En önskan var att denna grupp skulle samarbeta med Interpol och experter från andra områden som rättsläkare, rättsläkare och kriminaltekniker (Sajantila '05).

Vid ISFG-mötet påpekade Hermann Schmitter från Tyskland behovet av utförliga internationella riktlinjer för DNA-identifiering. Dessa riktlinjer bör innefatta, val av material, insamling av AM- och PM-prover, analytiska standards och matchningskriterier. Schmitter poängterade även vikten av att DNA-experter, som är insatta i den analytiska processen och dess begränsningar, måste involveras i ett tidigt skede och snabbt kunna finnas på plats vid en katastrof (Schmitter '05). Att ha DNA-experter på katastrofplatsen är av största vikt för att kunna ta välgrundade beslut om när, hur och vilken typ av prover som ska tas för DNA-analys, i förhållande till rådande omständigheter och förvaringsmöjligheter. Också Sonny Björk, ledare av den svenska ID-gruppens arbete vid område 1A och 1B under januari, har lämnat flera synpunkter på hur identifieringsarbetet kan förbättras. Han efterfrågar fasta DNA-rutiner med avseende på vilka prov som ska tas, hur de ska tas samt hur de ska förvaras och transporteras. Trots att man lade stor vikt och

mycket tid på att diskutera rutiner kring provtagning för DNA-analys, kändes insamlingen enligt Björk oorganiserad. Björk påpekar även att man snabbt måste kunna ha ett dataprogram för insamling av PM-uppgifter tillgängligt vid katastrofområdet. Även Björk betonar att det bör finnas en DNA-expert på plats i ett tidigt stadium. Eftersom DNA-analys erbjuder en snabb och säker metod för identifiering, borde man fått en betydligt större användning av DNA än vad man fick i tsunamikatastrofen.

Ur ett nationellt perspektiv kan man arbeta för utförliga DVI-rutiner, vid olika tänkbara katastrof scenarier, genom en kontinuerligt arbetande expertgrupp. Denna expertgrupp bör även träffas så snart som möjligt då en katastrof inträffat och diskutera de unika omständigheter som råder, och hur dessa kan påverka det följande DNA-identifieringsarbetet. Man kan tillhandahålla en expert som snabbt kan vara på katastrofplatsen, och expertgruppen bör följa identifieringsarbetet under hela den tid det pågår. DNA-analys i rutinverksamhet är robusta, utförligt utvärderade och standardiserade metoder, men DNA-prover som utsatts för extrema miljöer kommer att ställa andra krav på metoderna. Därför behövs alternativa rutiner för katastrofer där proverna måste analyseras under andra förutsättningar. En krisberedskap där en expertgrupp utarbetat lämpliga rutiner för provtagning, förvaring, extraktion av DNA, alternativa metoder för nedbrutna prover, utvärdering av resultat och datahantering kommer att underlätta ett framtida identifieringsarbete (Budowle '05).

I vårt uppdrag har ingått att identifiera lämpliga rutiner för provtagning och förvaring av prover som minimerar nedbrytningen av DNA under ogynnsamma förhållanden. Provtagning och förvaring kan ha avgörande betydelse för resultatet i den efterföljande analysen. Ett flertal alternativ till kylförvaring som torkning av prover, fixering i etanol, natriumhydroxid eller på FTA[®]-kort har nämnts. Ett intressant alternativ för provtagning är TypiFix[™]-systemet, som möjliggör förvaring av vävnader utan kylmöjligheter. Systemet ombesörjer även provtagning av vävnad samt märkning av prov och offer med en streckkod.

Under matchningsarbetet har Bertil Lindblom från RMV varit engagerad vid ID-centret i Phuket. Där försenades identifieringsarbetet kraftigt på grund av oklarheter om vilken matchningsmjukvara som skulle användas och utdragna förhandlingar med en kommersiell part. För att undvika att en liknande situation uppstår efter framtida katastrofer menar Lindblom att det vore ett stort

värde i att ha en fritt tillgänglig mjukvara utvecklad för att undvika intressekonflikter med kommersiella aktörer. Om fri mjukvara inte finns att tillgå, anser expertgruppen att det är nödvändigt med en internationellt samordnad upphandling och en färdig finansieringsplan av kommersiell mjukvara för DNA-matchningar i syfte att säkerställa snabb tillgång.

Referensprover från biobanker

Det finns mycket stora vinster i att ha tillgänglighet till biologiska material i speciella situationer. Ett exempel är tsunamikatastrofen, där PKU-prover var av stort värde för att kunna identifiera ett flertal av offren. I detta fall belystes nyttan av den icke-medicinska användningen av biobanken för allmänheten, vilket kan vara av vikt för den fortsatta debatten. Det är dock angeläget att reglerna för den svenska PKU-biobanken och andra biobanker (prover som tas för medicinska ändamål) klargörs. Snabba beslut om tillfällig ändring av lagen kan lätt bli oöverlagda beslut, vilket kan påverka allmänhetens förtroende både för denna forskningsresurs i sig och för användningen av biobanker för individidentifiering. Ur ett demokratiskt perspektiv bör därför en permanent lag övervägas. I en sådan lag bör de villkor som ska gälla för användandet av biobankerna som resurs vid en katastrof och eventuella begränsningar klargöras, så att en långsiktig sekretess och den personliga integriteten säkras. Ett alternativ eller ett komplement till en lagändring är att etablera en biobank för identifiering efter katastrofer som baseras på informerat samtycke. En sådan biobank skulle kunna baseras på PKU-biobanken genom att föräldrar vid lämnandet av PKU-provet medger denna tillämpning, förutom den forskningsanvändning som sker i dag. När barnet blir myndigt, kan det självt ta ställning till användning av PKU-provet i identifieringssyfte. Genom en sådan strategi skulle man med tiden få en populations-täckande källa för referensmaterial, där proven får användas enligt informerat samtycke från provlämnaren eller anhörig för individidentifieringar.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att oavsett om en lagändring genomförs, eller en biobank för identifiering etableras, bör man begränsa användning till att underlätta identifieringar efter en katastrof. Dessa förändringar har ett helt annat syfte och användningsområde än det datoriserade DNA-register som i Sve-

rige använts sedan 1999 i brottsutredningar. Med hjälp av detta register vid SKL kan analysresultatet, från ett bevismaterial, jämföras med samtliga DNA-profiler i registret. DNA-registret består i dag av profiler från personer som döms till fängelse i mer än 2 år, men en proposition om utvidgad användning av DNA-registret föreligger (Prop. 2005/06:29, www.regeringen.se). Ytterligare en faktor att ta hänsyn till när det gäller den personliga integriteten är att proven i PKU-biobanken består av blodprover, och innehåller således individens hela arvs massa, med all dess information. De DNA-profiler som sparas i SKL:s DNA-register består däremot av genetisk information från en mycket liten del av arvs massan. Denna information ger, vad man vet i dag, ingen information om sjukdomar eller karaktärsdrag. Ulrika von Döbeln vid Huddinge sjukhus PKU-laboratorium uttrycker att det ur forskningssynvinkel är viktigt att biobanken är heltäckande och att det är mycket angeläget att användning av proverna i brottsutredningar inte tillåts. Användandet för identifiering efter masskatastrofer tror hon däremot inte påverkar biobankens bevarande i samma utsträckning, eftersom syftet knappast kan kännas hotfullt för allmänheten.

Nationell kompetens och forskning

Antalet prover som kan bli aktuellt att analysera i händelse av en katastrof kan snabbt bli övermäktigt och långt överstiga den kapacitet de flesta laboratorier har för sin rutinverksamhet. Det kan därför vara av värde om flera laboratorier kan bistå med analyser. RMV uppskattar arbetsbelastningen med analyserna från tsunami-katastrofen till cirka 25 % av den årliga produktionen. Detta inkluderar dock inte framtagningen av DNA från benproven, vilket är mycket tidskrävande (Holmlund '05). Att flera laboratorier och flera experter är tillgängliga i en krissituation ökar förutsättningarna att hantera den stora belastning en katastrof medför. Det finns resurser och kompetens vid offentliga, privata och universitetsanknutna laboratorier i Sverige som kan och bör tas till vara vid behov. För att kunna ha denna krisberedskap krävs en organisation och samordning, så att de olika laboratorierna arbetar enligt samma rutiner (spårbarhet av prover, markörset, riktlinjer för utvärdering av resultat och mjukvara), för att man på ett effektivt sätt ska kunna jämföra resultat av en analys. I händelse av en katastrof kan de laboratorier där DNA-analyserna utförs behöva externt stöd.

Detta kan uppnås genom att man tillsätter en extern kommitté bestående av erkända experter inom området för bistå med råd och vägledning i frågor rörande identifieringsarbetet (Budowle '05). Som ett exempel organiserades efter World Trade Center-attacken en expertgrupp (Kinship and data analysis panel, KADAP) av National Institute of Justice (NIJ). Gruppen träffades en gång i månaden för att hjälpa till med att granska data samt bidra med vägledning och rekommendationer angående statistiska tröskelvärden och släktskapsanalyser (Butler '05).

Det finns goda förutsättningar för att vidare forskning kommer att förbättra möjligheterna att analysera prover med nedbrutet DNA. Det är därför viktigt att stimulera till och stödja forskning inom detta område. En lärdom efter tsunamikatastrofen är att kunskap om provhantering och hur kvaliteten av DNA kan komma att påverkas i olika miljöer är väldigt viktig. Denna kunskap byggs upp i snabb takt, men mycket forskningsarbete inom området återstår. Det är helt klart att denna forskning kommer att vara betydelsefull för de allt svårare uppdrag världens DVI-grupper ställs inför. DNA-analyserna baserade på nya markörer (kortare STR-fragment och SNP-markörer) kommer att tillåta analys av degraderat material i större utsträckning än rutinanalysen, och med ett högre bevisvärde än en analys av mitokondrie-DNA. Identifieringsprocessen kommer även att kunna utföras fortare med hjälp av de nya tekniker som utvecklas för DNA-analys i snabb takt. Många områden inom den genetiska forskningen i Sverige är framstående internationellt, och det har utvecklats ett flertal nya metoder för DNA-analys med generell användning. Som drivkraft för vidare utveckling och spetsforskning inom området DNA-identifiering i Sverige bör forskningen konkurrensutsättas. Detta bör ske genom att det avsätts mer resurser som kan sökas i fri konkurrens, för forskning vid såväl universitet som vid statliga myndigheter. Ett motsvarande förfarande tillämpas i USA, där NIJ (National Institute of Justice, under U.S. Department of Justice) årligen utlyser medel för justitierelaterad forskning och utveckling (www.ojp.usdoj.gov/nij/).

Förslag

Expertgruppen har följande förslag:

1. *Expertgrupp för DNA-identifiering*

En kontinuerligt arbetande nationell expertgrupp bör skapas med syfte att förbättra rutinerna för DNA-identifieringar. Några av de mest angelägna arbetsuppgifterna för en sådan expertgrupp är:

- att verka för etablering av utförliga rutiner och rekommendationer vad gäller provtagning, typ av material och förvaring av prover för DNA-analys under olika förutsättningar.
- att man ser över de alternativa förvaringsmöjligheter som finns utvecklade för situationer då kylförvaring inte går att ordna.

2. *Utvecklad lagstiftning*

Lagstiftningen kring biobankerna bör ändras permanent, samtidigt som man säkrar en långsiktig sekretess och skyddar den personliga integriteten. Som ett alternativ eller komplement kan man se över möjligheten att etablera en biobank för individidentifiering vid katastrofer, där användning baseras på informerat samtycke.

3. *Beredskap*

Den nationella expertgruppen bör ha beredskap att direkt efter en katastrof kartlägga de unika omständigheter som råder och att erbjuda DNA-experter direkt till katastrofplatsen för att optimera förutsättningarna för DNA-analys. Det bör därutöver finnas en beredskapsplanering som bygger på ett flertal laboratorier med DNA-experter tillgängliga för analys i masskadesituationer.

4. *Långsiktig kunskapsuppbyggnad*

Sverige har i dag en internationell position inom den genetiska forskningen, och speciellt när det gäller utveckling av nya metoder för DNA-analys med generell användning inom många områden. För att stimulera till ledande forskning inom området DNA-identifiering bör man se över möjligheten till ett förfarande där resurser avsätts för forskning som fördelas i fri konkurrens.

5. Internationellt samarbete

Sverige bör verka för att etablera globala rutiner för internationellt DNA-identifieringsarbete. Man bör i det sammanhanget inför framtida katastrofer se till att den viktiga mjukvaran för DNA-matchningar är fritt tillgänglig. Alternativt bör man verka för en samordnad internationell upphandling och finansieringsplan för mjukvara.

Referenser

- (Interpol) International Criminal Police Organization. *Disaster victim identification guide*, 1997; tillgänglig online: <http://www.interpol.int/Public/DisasterVictim/guide/guide.pdf>.
- (PAHO) Regional Office for the Americas of the World Health Organization. *Management of dead bodies in disaster situations, Disaster manuals and guidelines Series, N° 5*, 2004; tillgänglig online: <http://www.paho.org/English/DD/PED/DeadBodiesBook.pdf>.
- Allen, M. och Andreasson, H. *Mitochondrial d-loop and coding sequence analysis using pyrosequencing*. *Methods Mol Biol*, 2004a; 297:179-96.
- Allen, M., Engstrom, A. S., Meyers, S., Handt, O., Saldeen, T., von Haeseler, A., Paabo, S. och Gyllensten, U. *Mitochondrial DNA sequencing of shed hairs and saliva on robbery caps: sensitivity and matching probabilities*. *J Forensic Sci*, 1998; 43(3):453-64.
- Allen, M. och Pettersson, U. *DNA skriver historia, DNA-analyser kan hjälpa arkeologer och historiker att komma närmare sanningen*. *Forskning & Framsteg*, 2004b; 2:36-41.
- Andreasson, H. och Allen, M. *Rapid quantification and sex determination of forensic evidence materials*. *J Forensic Sci*, 2003; 48(6):1280-7.
- Andreasson, H., Asp, A., Alderborn, A., Gyllensten, U. och Allen, M. *Mitochondrial sequence analysis for forensic identification using pyrosequencing technology*. *Biotechniques*, 2002a; 32(1):124-6, 128, 130-3.
- Andreasson, H., Gyllensten, U. och Allen, M. *Real-time DNA quantification of nuclear and mitochondrial DNA in forensic analysis*. *Biotechniques*, 2002b; 33(2):402-4, 407-11.

- Bar, W., Kratzer, A., Machler, M. och Schmid, W. *Postmortem stability of DNA*. *Forensic Sci Int*, 1988; 39(1):59-70.
- Ben-Ezra, J., Johnson, D. A., Rossi, J., Cook, N. och Wu, A. *Effect of fixation on the amplification of nucleic acids from paraffin-embedded material by the polymerase chain reaction*. *J Histochem Cytochem*, 1991; 39(3):351-4.
- Benchekroun, M., DeGraw, J., Gao, J., Sun, L., von Boguslawsky, K., Leminen, A., Andersson, L. C. och Heiskala, M. *Impact of fixative on recovery of mRNA from paraffin-embedded tissue*. *Diagn Mol Pathol*, 2004; 13(2):116-25.
- Bramwell, N. H. och Burns, B. F. *The effects of fixative type and fixation time on the quantity and quality of extractable DNA for hybridization studies on lymphoid tissue*. *Exp Hematol*, 1988; 16(8):730-2.
- Brenner, C. H. och Weir, B. S. *Issues and strategies in the DNA identification of World Trade Center victims*. *Theor Popul Biol*, 2003; 63(3):173-8.
- Budimlija, Z. M., Prinz, M. K., Zelson-Mundorff, A., Wiersema, J., Bartelink, E., MacKinnon, G., Nazzaruolo, B. L., Estacio, S. M., Hennessey, M. J. och Shaler, R. C. *World Trade Center human identification project: experiences with individual body identification cases*. *Croat Med J*, 2003; 44(3):259-63.
- Budowle, B., Bieber, F. R. och Eisenberg, A. J. *Forensic aspects of mass disasters: strategic considerations for DNA-based human identification*. *Leg Med (Tokyo)*, 2005; 7(4):230-43.
- Butler, J. M. *Forensic DNA typing*, Second edition, 2005; Elsevier.
- Butler, J. M., Shen, Y. och McCord, B. R. *The development of reduced size STR amplicons as tools for analysis of degraded DNA*. *J Forensic Sci*, 2003; 48(5):1054-64.
- Coble, M. D. och Butler, J. M. *Characterization of new miniSTR loci to aid analysis of degraded DNA*. *J Forensic Sci*, 2005; 50(1):43-53.
- Coble, M. D., Just, R. S., O'Callaghan, J. E., Letmanyi, I. H., Peterson, C. T., Irwin, J. A. och Parsons, T. J. *Single nucleotide polymorphisms over the entire mtDNA genome that increase the power of forensic testing in Caucasians*. *Int J Legal Med*, 2004.
- Divne, A. M. och Allen, M. *A DNA microarray system for forensic SNP analysis*. *Forensic Sci Int*, 2005; 154(2-3):111-21.
- Findlay, I., Taylor, A., Quirke, P., Frazier, R. och Urquhart, A. *DNA fingerprinting from single cells*. *Nature*, 1997; 389(6651):555-6.

- Frank, W. E. och Llewellyn, B. E. *A time course study on STR profiles derived from human bone, muscle, and bone marrow*. J Forensic Sci, 1999; 44(4):778-82.
- Fregeau, C. J., Vanstone, H., Borys, S., McLean, D., Maroun, J. A., Birnboim, H. C. och Fournay, R. M. *AmpFlSTR Profiler Plus and AmpFlSTR COfiler analysis of tissues stored in GenoFix, a new tissue preservation solution for mass disaster DNA identification*. J Forensic Sci, 2001; 46(5):1180-90.
- Gill, P. *Application of low copy number DNA profiling*. Croat Med J, 2001; 42(3):229-32.
- Gill, P., Ivanov, P. L., Kimpton, C., Piercy, R., Benson, N., Tully, G., Evett, I., Hagelberg, E. och Sullivan, K. *Identification of the remains of the Romanov family by DNA analysis*. Nat Genet, 1994; 6(2):130-5.
- Gill, P., Whitaker, J., Flaxman, C., Brown, N. och Buckleton, J. *An investigation of the rigor of interpretation rules for STRs derived from less than 100 pg of DNA*. Forensic Sci Int, 2000; 112(1):17-40.
- Gillespie, J. W., Best, C. J., Bichsel, V. E., Cole, K. A., Greenhut, S. F., Hewitt, S. M., Ahram, M., Gathright, Y. B., Merino, M. J., Strausberg, R. L., Epstein, J. I., Hamilton, S. R., Gannot, G., Baibakova, G. V., Calvert, V. S., Flaig, M. J., Chuaqui, R. F., Herring, J. C., Pfeifer, J., Petricoin, E. F., Linehan, W. M., Duray, P. H., Bova, G. S. och Emmert-Buck, M. R. *Evaluation of non-formalin tissue fixation for molecular profiling studies*. Am J Pathol, 2002; 160(2):449-57.
- Grassberger, M., Stein, C., Hanslik, S. och Hochmeister, M. *Evaluation of a novel tagging and tissue preservation system for potential use in forensic sample collection*. Forensic Sci Int, 2005; 151(2-3):233-7.
- Hall, A. och Ballantyne, J. *Characterization of UVC-induced DNA damage in bloodstains: forensic implications*. Anal Bioanal Chem, 2004; 380(1):72-83.
- Handt, O., Richards, M., Trommsdorff, M., Kilger, C., Simanainen, J., Georgiev, O., Bauer, K., Stone, A., Hedges, R., Schaffner, W. och et al. *Molecular genetic analyses of the Tyrolean Ice Man*. Science, 1994; 264(5166):1775-8.
- Harbison, S. A. *Lessons from the Tsunami experience – New Zealand's role*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.

- Hennessey, M. *World trade center DNA identifications: the administrative review process*, vid Thirteenth International Symposium on Human Identification, 2002; tillgänglig online: <http://www.promega.com/geneticidproc/ussymp13proc/contents/hennesseyrev1.pdf>.
- Hofreiter, M., Serre, D., Poinar, H. N., Kuch, M. och Paabo, S. *Ancient DNA*. *Nat Rev Genet*, 2001; 2(5):353-9.
- Holland, M. M., Cave, C. A., Holland, C. A. och Bille, T. W. *Development of a quality, high throughput DNA analysis procedure for skeletal samples to assist with the identification of victims from the World Trade Center attacks*. *Croat Med J*, 2003; 44(3):264-72.
- Holmlund, G. *Experiences from the ante mortem and post mortem DNA-analysis in Sweden for the identification of tsunami victims*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Homlund, G. *Lessons from the Tsunami experience - Where can we find reference DNA when several generations of families are missing?* vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Huffine, E., Crews, J., Kennedy, B., Bomberger, K. och Zinbo, A. *Mass identification of persons missing from the break-up of the former Yugoslavia: structure, function, and role of the International Commission on Missing Persons*. *Croat Med J*, 2001; 42(3):271-5.
- Ivert, T. och Due, J. [*Air crash on Svalbard. An effective disaster planning at a Norwegian hospital*]. *Lakartidningen*, 1997; 94(7):508-9.
- Johnson, L. A. och Ferris, J. A. *Analysis of postmortem DNA degradation by single-cell gel electrophoresis*. *Forensic Sci Int*, 2002; 126(1):43-7.
- Kalmar, T., Bachrati, C. Z., Marcsik, A. och Rasko, I. *A simple and efficient method for PCR amplifiable DNA extraction from ancient bones*. *Nucleic Acids Res*, 2000; 28(12):E67.
- Lau, G., Tan, W. F. och Tan, P. H. *After the Indian Ocean tsunami: Singapore's contribution to the international disaster victim identification effort in Thailand*. *Ann Acad Med Singapore*, 2005; 34(5):341-51.
- Leclair, B., Fregeau, C. J., Bowen, K. L. och Fourney, R. M. *Enhanced kinship analysis and STR-based DNA typing for human*

- identification in mass fatality incidents: the Swissair flight 111 disaster.* J Forensic Sci, 2004; 49(5):939-53.
- Leclair, B., Niezgodna, S., Carmody, G. R. och Shaler, R. C. *Kinship analysis and human identification in mass disasters: the use of MDKAP for the World Trade Center tragedy*, vid Thirteenth International Symposium on Human Identification, 2002; tillgänglig online: <http://www.promega.com/geneticidproc/ussymp13proc/contents/leclair.pdf>.
- Lindblom, B. *Lessons from the Tsunami experience – Data management and profile matching at the IMC in Phuket*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Ludes, B., Pfitzinger, H. och Mangin, P. *DNA fingerprinting from tissues after variable postmortem periods.* J Forensic Sci, 1993; 38(3):686-90.
- McEwen, J. E. *Forensic DNA data banking by state crime laboratories.* Am J Hum Genet, 1995; 56(6):1487-92.
- Meyer, E., Wiese, M., Bruchhaus, H., Claussen, M. och Klein, A. *Extraction and amplification of authentic DNA from ancient human remains.* Forensic Sci Int, 2000; 113(1-3):87-90.
- Meyer, H. J. *The Kaprun cable car fire disaster--aspects of forensic organisation following a mass fatality with 155 victims.* Forensic Sci Int, 2003; 138(1-3):1-7.
- Nilsson, M., Styrman, H., Andreasson, H., Divne, A. M. och Allen, M. *Sensitive forensic DNA analysis using the Pyrosequencing technology*, i Progress in Forensic Genetics, International Congress Series, 2005.
- O'Leary, J. J., Browne, G., Landers, R. J., Crowley, M., Healy, I. B., Street, J. T., Pollock, A. M., Murphy, J., Johnson, M. I., Lewis, F. A. och et al. *The importance of fixation procedures on DNA template and its suitability for solution-phase polymerase chain reaction and PCR in situ hybridization.* Histochem J, 1994; 26(4):337-46.
- Ogata, M., Mattern, R., Schneider, P. M., Schacker, U., Kaufmann, T. och Rittner, C. *Quantitative and qualitative analysis of DNA extracted from postmortem muscle tissues.* Z Rechtsmed, 1990; 103(6):397-406.
- Olaisen, B., Stenersen, M. och Mevag, B. *Identification by DNA analysis of the victims of the August 1996 Spitsbergen civil aircraft disaster.* Nat Genet, 1997; 15(4):402-5.

- Parsons, T. J. *Lessons from the Tsunami experience - International Commission on Missing Persons (ICMP)*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Perry, W. L., 3rd, Bass, W. M., Riggsby, W. S. och Sirotkin, K. *The autodegradation of deoxyribonucleic acid (DNA) in human rib bone and its relationship to the time interval since death*. J Forensic Sci, 1988; 33(1):144-53.
- Robb, N. *229 people, 15,000 body parts: pathologists help solve Swiss-air 111's grisly puzzles*. Cmaj, 1999; 160(2):241-3.
- Sajantila, A. *Lessons from the Tsunami experience - The Finnish contribution and issues regarding non DNA identification methods for children*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Schmerer, W. M., Hummel, S. och Herrmann, B. *Optimized DNA extraction to improve reproducibility of short tandem repeat genotyping with highly degraded DNA as target*. Electrophoresis, 1999; 20(8):1712-6.
- Schmitter, H. *Lessons from the Tsunami experience - The need for international DVI standards*, vid 21st Congress of the International Society for Forensic Genetics, 2005.
- Schwartz, T. R., Schwartz, E. A., Mieszerski, L., McNally, L. och Kobilinsky, L. *Characterization of deoxyribonucleic acid (DNA) obtained from teeth subjected to various environmental conditions*. J Forensic Sci, 1991; 36(4):979-90.
- Sivagami, A. V., Rao, A. R. och Varshney, U. *A simple and cost-effective method for preparing DNA from the hard tooth tissue, and its use in polymerase chain reaction amplification of amelogenin gene segment for sex determination in an Indian population*. Forensic Sci Int, 2000; 110(2):107-15.
- Sivolap, Y., Krivda, G., Kozhuhova, N., Chebotar, S. och Benecke, M. *A homicide in the Ukraine: DNA-based identification of a boiled, skeletonized, and varnished human skull, and of bone fragments found in a fireplace*. Am J Forensic Med Pathol, 2001; 22(4):412-4.
- Soukup, J., Krskova, L., Hilska, I. och Kodet, R. *Ethanol fixation of lymphoma samples as an alternative approach for preservation of the nucleic acids*. Neoplasma, 2003; 50(4):300-4.
- Sribanditmongkol, P., Pongpanitanont, P., Porntrakulseree, N., Petju, M., Kunaratanapruk, S., Kitkailass, P., Ganjanarintr, P. och Somboonsub, N. *Tsunami Victim Identification in Thai-*

- land*, vid WHO Conference on the Health Aspects of the Tsunami Disaster in Asia, 2005.
- Styrman, H., Divne, A. M. och Allen, M. *STR sequence variants revealed by Pyrosequencing technology*, i Progress in Forensic Genetics, International Congress Series, 2005.
- Vallone, P. M. och Butler, J. M. *Y-SNP typing of U.S. African American and Caucasian samples using allele-specific hybridization and primer extension*. J Forensic Sci, 2004; 49(4):723-32.
- Vastag, B. *Out of tragedy, identification innovation*. Jama, 2002; 288(10):1221-3.
- Whitaker, J. P., Cotton, E. A. och Gill, P. *A comparison of the characteristics of profiles produced with the AMPFLSTR SGM Plus multiplex system for both standard and low copy number (LCN) STR DNA analysis*. Forensic Sci Int, 2001; 123(2-3):215-23.
- Wiegand, P. och Kleiber, M. *Less is more--length reduction of STR amplicons using redesigned primers*. Int J Legal Med, 2001; 114(4-5):285-7.
- Vincek, V., Nassiri, M., Nadji, M. och Morales, A. R. *A tissue fixative that protects macromolecules (DNA, RNA, and protein) and histomorphology in clinical samples*. Lab Invest, 2003; 83(10):1427-35.
- Yang, D. Y., Eng, B., Waye, J. S., Dudar, J. C. och Saunders, S. R. *Technical note: improved DNA extraction from ancient bones using silica-based spin columns*. Am J Phys Anthropol, 1998; 105(4):539-43.
- Ye, J., Ji, A., Parra, E. J., Zheng, X., Jiang, C., Zhao, X., Hu, L. och Tu, Z. *A simple and efficient method for extracting DNA from old and burned bone*. J Forensic Sci, 2004; 49(4):754-9.

Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer

En diskussion av kända fällor,
mönsterlösningar och kritiska parametrar i
utformningen

Arjen Boin

Förord

2005 års katastrofkommission har av undertecknad Arjen Boin, knuten till krisforskningscentret vid Leidens Universitet, beställt en kortfattad bakgrundsrapport som sammanfattar de viktigaste erfarenheterna från krisforskningen när det gäller system för krishantering. En sådan sammanfattning kan bidra till kommissionens diskussion om det framtida svenska systemet för katastrof- och krishantering.

Rapporten beskriver teoretiskt begrepp som förklarar återkommande mönster i krisers utveckling och hantering (liksom dessas inbördes relation). Den presenterar inga tydliga rekommendationer med sikte på svagheter i det svenska krishanteringssystemet som har observerats av katastrofkommissionen. Begreppen ger antydningar om policyslutsatser, men dessa måste diskutera och anpassas mot bakgrund av de institutionella särdragen hos det svenska krishanteringssystemet. Författaren känner inte tillräckligt väl det svenska systemet för att kunna ge mer specifika förslag som är administrativt och politiskt genomförbara.

Innan läsaren tar sig an denna bakgrundsrapport är ännu en reservation på sin plats. Rapporten innehåller inte krishanteringens ”tio gyllene regler”. Sådana regler finns inte. Utformningen av ett krishanteringssystem är ett politiskt företag. Insikterna från den akademiska forskningen kan ge underlag till en reformprocess men kan inte ersätta den.

Leiden i september 2005

Arjen Boin

1. Inledning

Det är en permanent utmaning för varje regering att utforma ett krishanteringssystem som fungerar effektivt i en kris utan att underminera det normala, vardagliga arbetet i förvaltningen. När en kris verkligen bryter ut, trots alla tidigare ansträngningar, förväntar vi oss att en regering skall undersöka vad som gick fel och reparera svagheter i krishanteringssystemet. En god förståelse av krisens dynamik och krishanteringens möjligheter kan bidra till ett sådant institutionellt förbättringsprojekt.

Denna rapport är ämnad att bidra till en sådan förståelse. Den samlar lärdomar från en rad källor – akademiska böcker och artiklar, offentliga rapporter, mediebeskrivningar liksom erfarenheter och insikter hos kollegor inom krishanteringsområdet.

Ett av huvudbudskapen i rapporten är att effektiv krishantering måste ledas av en enkel, sammanhängande tankeväckande filosofi som styr förvaltningens handlande i tider av djup kris. En effektiv krishanteringsfilosofi identifierar fällor som kan undvikas, utnyttjar bästa tillgängliga teknik (i vid mening) och tar hänsyn till den sociopolitiska omgivning där den etableras. Den sammanfattar nyckelprinciper som kan ge beslutfattare ledning när det inte finns tid att följa gängse rutiner för strategiskt beslutsfattande. Rapporten bidrar med byggstenar med vars hjälp en sådan krishanteringsfilosofi kan sättas samman.

Rapporten är organiserad i fyra avsnitt:

- *Avsnitt 2* sammanfattar grundantaganden om krisers natur och de utmaningar som de innebär för en förvaltning.
- *Avsnitt 3* pekar ut "undvikbara misstag" – de mönster i misstagen som går igen i de allra flesta krisreaktioner. Det söker avgöra vilka felaktigheter som kan undvikas och vilka man å andra sidan bör förbereda sig för, eftersom de inte kan undvikas.
- *Avsnitt 4* innehåller en genomgång av det urval tekniker (i vid mening) som kan definieras som "bästa tillgängliga".
- *Avsnitt 5* översätter de teoretiska resultaten från avsnitten 2, 3 och 4 till diskussionspunkter som kan hjälpa kommissionen att formulera rekommendationer till en effektivare krishanteringsstruktur.

2. Den moderna krisen – trender och utmaningar

Vi talar om kris när man uppfattar ett hot mot ett socialt systems centrala värden eller livsuppehållande funktioner, ett hot som kräver omedelbara motåtgärder i ett läge när stor osäkerhet råder. Kriser är "otänkbara hot som förverkligas" – de tänjer vår fantasi och överbelastar tillgängliga resurser. En färsk lista på kriser omfattar attentaten i New York 11 september, Madrid och London, SARS och fågelinfluensan, orkanen Katrina och tsunamin 2004.

Beslutsfattare upplever typiskt kriser som "brutala överraskningar" som inte kan mötas med konventionella administrativa eller politiska åtgärder och som orsakar kollektiv stress. De skiljer sig från komplicerade nödsituationer som inträffat tidigare och som de varit förberedda på (gisslantagning, explosioner, bränder). En kris ställer beslutsfattare inför dilemman som kan innebära tragiska val-situationer: alla förväntar sig att de skall "göra något", men det är långt ifrån klart vad detta "något" är eller om det är möjligt utan att förorsaka ytterligare skada.

Kriser har vi alltid fått leva med, men det förefaller som om de håller på att ändra karaktär. Det påstås ofta att kriser inom en nära framtid kommer att bli vanligare och att konsekvenserna samtidigt blir allvarigare. Vissa angripare har förändrats, vilket innebär nya utmaningar för krishanteringen. Dessutom har moderniseringens krafter gjort de sociala systemen mer sårbara för rutin störningar.

Tre utvecklingstendenser förefaller särskilt relevanta i detta avseende:

- A. Den växande *komplexiteten* hos system inom samhälle, företag, näringsliv, finansvärld, infrastruktur och förvaltning – och den täta kopplingen mellan dessa system – leder till oförutsedda störningar som kan anta oförutsebara former och proportioner. Eftersom störningens orsak ofta är oklar, är det lätt att fatta felaktiga beslut som förvärrar snarare än dämpar den aktuella krisen. Vad som förefaller vara rutinfrågor kan snabbt utvecklas och spridas över funktionella och geografiska gränser, vilket leder till en kris som hotar centrala värden i styresskick och samhälle.
- B. Det *sociala och politiska klimatet* i vilket politiska ledare och offentliga beslutsfattare måste lösa kriser har gjort det svårare att hantera systemstörningar. Politiker och medborgare visar låg tolerans också mot små störningar, men de visar samtidigt

föga intresse för att förbättra krishantering. När en kris faktiskt inträffar, är massmedia bara alltför villiga att peka ut de ansvariga. Allt detta bidrar till att skapa en miljö där krishanterare känner sig tvingade att fatta snabba och ofta oöverlagda beslut som förvärrar snarare än löser krisen.

- C. *Krishanteringens administrativa strukturer och processer* är i de flesta länder inte utformad för att klara av oförutsedda kriser. Offentliga organ tenderar att förbereda sig på kända och förväntade nödsituationer, men den administrativa verktygs-lådan är av begränsat värde när man ställs inför en kris. Planer för kris- och katastrofhantering tenderar att ha en högst symbolisk karaktär och ger föga vägledning för dem som måste svara på oförutsedda händelser som man inte förutsett eller ens föreställt sig. Centralisering och nya lager av samordningsmekanismer bidrar inte till att förbättra reaktionsförmågan. Effektiv krishantering är beroende av principer och processer; strukturer kan i bästa fall underlätta. Ett välavvägt svar på en kris underlättas av en etablerad krishanteringsfilosofi som ger myndigheterna kognitiv vägledning i situationer där osäkerheten är stor. En sådan filosofi gör det möjligt för myndigheterna att förstå krisens dynamik och ger dem ledning i de successiva valen av motåtgärder.

Krishanteringens utmaningar

När en kris inträffar, ställs de offentliga beslutsfattarna inför en samling utmaningar som sammantagna är krishanteringens uppgift.¹ En sådan uppsättning sinsemellan beroende uppgifter har aldrig varit lätt att lösa. I den moderna situation som beskrevs ovan har det av vissa kallats ett "omöjligt jobb". Låt oss kort beskriva de utmaningar som offentliga beslutsfattare står inför i en kris:

Att förbereda sig för en kris: Myndigheter måste förhindra att kända hot blir verklighet utan att samtidigt oavsiktligt generera nya. De måste engagera sig i planerandets konst utan att drabbas av planeringens sjukdomar. De måste förbereda sig på eventualiteter som kanske inte blir verklighet, samtidigt som de hanterar vardagens problem som kräver omedelbar uppmärksamhet.

¹ Denna rapport är inriktad på den offentliga sfären. Det finns en omfattande litteratur om krishantering inom den privata sfären, men slutsatserna från denna är inte alltid direkt tillämpbara på den offentliga sfären.

Att förstå krissignaler: De tidiga skedena av en kris är svåra att tolka. Så snart en kris har kommit in i tillväxtskedet, är det ännu svårare att förstå vad som händer. De krisansvariga myndigheterna måste definiera situationen och kontinuerligt stämma av den aktuella uppfattningen mot inkommande information. De måste bedöma konsekvenserna av en felaktigt positiv reaktion (som innebär att man använder resurser på något som inte är allvarligt) mot en felaktigt negativ (som innebär att man ignorerar en kris under utveckling).

Beslutsfattande, samordning och kommunikation i kris: Krisansvariga myndigheter måste avgöra vilka beslut de måste fatta och vilka som skall fattas av andra. De måste fatta kritiska beslut på basis av otillräcklig eller irrelevant information. De måste möjliggöra samarbete mellan olika aktörer som är involverade, och de måste organisera informationsflöden både inom krishanterningsnätverket och mellan detta nätverk och omvärlden.

Tolkning: Definitionen av en viss krissituation är det samlade resultatet av olika uppfattningar och en mångfald försök att påverka dessa uppfattningar. De krisansvariga myndigheterna måste söka kontakt med både massmedia och andra aktörer för att förmedla sin uppfattning av situationen till en uppskrämd eller skeptisk allmänhet. Deras situationsbeskrivning kommer att utmanas – om inte omedelbart, så i alla fall senare. Om de inte lyckas, kommer effektiviteten i deras krishantering sannolikt att försämrats.

Ansvarighet och inläring: När det mest komplicerade operativa skedet i krisen är över, kommer en tid då politiker, massmedia och drabbade vill veta hur detta kunde hända. Politiker, massmedia och intressegrupper kommer att försöka fördela (och undvika) skulden. I denna politiserade miljö måste de krisansvariga myndigheterna försöka dra de rätta lärdomarna från krishändelserna så att ”det inte händer igen”. Samtidigt kommer man att trycka på för att gå vidare och ”återgå till den normala ordningen” (även om det helt enkelt inte är möjligt).

Regeringar måste vara beredda på dessa utmaningar. De har inte råd att strunta i krishanterningskrav eller att ägna dem ytligt, snarast symboliskt intresse. I sina förberedelser måste de undvika fällor och systematiska fel som är väldokumenterade i litteraturen. En översikt över dessa undvikbara misstag ges i nästa avsnitt.

3. Undvikbara misstag

Krisforskare har identifierat ett antal metoder och angreppssätt som inte tycks fungera. I detta avsnitt görs en genomgång av sådana misstag som alltså kan förebyggas eller undvikas (och nästa avsnitt visar hur). De mest typiska problemen som bör undvikas är följande:

- *Lita inte bara till förebyggande åtgärder:* Ansvariga politiker och tjänstemän förstår vikten av förebyggande insatser. Nutida regeringar spenderar i själva verket ganska mycket resurser på sådana insatser (särskilt när det gäller terroristhot). De översätter krislärdomar i regler och förordningar, så att samma kris inte skall kunna hända igen. Det är emellertid ett misstag att tro att någon uppsättning förebyggande åtgärder skulle kunna skydda ett samhälle från alla framtida kriser. De flesta kriser kommer som en fullständig överraskning för politiker och beslutsfattare; de förblir mycket länge övertygade om att att en kris som den aktuella ”inte kan hända här”. Exempelen är många: 11 september, SARS i Kanada, värmeböljan i Frankrike, tsunamin 2004 och senast orkanen Katrina. Det är precis den egenheten – att överlista fantasin – som gör att kriser blir så svåra att hantera. Det undvikbara misstaget är att tro att det inte kan hända här, därför att förebyggande åtgärder har vidtagits.
- *Planeringsyndromet:* När man förbereder sig för svårigheter, finns en stark tendens att sätta samman procedurer, rutiner, befattningshavare och lokaler till detaljerade planeringsdokument. Det är riktigt att planer kan fungera bra för förutsebara, rutinartade händelser. En kris är naturligtvis raka motsatsen till en sådan händelse. Känslan av tidspress och osäkerhet som definierar en kris tenderar att göra krisplaner oanvändbara från första början. Vad ledande beslutsfattare efter en kris berättar efteråt är just att ”vi tittade aldrig på krisplanen”. Detta innebär inte att krisplanering är meningslös; den tjänar symboliska och nätverksbyggande syften (som utvecklas nedan). Men genom att fästa alltför stort värde vid planen – detta är det undvikbara misstaget – riskerar man att drabbas av en falsk känsla av säkerhet. Detta hotar effektiva motåtgärder.

- *Den förlamande jakten på mer information:* När beslutsfattarna väl har fått känsla för en kris, kommer de att börja söka efter mer och mer information. De har känslan att man inte kan fatta viktiga beslut förrän man har en fullständig bild av situationen. Dessvärre är fakta och siffror svåra att få tag på under en kris. Fakta och siffror tenderar dessutom att vara opålitliga, vilket leder till en ny jakt på information. Den störtflod av information som så småningom kommer brukar vara svår att analysera. Även om sökandet efter korrekt information är förståeligt, kan det förlama krishanteringen. Att vägra fatta brådskande beslut i frånvaro av fullständig och pålitlig information är ett undvikbart misstag.
- *Kommunikationssammanbrott:* En effektiv krishantering beror kritiskt av kommunikation; krishanterare måste utbyta information med dem som vidtar åtgärder i krisnätverket. De måste dessutom kommunicera med omvärlden, direkt eller via massmedia. I de flesta kriser bryter dock kommunikationen ofta samman av olika skäl. Det finns många sätt att undvika detta eviga problem. Det undvikbara misstaget är att fokusera på medlet (tekniska lösningar) i stället för på målet (att förmedla budskapet).
- *Total förlitan på kommandostyrning:* Enligt en seglivad myt bör en krishantering bäst organiseras som en kommandostyrd regim med militär prägel. Kommandostyrning utlovar det bästa av två världar: byråkratins arbetsfördelning och militära operationers snabbhet och målinriktning. Den modellen fungerar väl när det gäller rutinbetonade nödsituationer som bränder och gisslantagningar. Men en kris har många obekanta och det är inte alltid känt vad de obekanta har för karaktär. Inledningsskedet i en kris präglas av brist på information, kommunikation och samordning. Myndigheter (och de som bedömer deras handlande) måste acceptera att det är omöjligt att styra varje enskild handling hos dem som arbetar ute i organisationen, i synnerhet i inledningsskedet till krisen. Att föra upp information och föra tillbaka order tar för mycket tid och hotar den flexibilitet, improvisationsförmåga och snabbhet vi förväntar oss av en krisledning. Ett effektivt kris svar är flexibelt och nätverksanpassat, i syfte att utnyttja hela nätverkets potential. Myndigheterna skall inskränka sig till att fatta de kritiska (strategiska) besluten, de beslut som bara de

kan fatta. Varje försök att styra varje aspekt av krissvaret kommer att leda till oförutsedda konsekvenser och utgör ett undvikbart misstag.

- *Underskattning av massmedias betydelse:* Det är svårt att föreställa sig att dagens politisk-administrativa elit skulle underskatta medias betydelse, men det händer ständigt. Massmedia erbjuder viktiga kommunikationskanaler både till dem som arbetar i krisorganisationen och till omvärlden. De bestämmer förutsättningarna under vilka krishanterarna kommer att bedömas. Ändå försöker krishanterare alltför ofta att styra massmedia. De tjänar inte massmedia; de vill bli betjänade. Ofta framhärdar de i ett förhållningssätt präglat av "vi-mot-dom". Allt detta är exempel på en grov underskattning av massmedias betydelse, vilket utgör ett undvikbart misstag.
- *Underskattning av efterkrisskedets utmaningar:* De mest komplexa utmaningarna för myndigheter kommer ofta efter det att krisens operativa krav har tillgodosetts. När utmattade beslutsfattare är beredda att återvända till regerandets "normala" frågor, upptäcker de att de flesta kriser kastar långa skuggor. De måste engagera sig i efterkrishantering, som kretsar kring ansvarighetsfrågor och lärdomar av krisen. De flesta beslutsfattare är inte bara oförberedda på denna fas av krisen; de förstår inte ens betydelsen hos denna fas. Grupper av överlevande, journalister och oppositionen kommer snabbt att visa precis hur betydelsefull denna fas är. Att underskatta den potentiella "krisen efter krisen" är ett annat undvikbart misstag.

Dessa lärdomar är svåra att ta till sig (med de undantag som bekräftar regeln). Som svar på kriser och krisrelaterade policymisslyckanden presenterar beslutsfattare ofta reformer som innehåller exempel på dessa väl dokumenterade undvikbara misstag. I sina ansträngningar att förbättra krishanteringens strukturer och riktlinjer, uppfinner de ofta hjulet. Om krisforskningens resultat skall tas på allvar, måste en lista på rekommendationer i likhet med den som presenteras i nästa avsnitt vara utgångspunkten.

4. Principer för en effektiv krishantering

Det är omöjligt att presentera en lista på enkla rekommendationer som garanterat höjer kvaliteten på krishanteringen på ett sådant sätt att ingen krisrelaterad skada kommer att lidas i framtiden. Det är emellertid möjligt att ange en samling administrativa principer som har tjänat beslutsfattare väl när det gäller att organisera och styra ett krishanteringsnätverk. Principerna syftar inte till att skapa ett planerat svar på varje tänkbar kristyp, tvärtom. Med tanke på att kriser alltid är oförutsedda och ofta otänkbara (på det sätt som utvecklades i avsnitt 2) är målet för principerna i stället att förbättra ett socialt systems förmåga att tåla störningar. De gör det möjligt att snabbt skapa de responsnätverk som är bäst skickade att hantera varje sorts kris (oberoende av ursprung)²:

- Utgångspunkten är de grundläggande responsmekanismer som varje krishanteringsnätverk behöver: förvarning, mobilisering, registrering, evakuering, skydd, katastrofmedicinsk beredskap och sjukhusvård, räddningsstyrka, egendomsskydd och informationsspridning. Dessa krishanteringens konstituerande funktioner måste vara gripbara, uppdaterade och bemannade med välutbildad personal. I de flesta (men inte i alla) västländer är det inte dessa mekanismer som utgör det största problemet, eftersom många förbättringar har gjort de senaste åren. Hanteringen av orkanen Katrina visar dock att inget kan tas för givet i detta sammanhang.
- Beslutsfattare måste tränas i att hantera kriser. De måste lära sig de återkommande frågorna i krishanteringen: de organisationsproblem som kommer att dyka upp, avbrotten i informationsflöden, svåra dilemman och "omöjliga" val, stressens kostnader och den ständigt närvarande politiken. De måste lära sig att använda enkla checklistor som förbättrar deras krishanteringsförmåga, avväga kort- och långsiktiga konsekvenser av beslut, lyssna på motstridiga synpunkter, lämna operativa val till experter, hålla sig till de politiska val som måste göras – och göra dem, underlätta spontan samordning snarare än att pådyvla organisationen färdiga recept och ha initiativ i kontakten med massmedia.

² Det omedelbara svaret på bombattentaten i London är ett instruktivt exempel på administrativ och samhällelig flexibilitet.

- Övningar och simuleringar av kriser förbättrar krishanteringsförmågan. Borgmästaren i New York, Rudolph Giuliani, förklarade staden New Yorks effektiva svar på 11 september-attacken med den serie krisövningar som hölls före attacken. Experter delar den uppfattningen. Återkommande simuleringsoövningar underhåller medvetandet om krisstyrningens komplexitet, förbättrar förmågan att fatta beslut och ger dem som ingår i nätverket möjlighet att lära känna och förstå varandra.
- I förberedelserna inför framtida kriser måste beslutsfattare tillämpa en ny planeringsansats. Snarare än att ställa samman detaljerade procedurer som föreskriver vem som skall göra vad bör beslutsfattare i alla berörda enheter skriva korta dokument som sammanfattar krishanteringens grundläggande principer. Sådana principer är inte givna utan måste vara resultatet av omfattande och djuplodande diskussioner om en organisations hot, sårbarhet och resurser. Krisplaneringen måste vara en ständigt pågående verksamhet, vilken man kontinuerligt uppdaterar med information som rör organisationens förmåga att hantera brutala överraskningar. Planeringen skall naturligtvis beröra alla krishanteringens faser.
- I effektiv krisförberedelse ingår att bilda nätverk med massmedierepresentanter, externa intressenter, och en mångfald av experter. När en kris väl är ett faktum, har man sällan tid att söka efter de rätta personerna och samverka med dem på ett förtroendefullt sätt. Det krävs en sammanhållen och långsiktig ansträngning för att skapa ett nätverk av detta slag.
- Beslutsfattare måste lära sig förstå hur (internationella) massmedier rapporterar om kriser. De måste veta vad massmedierepresentanter tittar efter när de skriver en berättelse, hur de arbetar och hur de hanterar en deadline. En sådan förståelse hjälper beslutsfattarna att se på sina egna handlingar utifrån; de blir medvetna om massmediernas förstärkande effekt, men de lär sig också arbeta med massmedierna för att få igenom budskap.
- Beslutsfattare måste förbereda efterkrisfasen (även om de inte vet om och när en kris kommer att drabba dem). De måste ha ett system för att hantera ansvarighetsfrågorna som brukar följa på varje större kris. De bör åtminstone överväga att engagera

extern expertis för att hjälpa till med lärandeprocessen (expertis som kan engageras för att analysera potentiella kriser).

- Beslutsfattare bör låta sitt krishanteringssystem granskas regelbundet av oberoende experter (en blandning av akademiska forskare och erfarna praktiker är att föredra). En kritisk granskning utifrån kan vara nyttigt för att garantera kvaliteten i krishanteringen. Den tvingar beslutsfattarna att motivera varför systemet ser ut som det gör och ger uppslag till förbättringar av systemet. Dessutom bör beslutsfattare lära av andras erfarenheter (lärdomar som är gratis).
- Effektiva förberedelser för krishantering kommer inte till stånd utan den politisk-administrativa elitens aktiva och synliga engagemang. En ifrågasättande kultur måste uppmuntras, där alla berörda får fundera över sårbarheter och föreslå förbättringar i syfte att åstadkomma ett mer hållfast system. Beslutsfattare på hög nivå måste skicka signalen att krishantering är viktig – också under normala omständigheter.

5. Att bygga ett effektivare krishanteringssystem – diskussionspunkter

Detta slutavsnitt översätter forskningens resultat till en agenda för diskussion om krishantering. På grundval av de fakta som presenterats ovan skisseras en uppsättning rekommendationer som kommissionens ledamöter kan överväga. Det rör sig om ganska generella råd, som måste preciseras och anpassas till den svenska miljön. Följande punkter hör hemma på en sådan agenda:

1. *Att formulera en vision för krishanteringen*

Kommissionen kan överväga fördelarna med en övergripande krishanteringsfilosofi. En sådan vision kan bidra till att klargöra statens roll före, under och efter en kris. Den bör identifiera gränserna för statens förmåga och precisera statens och den enskildes respektive roller. Den definierar vad som är acceptabla risker (och hur dessa bestäms). Den bör skissera en strategi, identifiera vem som skall ha ledningsansvaret (och vem som inte skall ha det), vad som görs för att förebygga kriser, och hur man planerar att lära sig av kriser som

inträffar hemma eller utomlands. En sådan filosofi skall vara enkel att förstå, lätt att komma ihåg, inspirerande och effektiv när den tas i praktiskt bruk (särskilt för dem som tar den första stöten ute i organisationen).

Detta betyder inte att en sådan vision skall formuleras och pådyvlas uppifrån. Det kan i själva verket vara lämpligt att låta den vara resultatet av en organiserad diskussion. Den bör inte heller vara detaljerad utan kunna rymmas på några sidor.

2. *Att översätta visionen till policy*

En filosofi eller vision för krishantering kommer sannolikt att vara ineffektiv om den inte tränger ut i alla de politikområden som tillsammans definierar den offentliga sfärens ansvar. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att låta policyenheter och nationella och kommunala myndigheter formulera en krishanteringsfilosofi (helst i enlighet med ovannämnda övergripande vision). Det skulle kräva att politiker och tjänstemän på alla nivåer bedömde krishanteringsförmågan. Det skulle sätta i gång en bred diskussion om vad som kan förväntas från den offentliga sfären i händelse av kris. Det skulle också bidra till att formulera förutsättningarna för en centralisering i händelse av kris och för (internationellt) samarbete.

En sådan process för lokalt policyskapande skulle otvivelaktigt resultera i en mångfald perspektiv. Det finns ingen anledning att tro att det skulle försämra effektiviteten i krishanteringen. Det är dock av central betydelse att befattningshavare på alla nivåer aktivt engagerar sig i krishanteringens komplexa frågor.

3. *Institutionell utformning*

Den akademiska litteraturen om krishantering rekommenderar ett decentraliserat system. Under en kris skall centrala instanser underlätta och bistå och vara beredda att ta över när den underställda nivån inte klarar uppgifterna. Dessutom måste de fatta alla strategiska beslut och avgöra när valsituationer uppträder som inte kan eller skall hanteras på operativ nivå. De flesta västländer har antagit denna princip under senare år.

En effektiv krishanteringsstruktur präglas av en tydlig arbetsfördelning och en välformulerad policy vad beträffar ansvaret för

att agera på olika administrativa nivåer. Ansvar skall vara väldefinierat och ges adekvata förutsättningar. Men det är viktigt att inse att en formell struktur bara är ett led i förberedelserna. En kris kan på mycket kort tid göra befintliga strukturer meningslösa.

Nyligen inträffade kriser som den 11 september och tsunamin 2004 indikerar en ny typ av kriser, som är geografiskt obegränsade. Vad som krävs för att hantera sådana kriser är en hög grad av samordning mellan alla de administrativa instanser som blir involverade i hanteringen.

Det är viktigt att här skilja mellan omedelbara och långsiktiga konsekvenser av en kris. Centrala instanser kan *underlätta* samordning i krisens tidigare skeden, men det vore en illusion att tro att de kan *pådyvla* ett krishanterningsnätverk samordning. Men på längre sikt både kan och bör centrala instanser åtnjuta en stark ställning i den administrativa hierarkin.

En central krisenhet kan förbättra samordningen på strategisk nivå. Men att ge den formellt ansvar för att hantera hela krisoperationen genom kommandostyrning, inklusive ansvar för markoperationerna, kommer inte att öka effektiviteten i krishanteringen särskilt mycket omedelbart efter en katastrof.

Effektiviteten i krisresponsen tjänas bäst av ett permanent förberedelsearbete. Med detta i åtanke kan man initiera en centralt placerad instans med uppgift att underlätta krishanteringen. Ett sådant centrum skulle kunna bistå andra administrativa enheter och skapa en gemensam vision för krishanteringen. Dessutom kan man överväga att skapa en snabbinsatsstyrka. En sådan styrka skulle ha ständig beredskap att utveckla ett antal olika funktioner varsomhelst i världen.

För att garantera en effektiv återuppbyggnad är det en fördel att ha en central koordinerande instans. Vilken myndighet eller departement som bör ta denna roll beror i allmänhet på typen av kris.

4. Lagstöd

En viktig fråga att diskutera är nivån på det lagstöd som krävs för effektiv krishantering. Efter illa hanterade kriser ropar beslutsfattare ofta på vidgade legala befogenheter. De kommer enligt dem att ge dem mer handlingsutrymme för att hantera kriser.

En kris kan verkligen kasta ljus över vissa lagrestriktioner som är föråldrade eller motverkar sitt syfte, i vilket fall de omedelbart bör

avlägsnas. Litteraturen ger emellertid få exempel på att krishantering allvarligt skulle ha hindrats bara av lagrestriktioner. Oftare belyser en kris den existerande spänningen mellan administrativ makt och medborgarnas personliga rörelsefrihet. Det vore ett misstag att offra juridiska principer på krishanteringens altare. Lagen ger oftast gott om utrymme för beslutsfattare att vidta kraftfulla åtgärder i krissituationer.

5. *Kriskommunikation*

Kommissionen kan vilja inta en tydlig ståndpunkt när det gäller en regerings förmåga att kommunicera i kriser. Detta är förvisso ett av de mest genomforskade områdena inom krishantering, men i praktiken visar sig kriskommunikation ofta vara ett illa förstått instrument. Det är inte lätt att kommunicera om risker och kriser med allmänheten, massmedia och andra offentliga instanser när brist på information föreligger. Men det finns gott om lärdomar att hämta.

Det finns en klar spänning mellan centraliserade och decentraliserade lösningar. Ett alternativ är att koncentrera all kriskommunikation till en central. Det hjälper regeringen att tala med en mun, men det skulle begränsa både snabbheten i överföringen (eftersom all kommunikation först måste passera centralen) och dess omedelbara användbarhet (eftersom budskap från centrum tenderar att vara mindre detaljerade). Ett andra alternativ är att stärka perifera enheters förmåga att kommunicera i krissituationer. Det skulle förbättra snabbheten och precisionen i informationen, men det skulle också leda till skilda tolkningar av regeringens position.

Som en kompromiss mellan dessa båda alternativ kan man överväga att skapa ett centrum med experter på kriskommunikation, som skulle ha som uppgift att bistå alla offentliga instanser med förberedelser för förbättrad kriskommunikation.

6. *Träning i krishantering*

Det säger sig nästa självt att alla som kan hamna "i förarstolen" måste vara ordentligt förberedda. I verkligheten sker detta sällan. En orsak är brist på utbildningskapacitet. Det bör vara regeringens ansvar att se till att kapaciteten är tillräcklig (på universitet, andra utbildningsanstalter eller i den privata sektorn) för att utbilda och

fortbilda potentiella krishanterare. Om det råder brist på sådan kapacitet, kan kommissionen överväga tanken att skapa ett nationellt utbildningscentrum för krishantering (det Schweiziska Institutet för Strategisk Ledarskapsutbildning kan tjäna som intressant förebild).

Utbildning är inte bara en individuell fråga; krishantering förutsätter kollektiva ansträngningar. Därför måste utbildning äga rum också på den organisatoriska nivån. Alla offentliga organ bör regelbundet delta i krisövningar (inom och mellan organisationer). Ett nationellt utbildningsinstitut kan bistå dessa organ i utveckling och ledning av sådana övningar.

7. *Kontakt med drabbade och överlevande*

Under och omedelbart efter en kris läggs ofta mycket kraft på att minska lidandet bland överlevande och deras anhöriga. När krisen avtar, går denna grupp ofta vilse i den byråkratiska vildmarken. På längre sikt kan den känna sig övergiven. För att undvika en pyrande "kris efter krisen" kan det vara lämpligt att skapa en liten, multidisciplinär grupp av specialister med uppgiften att vägleda dessa människor genom den byråkratiska labyrinten tillbaka till ett normalt liv.

8. *Att skapa rutiner för lärande och ansvarighet*

I krisens kölvatten följer en möjlighet till förändring: att lära sig vad som gick fel och försäkra sig om att dessa fel inte kommer att upprepas i framtiden. Efterkrisperioden är också en mycket politiserad period, under vilken många grupper försöker få gehör för sina bedömningar och reformförslag. Ansvarighetsrelaterade processer kan lätt urarta till så kallade "blame games". För att garantera en rättvis ansvarighetsprocess som inte förhindrar lärande kan det vara av värde att formulera procedurer för undersökning och ansvarighet. Sådana procedurer blir då fasta punkter att navigera efter i den turbulenta efterkrisfasen.

9. *Institutioner för internationellt samarbete*

Det förefaller sannolikt att det kommer att inträffa fler kriser av gränsöverskridande natur. Detta reser intressanta frågor om utformningen av institutioner som är svåra att besvara på krishanteringsforskningens nuvarande nivå. En uppenbar väg att förbättra det internationella samarbetet går via Europeiska Unionen (EU). EU har blivit allt aktivare på krishanteringsområdet (delvis på grund av Sveriges ansträngningar), men unionen erbjuder inget substitut till bilateral samverkan. Andra internationella organisationer kan erbjuda en användbar plattform.

Kommissionen kan ha intresse av att diskutera vidare åtgärder, men mer forskning behövs sannolikt innan de existerande alternativen kan utvärderas.

10. *Resurser*

För att ett krishanteringssystem skall kunna vara effektivt krävs tillräckligt med resurser. Kommissionen bör bedöma om nuvarande resurser i Sverige är tillräckliga eller om de behöver ökas. Om så inte bedöms vara fallet, kan kommissionen åtminstone diskutera frågan i sin rapport. I enlighet med förslagen ovan bör resurser göras tillgängliga på alla administrativa nivåer och i alla myndigheter.

6. Viktigare litteratur

Författaren har valt att inte tynga ner texten med omfattande referenser till den tillgängliga litteraturen. Noggrannare hänvisningar kan ges på begäran. I detta avsnitt listas en del av den litteratur som legat till grund för denna bakgrundsrapport. Den kan vara till hjälp för den som vill läsa vidare.

- Aguirre, B. E. 2004. 'Homeland security warnings: Lessons learned and unlearned', *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 22: 103–15
- Bardach, E. 2001. 'Development dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 149–64

- Barton, A. H. 1969. *Communities in disaster: A sociological analysis of collective stress situations*. New York: Doubleday
- Beck, U. 1992. *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage Publications
- Birkland, T. 1997. *After disaster: Agenda-setting, public policy, and focusing events*. Washington: Georgetown University Press
- Boin, R.A., 't Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2005) *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R. A., Kofman-Bos, C. and Overdijk, W. I. E. 2004. 'Crisis simulations: Exploring tomorrow's vulnerabilities and threats', *Simulation and Gaming: An International Journal of Theory, Practice and Research* 35: 378–93
- Brändström A. and Kuipers, S. L. 2003. 'From "normal incidents" to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures', *Government and Opposition* 38: 279–305
- Brecher, M. 1993. *Crises in world politics: Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press
- Carrel, L. F. 2000. 'Training civil servants for crisis management', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8: 192–96
- Chisholm, D. 1989. *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press
- Clarke, L. B. 1999. *Mission improbable: Using fantasy documents to tame disasters*. Chicago: The University of Chicago Press
- Dekker, S. and Hansén, D. 2004. 'Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies', *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 211–30
- Drabek, T. E. 1985. 'Managing the emergency response', *Public Administration Review* 45: 85–92
- Drabek, T. E. and Quarantelli, E. L. 1967. 'Scapegoats, villains, and disasters', *Transaction* 4: 12–7
- Dror, Y. 1986. *Policymaking under adversity*. New Brunswick: Transaction Books
- Dynes, R. R. 1970. *Organized behavior in disaster*. Lexington: D.C. Heath and Company
- 't Hart, P. 1993. 'Symbols, rituals and power: The lost dimension in crisis management', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 1: 36–50

- 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A. 1993. 'Crisis decision making: The centralization thesis revisited', *Administration and Society* 25: 12–45
- Hermann, C. F. (ed.) 1972. *International crises: Insights from behavioral research*. New York: The Free Press
- Jervis, R. 1997. *System effects: Complexity in political and social life*. Princeton: Princeton University Press
- Kettl, D. F. 2003. 'Contingent coordination: Practical and theoretical puzzles for homeland security', *American Review of Public Administration* 33: 253–77
- Lagadec, P. 1990. *States of emergency: Technological failures and social destabilization*. London: Butterworth-Heinemann
- Lagadec, P. 1997. 'Learning processes for crisis management in complex organizations', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5: 24–31
- Lagadec, P. 2004. 'Understanding the French 2003 heat wave experience: Beyond the heat, a multi-layered challenge', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12: 160–69
- Landau, M. 1973. 'On the concept of a self-correcting organization', *Public Administration Review* 33: 533–42
- LaPorte, T. R. 1996. 'High reliability organizations: Unlikely, demanding, and at risk', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4: 60–71
- McConnell, A. 2003. 'Overview: Crisis management, influences, responses and evaluation', *Parliamentary Affairs* 56: 363–409
- Parker, C. and Stern, E. K. 2002. 'Blindsided? September 11 and the origins of strategic surprise', *Political Psychology* 23: 601–30
- Perrow, C. 1999. *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press
- Petak, W. J. (ed.) 1985. 'Emergency management: A challenge for public administration', *Public Administration Review* 45: 3–7
- Pidgeon, N. 1997. 'The limits to safety? Culture, politics, learning and man-made disasters', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5: 1–14
- Quarantelli, E. L. 1996. 'The future is not the past repeated: Projecting disasters in the 21st century from present trends', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4: 228–40
- Rosenthal, U., Boin, R. A. and Comfort, L. K. (eds.) 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas

- Schneider, S. K. 1993. *Flirting with disaster: Public management in crisis situations*. Armonk: Sharpe
- Sundelius, B. and Grönvall, J. 2004. 'Strategic dilemmas of biosecurity in the European Union', *Biosecurity and Bioterrorism 2*: 17–23.
- Turner, B. A. and Pidgeon, N. 1997. *Man-made disasters*. 2nd ed. London: Butterworth Heinemann
- Weick, K. E. and Sutcliffe, K. M. 2002. *Managing the unexpected: Assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey-BassP

Frågor om utrikesförvaltningen och
dess roll i krishantering med
internationell bakgrund

Sven Hirdman, Kjell Anneling, Örjan Berner,
Birgitta Karlström Dorph, Claes Sandgren,
Staffan Sohlman

1. Inledning och sammanfattning

Tsunamikatastrofen i Asien utgjorde en extraordinär händelse. Till en början visade den sig vara övermäktig de svenska myndigheternas hanteringsförmåga. Varken i Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet eller i andra departement synes man inledningsvis ha insett katastrofens omfattning. Den förståelsen nödvändiga kunskapen och erfarenheterna saknades liksom en adekvat ledningsorganisation som kunde träda i funktion omgående. Det tycks också på hög nivå ha saknats ett riktigt krismedvetande, som kunde ha tjänat som "väckarklocka".

Den svenska organisationsprincipen att alla myndigheter, som i fred är ansvariga för något även är det i kris och krig, höll inte till alla delar måttet, i synnerhet inte inledningsvis när läget var som mest osäkert och svårbedömbart. Det räcker inte att förlita sig på *ad hoc* samråd och informationsutbyte.

Mot denna bakgrund skall man se Utrikesgruppens förslag. Tsunamikatastrofen utgör i sig en viktig lärdomsprocess för Regeringskansliet. Flera erfarenheter håller redan på att tillvaratas och omsättas i praktiken, vilket är bra. Utrikesdepartementet har således den 1 juni 2005 antagit ett särskilt inriktningsbeslut avseende utrikesförvaltningens krisberedskap och konsulära verksamhet. Oberoende av detta vill Utrikesgruppen framföra följande synpunkter.

Katastrofer, som kan beröra ett stort antal svenskar i utlandet, kommer att fortsätta att inträffa. De kan vara av skiftande karaktär – naturkatastrofer, flygplansolyckor, terroristattentat m.m. Frekvensen av sådana katastrofer kommer sannolikt att öka dels därför att fler och fler svenskar kommer att befinna sig utomlands, dels därför att vi lever i en orolig värld, vilket de senaste årens terroristattentat har visat.

Det ligger i sakens natur att de flesta av dessa katastrofer kommer att vara oväntade och i vissa fall ha sådan omfattning att de överstiger de insatsresurser som normalt finns tillgängliga i ett inledningsskede. För att möta denna situation behöver vi därför en bättre mental och fysisk beredskap i vår svenska ledningsorganisation.

Regeringen har det övergripande politiska ansvaret i Sverige. För att regeringen skall kunna agera snabbt och effektivt även i svåra och oväntade krissituationer behövs ett organ nära den politiska

beslutsmakten, som kan förse regeringen med adekvat och nödvändigt underlag vid alla tidpunkter.

Av central betydelse är att regeringens agerande vid en katastrof utomlands grundas på en snabb, precis och utförlig bedömning av katastrofens karaktär och omfattning. En sådan auktoritativ analys förutsätter ett organ i en kontinuerlig verksamhet. När katastrofen inträffar måste alla kontakter, nationella och internationella, vara upparbetade. Vidare måste funktionen ha en kritisk massa. Detta innebär att verksamheten måste få en bredare karaktär än att utslutande förbereda insatser vid katastrofer. En central placering av verksamheten i regeringskansliet är nödvändig för att upplysningar skall kunna inhämtas från motsvarande enheter i andra huvudstäder.

Inträffar katastrofer som drabbar ett stort antal svenskar utomlands, blir detta naturligen och omgående en huvuduppgift för de svenska utlandsmyndigheterna på platsen. Deras huvudman i Sverige, under regeringen, är Utrikesdepartementet. Det innebär att det operativa ansvaret i sådana kris- och katastrofsituationer i första hand bör ligga hos utrikesförvaltningen. De praktiska åtgärderna på platsen kräver god lokalkännedom, personkontakter och språkkunskaper, vilket finns hos utlandsmyndigheterna. De utgör det svenska samhällets kontaktyta gentemot utländska myndigheter. Det betyder dock inte att ansvaret för allt agerande från svensk sida under en sådan katastrofsituation utomlands hela tiden bör ligga kvar hos Utrikesdepartementet. Beroende på omständigheterna torde en hel del av det operativa ansvaret kunna föras över till sakligt berörda myndigheter, som har direktkontakt med utlandsmyndigheterna.

Utrikesgruppen anger inledningsvis några principiella utgångspunkter och diskuterar vissa ansvarsfrågor. Därefter lämnar gruppen sina förslag och synpunkter, vilka kan sammanfattas enligt följande.

- *Att* Utrikesdepartementets ledningsorganisation förstärks med ett klarare operativt ansvar för kabinettssekreteraren och en honom eller henne direkt underställd chefstjänsteman för krisberedskapsfrågor.
- *Att* kraftfulla åtgärder vidtas för att stärka Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas konsulära beredskap, bl.a. med hjälp av ny teknik.

- *Att* Utrikesdepartementet inför en "chefsjour" med roterande ansvarsperioder samt inrättar en beredskapsstyrka med handläggare, vilka snabbt kan träda i tjänst såväl på Utrikesdepartementet som på berörda utlandsmyndigheter.
- *Att* åtgärder vidtas för att förbättra samordningen mellan berörda myndigheter och privata aktörer i Sverige, så att de tillsammans kan agera mer effektivt i en krissituation.
- *Att* man i beredskapsarbetet utomlands och vid katastrofsituationer bättre tillvaratar den kunskap och de erfarenheter som finns hos de på platsen bosatta svenskarna inklusive representanter för researrangörer och försäkringsbolag; och att detta beredskapsarbete stärks i Sverige genom de organisationer, vilka tillvaratar utlandssvenskarnas intressen och som har nära kontakter med företag med stor utlandspersonal.
- *Att* Sverige och de andra nordiska länderna tillsammans utarbetar beredskapsplaner för gemensamma insatser – t.ex. avseende transporter – i händelse av större katastrofer utomlands som berör ett stort antal nordiska medborgare.
- *Att* Sverige på motsvarande sätt agerar inom EU för att EU:s civila krisberedskap förbättras och får en permanent organisation.

I anslutning till dessa förslag vill gruppen peka på behovet av en mera generell förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga. En lösning skulle därvid kunna vara

- *Att* en central krisinstans inrättas i Statsrådsberedningen med uppgift att dels följa krisförlopp utom och inom Sverige, vilka kan beröra Sveriges och dess invånares säkerhet, dels tjäna som politisk larmcentral, när något händer, och alertera den politiska ledningen. Den politiska ledningen bör, under regeringen, utövas av en särskilt utsedd statssekreterargrupp med befogenhet att besluta om vem som skall ha det operativa ansvaret för olika insatser.

2. Bakgrund

2.1 Uppdraget

Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (kommissionen) har i uppdrag att utvärdera hur regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, hanterat tsunamikatastrofen. Kommissionen skall mot bakgrund av sin utvärdering peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land.

Kommissionen har tillsatt en särskild grupp – Utrikesgruppen – som har fått i uppdrag att studera utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund. Enligt Utrikesgruppens direktiv (bilaga 1) skall denna studie – med användning av händelseförloppet som en av sina utgångspunkter – ha till ändamål att ge kommissionen ett underlag för dess bedömningar av de behov av förändringar av krishantering, som skall ske enligt direktiven.

Expertgruppens studie skall enligt direktiven inte gå ut på att göra egna kritiska värderingar av ansvarsfrågor i anslutning till händelseförloppet. I stället har uppgiften varit att lägga fram synpunkter till stöd för kommissionens framåtsyftande bedömningar och synpunkter. Tyngdpunkten har legat på att lägga förslag angående hanteringen av de konsulära frågorna och om organisationsfrågor m.m. i anslutning till krishantering inom utrikesförvaltningen. I anslutning härtill har expertgruppen även framhållit behovet av en mera generell förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga och presenterat sin syn på detta.

2.2 Utrikesgruppens sammansättning

Expertgruppen har letts av f.d. ambassadören Sven Hirdman som ordförande och i övrigt med följande ledamöter: generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman. Utredningssekreteraren Charlotte Kugelberg har varit sekreterare i gruppen.

2.3 *Genomförandet*

Utrikesgruppen har fått del av ett skriftligt underlag rörande händelseförloppet m.m. från bl.a. Utrikesdepartementet och vissa utlandsmyndigheter.

Materialet har kompletterats med intervjuer genomförda av kommissionens sekretariat.

Utrikesgruppen har vidare tagit del av de norska, finska och danska kommissionernas utvärderingar.

Utrikesgruppen har i sin helhet eller genom sin ordförande haft egna samtal med bl.a. statssekreteraren Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, kabinettssekreteraren Hans Dahlgren, expeditionschefen Per Thöresson, rättschefen Carl-Henric Ehrenkrona, chefen för konsulära enheten Jan Nordlander, chefen för Utrikesdepartementets säkerhetssekretariat Mikael Westerlind samt ambassadören i Bangkok Jonas Hafström (samtliga Utrikesdepartementet).

3. **Principiella utgångspunkter**

3.1 *Vilka typer av katastrofer?*

Av kommissionens direktiv (Dir 2005:3) följer att kommissionen skall peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner m.m. ”i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera *sådana händelser* som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land”.

Det kan inledningsvis konstateras att varje katastrof är unik och att ”sådana händelser” därför svårigen kan definieras. Utrikesgruppen har dock nedan – i syfte att skapa sig en bild av vilka händelser det kan röra sig om – försökt ange vilka typer av kriser eller katastrofer det skulle kunna röra sig om. Listan är en exemplifiering och gör inte anspråk på att vara fullständig.

- Stora naturkatastrofer såsom jordbävningar, tsunamis, jordskred, tornados, översvämningar
- Stora flygplans- och fartygsolyckor
- Fabriksexplosioner (jfr Bhopal i Indien)
- Hotellbränder
- Större terrorist- och gisslandraman

- Krig, etniska konflikter, andra inre oroligheter
- Kärnkraftsolyckor
- Utbrott av farliga epidemier

3.2 *Vilka grupper av svenskar?*

Av uppdragets utformning följer att det rör sig om "...sådana händelser som drabbar ett stort antal *svenskar*".

För att få en uppfattning om vilka svenskar som en krisorganisation skall kunna hantera, har Utrikesgruppen nedan angett några exempel på grupper av svenskar, vilka skulle kunna drabbas när de befinner sig utomlands. Härmed avses såväl svenska medborgare som andra personer som har hemvist i Sverige.

- Större grupper av charterturister
- Flygplans- och fartygsresenärer
- Större grupper av enskilda resenärer – *back packers* m.fl. – på en ort
- Långtidsturister (pensionärer) bosatta i en region, t.ex. Sydspanien eller Kanarieöarna
- Många svenskar – affärsmän, kongressdeltagare, idrotts- eller kulturintresserade – samlade vid ett större internationellt evenemang som en kongress, olympiad eller dylikt
- Stora svenskkolonier och studerande.
- De två förstnämnda kategorierna är sannolikt de mest utsatta, eftersom de normalt sett har svagast anknytning till ett värdland. Även kongressdeltagare m.fl. skulle kunna vara en utsatt grupp, men dessa evenemang hålls som regel i väletablerade stater med goda resurser.

3.3 *Hur många är ett "stort antal"?*

Det skall också enligt direktiven röra sig om "...ett *stort antal* svenskar...".

Utrikesdepartementets "normala" organisation i Stockholm tillsammans med respektive utlandsmyndighet torde klara av att han-

tera katastrofer upp till en buss- och mindre flygolyckor eller liknande, dvs. omfattande upp till ett femtiotal berörda resenärer. Katastrofer därutöver är extraordinära händelser, vilka kräver extraordinära insatser.

Det är i det närmaste ogörligt att mer exakt säga hur många ”ett stort antal” svenskar skulle kunna sägas vara. Självklart beror det på *var, hur* och *när* katastrofen inträffar. Det går således inte att isolerat titta på hur många svenskar som är drabbade för att avgöra hur Utrikesdepartementets beredskap skall se ut.

I detta sammanhang bör framhållas att även *riskan* för ett stort antal omkomna eller skadade i sig kan påfordra exceptionella åtgärder.

3.4 Vilka länder?

Det rör sig enligt direktiven om ”...händelser som drabbar ett stort antal svenskar *utanför vårt land*”. Nedan följer en kort förteckning av länder och områden som skulle kunna komma i fråga.

I första hand torde det handla om stora turistländer i solskensbältet såsom t.ex. Thailand, Malaysia, Sri Lanka, Indien, Indonesien, Vietnam, Maldiverna, Mauritius, Kenya, Nordafrika, Mellersta Östern och Turkiet samt nya turistmål som Mexiko och Karibien.

I andra hand andra rör det sig sannolikt om stora turistmål i mer välutvecklade områden såsom Kanarieöarna, Mallorca, spanska kusten, Cypern, Grekland, Florida och Rivieran.

Det skulle även kunna röra sig om större olyckor och terroristdåd i europeiska och amerikanska storstäder. I länder med utvecklad infrastruktur får man förutsätta att vistelslandet klarar av att hantera katastrofen. Även i sådana länder kan det dock vara motiverat att verka för höjd beredskap för svenskar väsentligen genom att de själva – eventuellt med hjälp av utlandsmyndigheterna – förbereder sig för en katastrof (t.ex. jordbävning i Kalifornien). I länder med svagare infrastruktur kan Sverige behöva hjälpa till med egna resurser vad gäller evakuering. Beroende på var katastrofen inträffar, blir svenska myndigheter, inte minst utlandsmyndigheterna, involverade i olika utsträckning.

I bilaga 2 finns några statistiska uppgifter om svenskar i utlandet.

4. Statens ansvar

4.1 Lagreglering av statens ansvar?

Det är förmodligen ogörligt och skulle leda till orimliga gränsdragningar, om man försökte att i lag mer detaljerat reglera statens ansvar för svenska medborgare och andra med hemvist i Sverige när de vistas utomlands i allmänhet eller då de där drabbas av katastrofer. Man får i praktiken utgå från *common sense* eller vad som kan bedömas som en rimlig handlingsnorm.

Det bör ankomma på regeringen att ge ledning för myndigheternas agerande i varje given katastrofsituation. Det finns också anledning att förvänta sig av regeringen, att den gör någon form av policyuttalande om vilka ambitioner den har att komma till svenskars hjälp i utlandet i kriser och katastrofer.

4.2 När bör staten ingripa?

Staten bör, enligt Utrikesgruppens mening, ingripa i första hand när de närmast berörda resebolagen eller andra arrangörer inte klarar av att vidta erforderliga åtgärder, därför att situationen är dem övermäktig eller av andra orsaker, eller när en katastrof inträffar på internationellt vatten.

4.3 Avgränsningen gentemot resebolag och försäkringsbolag

Charterresebolag har ett förstahandsansvar för de resenärer som köper både flygresor och hotellvistelse genom dem.

Även försäkringsbolagen har ett förstahandsansvar för de försäkrade resenärerna. Frågan om individens ersättningsskyldighet för statliga räddningsinsatser som inte täcks av försäkring eller andra åtaganden bör utredas närmare.

Det skulle förmodligen inte vara lämpligt att kräva att alla resenärer tecknade en obligatorisk reseförsäkring, men en intensifierad kampanj bör dras i gång för att få praktiskt taget alla att ha sådana försäkringar. För att understödja detta skulle resebolagen t.ex. kunna ge rabatter till dem som har försäkringar.

Det bör vidare undersökas huruvida den särskilda resegarantifonden hos Kammarkollegiet skulle kunna bilda mönster för en

lösning för täckande av utgifter, t.ex. för transporter, i samband med katastrofer.

4.4 Avgränsningar gentemot utländska myndigheter

Utländska myndigheter har enligt folkrätten ett huvudansvar för de utlänningar som vistas på deras territorier. Det torde särskilt gälla dem som är bosatta där en längre tid.

Svenska myndigheter måste respektera detta ansvar och kan endast inskrida till skydd för svenska medborgare eller resenärer med utländska myndigheters samtycke eller – exceptionellt – i en situation då dessa har upphört att fungera. Svenska utlandsmyndigheter – ambassader och konsulat – har dock alltid rätt att ta kontakt med svenska medborgare som råkar illa ut, respektive att bli informerade om sådana som omhändertagits.

Man bör dock vara medveten om att utländska myndigheter i kriser och katastrofer ibland kan vara oförmögna eller ha svårt att handha normala administrativa rutiner, varför viss flexibilitet bör gälla vid tillämpningen av ovannämnda princip. Utrymmet för ett snabbt och aktivt handlande skall inte underskattas.

I detta sammanhang bör det understrykas att det är utlandsmyndigheterna som representerar Sverige i andra länder. Andra svenska myndigheter måste respektera denna ordning och alltså verka i medvetande om den principen. Stadgandet i 10 kap. 8 § regeringsformen är en markering av detta förhållande.

5. Krisberedskap

5.1 Utrikesdepartementets ledningsorganisation

Utrikesdepartementets ledningsorganisation behöver förenklas och renodlas genom tydligare befälslinjer. Det måste slås fast, att kabinetssekreteraren har en klar ledningsroll som högste operative chef för linjeorganisationen i hela utrikesförvaltningen.

Även polchefen med sitt internationella ansvar och sina kontakter bör i krissituationer få ett större ledningsansvar gentemot de geografiska och funktionella enheterna.

Vidare måste organisatoriskt klargöras vem som är tjänsteförrättande kabinetssekreterare respektive tjänsteförrättande expeditionschef, när de ordinarie befattningshavarna är frånvarande.

5.2 Utrikesdepartementets krisberedskap

Utrikesdepartementet bör – som departementet självt planerar – inrätta en särskild tjänst som krissamordnare/krischef på utrikesrådsnivå med överinseende över departementets säkerhetsenhet, SSSB, samt konsulära enheten. Vederbörande 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 kabinetssekreteraren för att understryka dennes övergripande ansvar. Administrativt bör SSSB fortsatt lyda under expeditionschefen.

5.3 De konsulära resurserna

De konsulära resurserna behöver förstärkas på Utrikesdepartementet. Det konsulära arbetet måste ges den vikt och prioritet det förtjänar.

Flera erfarna tjänstemän måste tillföras den konsulära enheten. Vidare bör personer rekryteras som är vana vid att hantera en kris-situation. De tjänstemän som skall arbeta med de konsulära frågorna bör få utbildning i krishantering m.m. Detta måste också få genomslag i löner och befordran.

5.4 Samordningen inom utrikesområdet

Utrikesdepartementets samordning med andra departement och myndigheter måste förbättras med klarare ansvarsuppdelning och bättre rutiner. Det berör förhållandet till bl.a. Försvars-, Justitie- och Socialdepartementen, Polisen inklusive Säpo, Räddningsverket, Socialstyrelsen, SIDA, Försvarsmakten och försvarsunderrättelse-tjänsterna. Det blir en viktig uppgift för den föreslagne "krisgeneralen" på Utrikesdepartementet att driva utrikesförvaltningens planeringsarbete på detta område och att operativt leda utrikesförvaltningens arbete i kris och katastrofer i utlandet som berör Sverige.

Utrikesförvaltningen måste vidare såväl centralt som på fältet förstärka sina kontakter med resebolagen och med försäkringsbolag. Dessa organisationer har en bred kännedom om sjukvård m.m. samt personal på plats utomlands.

Interninformationen 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.

5.5 Centralt i Regeringskansliet

Utrikesgruppen vill även peka på behovet av en mera generell förstärkning av krishanteringsförmågan i Regeringskansliet.

En central krisenhet bör, enligt Utrikesgruppens mening, inrättas i Statsrådsberedningen med uppgift att dels följa krisförlopp utom – och för övrigt även inom – landet, vilka kan komma att beröra Sveriges och dess invånares säkerhet, dels tjäna som politisk larmcentral när något händer och alertera den politiska ledningen.

En sådan krisstab skulle kunna förestås av en senior tjänsteman på ambassadörs- eller generaldirektörsnivå och därutöver omfatta upp till ett tiotal personer för olika sakområden för att kunna ha ständig beredskap. Enheten bör ha kontinuerlig kontakt med bl.a. underrättelsetjänsterna, varifrån även personal bör kunna sekonderas, samt ha goda internationella kontakter.

5.6 Politisk ledning av en gemensam krisstab

För den politiska ledningen, under regeringen, av en sådan krisstab skulle en särskild statssekreterargrupp kunna formellt utses, vilken skall hålla möten regelbundet – i normalfallet varannan vecka – och som skall arbeta med skriftlig dagordning och beslutsprotokoll.

Gruppen skulle kunna bestå av en statssekreterare i Statsrådsberedningen (ordförande), kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet, statssekreterarna i Försvars- och Justitiedepartementen samt ytterligare någon eller några statssekreterare enligt statsministerns bestämmande.

Chefen för krisenheten i Statsrådsberedningen skulle vara exekutiv sekreterare i Statssekreterargruppen. Till gruppen bör även kunna adjungeras berörda myndighetschefer såsom ÖB, Rikspolischefen, Säpochefen, generaldirektörerna i Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten.

Denna ledningsgrupp måste vid extraordinära situationer i praktiken kunna ta omedelbar ställning i handlingsfrågor, inklusive vem

som har ansvaret för olika insatser respektive om och hur dessa skall finansieras. I sammanhanget bör övervägas huruvida nuvarande regler för medelstildelning är adekvata i katastrofsituationer eller om särskilda katastrofmedel bör ställas till ledningsgruppens förfogande.

6. Praktiska frågor

6.1 Kriscentral på Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet bör med hjälp av Förvaltningsavdelningen få ett centralt placerat särskilt utrustat krisrum i Arvfurstens palats med all tänkbar modern utrustning nära den politiska ledningen.

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 och Försvarsdepartementets motsvarande centraler.

6.2 Beredskapsstyrka

Utrikesdepartementets eget förslag att inrätta en *stand-by* beredskapsstyrka med två jourteam på vardera sex personer bör genomföras. Deras insatser bör samordnas med Räddningsverkets motsvarande grupper, så att man säkerställer att adekvat svensk personal (läkare, poliser, psykologer m.fl.) 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 *stand-by* förordnanden att kunna verka i hela den berörda regionen.

Vidare synes det välmotiverat att, som Utrikesdepartementet planerar, därtill ha ett trettiotal tjänstemän i Stockholm med *stand-by* funktion, vilka snabbt kan komma in till departementet vid större katastrofer eller kriser.

6.3 Ny teknik

För att samtliga enheter och personer som arbetar med krisanalys m.m. skall kunna arbeta effektivt inom samtliga instanser krävs att departementens krisrum och de berörda utlandsmyndigheterna är utrustade med all erforderlig modern teknik. Det kan röra sig om sådana nödvändiga saker som att få tillgång till satellitbilder över området, telefonkontakt med ambassadören på plats via satellittelefon, sända SMS-meddelanden till svenskar i området m.m.

En särskild utredning bör genomföras med uppdrag att undersöka vilken ny teknisk utrustning som behöver tillföras Utrikesdepartementet i form av nytt ärendehanteringssystem (vilket redan planeras inom Utrikesdepartementet), nya satellit- och kryptotelefoner, SMS-tjänster, dedicerade telefonlinjer, bättre och mindre bärbara datorer, videotelefoner m.m. såväl centralt som ute på utlandsmyndigheterna.

6.4 Vaktssystemet

En krisorganisation är beroende av en välfungerande vakthavandefunktion som alerterar organisationen.

Förutom nuvarande vakthavande, förordnad av SSSB, samt konsulära jouren och pressjouren bör Utrikesdepartementet införa ett system med jourhavande ansvarig chef, vilken kan se till att departementets resurser dras i gång effektivt vid extraordinära händelser som inträffar utanför arbetstid.

En sådan chefsjour bör omfatta kabinettssekreteraren, expeditionschefen, polchefen, statssekreteraren på biståndsavdelningen, ev. statssekreteraren för migrationsfrågor, utrikesrådet för krisfrågor samt rättschefen och 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.

6.5 Utrikesdepartementet och svenskarna utomlands

I dag kan svenskar som bosätter sig utomlands – på frivillig basis – anmäla till den lokala svenska utlandsmyndigheten att de har anlämt, vilket förs in i de s.k. "svensklistorna". Dessa listor har olika utformning på de olika utlandsmyndigheterna och är inte fullstän-

diga. Endast de som vill anmäla sig gör det, och många glömmer bort att avanmäla sig när de flyttar vidare.

Utrikesdepartementet har – utifrån en ambition av att klara av en förhöjd krisberedskap – ett intresse av att veta var det bor eller vistas många svenskar och bör därför ålägga alla utlandsmyndigheter att en gång om året inrapportera uppskattningar av antalet svenskar – såväl bofasta som tillfälliga resenärer – i vistelselandet totalt, respektive på vissa platser. Utrikesdepartementet behöver däremot inte som i dag få namnlistor av utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna bör dock själva ha nytta av en uppdaterad lista över svenskar i området och vilka specialkompetenser som respektive person har. Dessa uppgifter kan sedan utnyttjas i en krissituation.

6.6 Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

När det inträffar en katastrof utomlands, blir denna omgående en angelägenhet för de svenska utlandsmyndigheterna på plats. Dessa känner bäst till landet, kan språket och 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 bör därför i normalfallet inledningsvis kanaliseras genom utrikesförvaltningen. Utlandsmyndigheterna är inte bara Utrikesdepartementets myndigheter utan betjänar hela Sverige.

Alla utlandsmyndigheter bör anmodas att utarbeta detaljerade beredskapsplaner. Departementet bör utarbeta en approximativ mall, vilket redan är på gång. Bangkok- och Madridambassadernas planer skulle kunna tjäna som vägledning. Det är också viktigt att inspektörerna, liksom i dag, noga granskar ambassadernas beredskapsplaner, så att dessa ständigt hålls uppdaterade och levande.

Varje utlandsmyndighet bör ha förberett en särskild krisgrupp med deltagande av ett tiotal personer ur svenskkolonin på orten – t.ex. SAS-representant, researrangörs- och försäkringsbolags representanter, dotterbolagschefer för svensk industri, lokal präst – vilka alla har goda förutsättningar att hjälpa till i katastrofsituationer.

Flertalet utlandsmyndigheter bör därtill ha förberedda krisrum, från vilka de kan agera i händelse av katastrofer. I detta rum bör förutom säkra telefonlinjer finnas jourtelefonnummer till utländska

och svenska myndigheter, transportbolag och sjukhus m.fl. samt kontanta medel och annan viktig utrustning.

Utlandsmyndigheterna bör också förbereda *callcentra*, vilka kan öppnas vid en större katastrofsituation.

6.7 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna

I dag har ambassaderna relativt begränsade möjligheter att själva göra avsteg från de gängse bestämmelserna om konsulärt bistånd.

Utrikesdepartementet bör delegera mer vittgående konsulära befogenheter till utlandsmyndigheterna, t.ex. vad gäller befrielse från avgifter och andra formalia. Utlandschefernas ansvar måste framhävas än tydligare. Vid tjänstetillsättningar måste Utrikesdepartementet vidare fästa större vikt vid huruvida andremannen på utlandsmyndigheten är kompetent att ta ett större ledningsansvar vid chefens frånvaro under en kris- eller katastrofsituation. Andremannen bör också få utbildning i krishantering och ledarskapsfrågor.

6.8 Samarbete med Sverigeorganisationer

Det finns en rad privata organisationer och företag med svensk anknytning på plats ute i världen. Dessa känner ofta väl till omgivningar och språk och kan snabbt orientera sig i en katastrofsituation. De har också många gånger värdefulla kontakter med lokala företag och myndigheter.

Utlandsmyndigheterna bör ha nära kontakter med föreningar som på orten organiserar utlandssvenskar, t.ex. Svenskar i Världen (SVIV), Swea, Exportrådets kontor och handelskammare, svenska företagsrepresentationer. De kan, som påpekats i 6.6, alla visa sig vara viktiga resurser vid katastrofsituationer. Dyligt samarbete kan på central nivå, som nu sker, koordineras av främst SVIV.

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 regelmässigt blir berörda i en katastrofsituation.

6.9 Honorärkonsulaten

Honorärkonsulaten ligger ofta i turisttäta områden och förestås av en person som väl känner de lokala myndigheterna, folket, språket och omgivningarna.

Även honorärkonsulaten bör därför 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 honorärkonsulterna skall kunna fylla en sådan mer krävande funktion fordras stor omsorg i urvalsprocessen av lämpliga personer.

7. Utlandssamarbete

7.1 Nordiskt samarbete

De nordiska länderna bör utöver det nordiska konsulära samarbetet ingå särskilda krissamarbetsavtal för att bistå varandra vid större kriser som drabbar deras medborgare utomlands. Det bör i synnerhet gälla transportresurser.

I bilaga 3 finns en sammanställning av vilka förstärkta beredskapsåtgärder, som planeras i Norge, Danmark och Finland.

7.2 EU-samarbetet

Sverige bör verka för att stärka det civila krissamarbetet inom EU. Detta borde samordnas centralt och inte som nu av ett roterande ordförandeskap. Det förefaller naturligt att denna roll uppfylls av EU:s nya planerade gemensamma utrikestjänst. En överenskommelse om evakueringsflygplan på *stand-by* basis bör eftersträvas.

EU:s gemensamma underrättelseorgan, SITCEN, skulle kunna kopplas in mer i det civila krissamarbetet.

Se även bilaga 3 om EU:s åtgärder.

7.3 Transportfrågor

Logistikfrågor visade sig vara mycket viktiga i tsunamikatastrofen.

Sverige borde därför överväga att ingå överenskommelser med större stater som USA, Storbritannien, Frankrike, Italien och Ryssland om att vid katastrofer utomlands mot vederlag få utnyttja deras transportresurser.

8. Kontakter med allmänheten

8.1 Utrikesdepartementets roll

Det kan ifrågasättas huruvida Utrikesdepartementet bör sköta kontakterna direkt med allmänheten – dvs. i första hand anhöriga – vid större katastrofer utomlands. Utrikesdepartementet måste prioritera sina egentliga myndighetsuppgifter i samband med det operativa arbetet på fältet för att rädda liv och minska lidande.

Polisen bör enligt Utrikesgruppens mening från början ta över kontakterna i förhållande till anhöriga i enskilda ärenden vid större katastrofer, t.ex. vid sådana då ID-kommissionen inkallas, samt därvid sköta registreringen av personuppgifter.

Detta förutsätter betydligt bättre samarbetsrutiner mellan Utrikesdepartementet och polisen än vad som i dag synes vara fallet. Särskilt viktigt är att Utrikesdepartementets planerade nya ärendehanteringssystem samordnas väl med motsvarande system hos polisen, så att inga kompatibilitetsproblem uppstår. Säkerhetsfrågorna bör därvid beaktas.

8.2 Telefonväxel

Ett eller flera *callcentra* bör vara förhandsplanerade av Regeringskansliet och kunna öppnas med mycket kort varsel. Att svara på inkommande samtal är en uppgift som dock skulle kunna delegeras till polisen.

Även vissa utlandsmyndigheter borde, som framhållits i avsnitt 6.6, initiera förberedelser för upprättande av *callcentra*.

8.3 Informationsarbetet

Det är viktigt att det finns ett centrum för information till allmänheten vid katastrofer utomlands. Det bör lämpligen vara Utrikesdepartementets pressbyrå. Tekniken med information till allmänhet och media via snabbt uppdaterade hemsidor, SMS etc. måste förbättras hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna.

Lika viktigt är det att tydliga instruktioner går ut till de anställda, som arbetar under kris- och katastrofsituationer. Dessa måste vara så klara och rättvisande som möjligt för att förebygga missförstånd och misstro.

Stockholm den 29 juni 2005

Bilaga 1

Uppdrag för en expertgrupp angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund

Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien har i uppdrag att utvärdera hur bl.a. regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna hanterat denna situation. Kommissionen skall mot bakgrund av sin utvärdering peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land. Se Dir 2005:3.

Kommissionen har fått del av ett skriftligt underlag rörande händelseförloppet m.m. från bl.a. Utrikesdepartementet och vissa utlandsmyndigheter. Det materialet kompletteras nu genom intervjuer som genomförs av kommissionens sekretariat. Kommissionen har också kontakt med bl.a. de norska och finska kommissionerna för motsvarade utvärdering. Skriftligt material om erfarenheterna från det norska utrikesdepartementet och det finska utrikesministeriet har kommit kommissionen till del.

Inom ramen för utvärderingen kommer kommissionen att granska de berörda myndigheternas agerande när det blev känt att en jordbävning skett utanför Indonesiens kust samt hur arbetet därefter organiserades och genomfördes inom Regeringskansliet och på utlandsmyndigheterna.

Kommissionens utvärdering bör föregås av en expertstudie angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund. Denna studie skall med användning av händelseförloppet som en av sina utgångspunkter ha till ändamål att ge kommissionen ett underlag för dess bedömningar av de behov av förändringar av krishanteringen som skall ske enligt direktiven. Expertgruppens studie skall alltså inte gälla att göra egna egentliga kritiska värderingar av ansvarsfrågor i anslutning till händelseförloppet, I stället är uppgiften att lägga fram synpunkter till stöd för kommissionens framåtsyftande bedömningar och synpunkter. Tyngdpunkten ligger på att ge synpunkter på hanteringen

av de konsulära frågorna och på organisationsfrågor m.m. i anslutning till krishantering inom utrikesförvaltningen.

Ett preliminärt resultat av expertgruppens arbete skall kunna presenteras vid kommissionens sammanträde 15–16 juni och en slutrapport skall föreligga den 1 september 2005. Arvode till ledamöterna bestäms särskilt.

Expertgruppen leds av f.d. ambassadören Sven Hirdman som ordförande och har i övrigt följande ledamöter: generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman.

Johan Hirschfeldt
Ordf.

Per Molander
Huvudsekreterare

Bilaga 2

Några uppgifter om antalet svenskar i utlandet

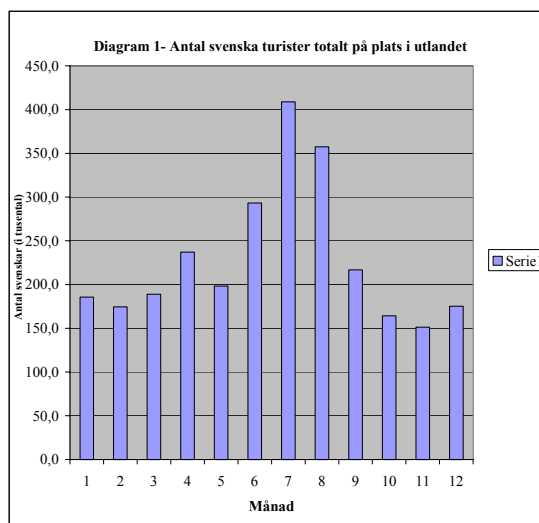
Utlandssvenskar

Det finns ungefär 500 000 utlandssvenskar i världen. Enligt en ambassadenkät från 2001 är USA med ungefär 100 000 svenskar det land som har flest utlandssvenskar. Därefter kommer i fallande ordningsföljd Kanada (54 980), Storbritannien (48 000), Spanien (30 000), Norge (23 240), Tyskland (18 178), Frankrike (15 000), Danmark (10 839), Schweiz (10 000), Australien (8 000), Belgien (8 000), Finland (7 899), Italien (6 000), Israel (3 600) och Grekland (3 500).

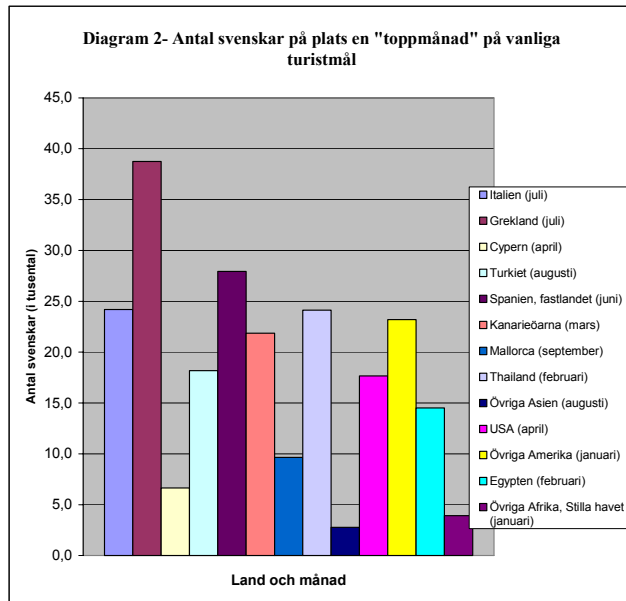
Svenska turister

På nästa sida finns två diagram. *Diagram 1* illustrerar hur många svenskar turister som totalt är i utlandet samtidigt varje månad. Siffrorna speglar genomsnittet för de senaste fem åren.

Diagram 2 visar hur många svenskar som i genomsnitt befinner sig på 13 vanliga turistmål den månad på året som flest svenskar befinner sig där. Siffrorna utgör ett medelvärde för de fem senaste åren.



Källa: Resurs AB



Källa: Resurs AB

Bilaga 3

Kort redovisning av åtgärder som vidtas av de andra nordiska länderna respektive EU

Norge

Den norska utvärderingsgruppen kom den 20 april 2005 med sin rapport. Den norska regeringen har därefter den 27 maj 2005 (St.meld.nr. 37, 2004–2005) bl.a. föreslagit följande.

- Krissamordningen stärks genom att ett regeringens krisråd inrättas – ett ämbetsmannaråd.
- Vid varje katastroftillfälle fastställs vilket departement som är huvudansvarigt – det departement som är mest berört av krisen – ”lederdepartement”, vilket i omfattande och komplexa situationer är Justitiedepartementet.

- Det upprättas en särskild krisstödsenhet, vilken tillförs "lederdepartementet". Krisstödsenheten ligger normalt under Justitiedepartementet.
- Krisberedskapen på Utrikesdepartementet och beskickningarna stärks.
- Det inrättas jourteam som inom fem timmar skall kunna åka till katastrofområdet för att stödja ambassaden.
- Kontakterna med allmänheten handhas av Justitiedepartementets polisenhet.

Danmark

Det danska Utrikesministeriet kom den 24 maj 2005 med sin rapport, i vilken följande huvudsakliga åtgärder föreslås för att stärka den danska beredskapen.

- En internationell operativ stab inrättas i Utrikesministeriet. Denna skall bestå av alla berörda myndigheter för att tillförsäkra en snabb och effektiv hjälp i framtida krissituationer. Resebranschen, larmcentraler och försäkringsbolag kan, beroende på krisens storlek, bli berörda av stabens arbete.
- Det upprättas en särskild beredskapsstyrka som snabbt kan resa till katastrofområdet.
- Ambassadernas krisberedskap stärks genom bl.a. utbildning, ny teknisk utrustning och etablerandet av ett nätverk av frivilliga danskar på plats i utlandet.
- Särskilda telefonnummer och hemsidor upprättas för att användas i en krissituation.
- Samarbete mellan Utrikesministeriet och Polismyndigheten etableras kring SMS-utskick till ett katastrofområde samt kring gemensamma former för registrering av berörda personer.

Finland

Den finska undersökningskommissionen kom den 15 juni 2005 med sin rapport, i vilken bl.a. följande åtgärdsrekommendationer ges.

- Om beredskapschefsmötet skall användas för operativa ledningsuppgifter, bör Statsrådet (regeringen) bestämma genom förordning vilka befogenheter och uppgifter detta skall ha.
- En ny beredskapsplan utarbetas för regeringen som gör det möjligt att snabbt inleda en räddningsaktion.
- Förstärkta befogenheter ges till beredskapscheferna på ministerierna.
- Regeringens lägescentral bör bli en ledningscentral med ständig beredskap. Det finns dock inte skäl att ändra på grundprincipen att regeringens verksamhet så långt som möjligt leds av normalorganisationen också i en krissituation.
- Beredskapsförbättringar införs inom Utrikesministeriet bl.a. genom en ny krisplan, utbildning och träning av beskickningspersonal, förbättrad riskanalys och förhöjd informationsverksamhet.
- Regeringen bör klarlägga behovet av och sättet för att utveckla lagstiftningen om hanteringen av personuppgifter, så att den för arbetet med att rädda, evakuera och bistå offer nödvändiga hanteringen av personuppgifter i undantagssituationer kan genomföras med samtidig hänsyn till sekretessprinciperna och sekretessskyldigheterna.

EU

EU-kommissionen har som ett led i diskussionerna (COM(2005)153final) föreslagit bl.a.:

- skapande av en snabbinsatsstyrka för räddningstjänst,
- mer EU-koordinering av EU-ländernas räddningstjänstinsatser i tredje land,
- bättre samordning mellan EU:s olika mekanismer för att bl.a. kunna ge förbättrat stöd till EU:s medborgare i tredje land,
- fortsatt utveckling av samarbetet mellan EU och FN/OCHA,
- utveckling av katastrofscenarier,
- vidareutveckling av övnings- och utbildningsprogrammen.

EU och flodvågskatastrofen

En analys av EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser

Per Larsson, Totalförsvarets forskningsinstitut

Slutsatser

Denna rapport behandlar frågan om EU och flodvågskatastrofen ur tre aspekter:

- Vilka krisberedskapsstrukturer finns det på EU-nivå för att snabbt kunna bistå drabbade EU-medborgare vid katastrofer utanför unionens gränser?
- Hur hanterade EU flodvågskatastrofen i Sydostasien i fråga om att bistå drabbade EU-medborgare i akutskedet av katastrofen?
- Vilka eventuella konkreta åtgärder eller förslag till förändringar och förbättringar av EU:s krisberedskapsstrukturer har aktualiserats som en följd av flodvågskatastrofen?

I rapporten konstateras:

- att det på EU-nivå inte finns ett utvecklat krisberedskaps-system som är anpassat och samordnat för att snabbt kunna hjälpa drabbade EU-medborgare vid större katastrofer utanför unionens gränser. Endast ett embryo till ett framtida sådant system existerar i dag i form av ett antal separata krisberedskapsstrukturer: konsulära samarbetet, gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser, den militära och civila kris-hanteringen inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP),
- att dessa krisberedskapsstrukturer var för sig är behäftade med olika svagheter när det gäller att bistå EU-medborgare vid större katastrofer utanför unionens gränser. Det rör sig bland annat om för långsamma beslutprocesser och mobiliserings-tider, att de inte är anpassade för att specifikt hjälpa drabbade EU-medborgare, att de saknar resurser i ständig beredskap för att snabbt kunna bistå drabbade EU-medborgare, att de lider brist på strategiska kapaciteter som transportflyg m.m.,
- att det på EU-nivå inte vidtogs några åtgärder för att bistå drabbade EU-medborgare, inklusive svenska medborgare, i akutskedet av flodvågskatastrofen. Bland annat aktiverade ingen av medlemsländerna det konsulära samarbetet inom EU för att få hjälp med evakuering och hemtransport av skadade medborgare,
- att det på grund av flodvågskatastrofen, och redan pågående förändringsprocesser, inom EU presenterats olika förslag på att förbättra unionens beredskap och förmåga att hantera större

katastrofer innanför och utanför unionens gränser, men att dessa förslag fortfarande (juni 2005) är under förhandling och de konkreta utfallen av dessa därför återstår att se. De förslag som presenterats, och de inledande förhandlingarna om dessa, indikerar emellertid att det inte kommer att ske några radikala förändringar inom en nära framtid av de rådande krisberedskapsstrukturerna när det gäller att snabbt kunna bistå drabbade EU-medborgare vid större katastrofer utanför unionens gränser, t.ex. att det på EU-nivå upprättas särskilda räddnings- och evakueringsstyrkor i ständig beredskap.

1. Inledning

Den 26:e december 2004 drabbades ett flertal länder i Sydostasien av förödande flodvågor till följd av en jordbävning utanför Sumatras kust. Flodvågorna som sköljde in över stränderna kom att döda och skada ett ofantligt stort antal människor. Bland de drabbade fanns tusentals svenska medborgare som befann sig i området på semester. Flodvågskatastrofen reser inte bara frågan om vad som gjordes på svensk nationell nivå utan även vad som gjordes och vad som i praktiken kunde göras på EU-nivå för att bistå drabbade svenska medborgare. Inte minst mot bakgrund av att EU:s medlemsländer tidigare genom den så kallade "Solidaritetsklausulen" politiskt deklarerat att med alla till buds stående medel komma till varandras hjälp vid större kriser och katastrofer.¹

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att utifrån flodvågskatastrofen analysera EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser. Utifrån detta syfte har arbetet med rapporten analytiskt väglett av tre frågor:

¹"Solidaritetsklausulen" återfinns i artikel 1–42 i det nya konstitutionella fördraget. Fördraget har inte ratificerats av alla medlemsstater ännu och har således inte trätt i kraft. Solidaritetstankar finns emellertid även deklarerade i "Declaration on Combating terrorism – European Council 25 of March 2004", som Europeiska rådet antog efter bombdåden i Madrid.

- Vilka krisberedskapsstrukturer finns det på EU-nivå för att snabbt kunna bistå drabbade EU-medborgare utanför unionens gränser?
- Vad gjorde EU för att bistå sina medborgare i akutskedet av flodvågskatastrofen?
- Vilka förändringsåtgärder har i sammanhanget genomförts eller föreslagits inom EU som en följd av flodvågskatastrofen?

1.2 Avgränsningar

I rapporten görs vissa avgränsningar som bör understrykas. För det första avgränsas rapporten till att belysa hur EU hanterade flodvågskatastrofen med avseende på hur man hjälpte medlemsländernas egna medborgare som befann sig i den aktuella regionen vid tidpunkten för katastrofen. Rapporten belyser således inte hur EU i stort hanterade den humanitära katastrof som drabbade Sydostasien. För det andra avgränsas rapporten till att belysa hur EU hanterade flodvågskatastrofens akuta skede under den inledande dryga veckan, när behovet var som störst av akutsjukvård, psykosocialt omhändertagande, evakuering och hemtransport. Således belyses inte senare hantering vad gäller identifiering av döda kroppar etc. För det tredje avgränsas rapporten till att endast belysa hur EU som organisation hanterade flodvågskatastrofen. Eventuellt samarbete mellan två eller flera av unionens medlemsländer som ägde rum vid sidan av EU:s etablerade strukturer och samverkansmönster belyses inte i rapporten. För det fjärde avgränsas rapporten till att i tid utsträcka sig till månadsskiftet maj–juni vad gäller kartläggning av initiativ till förändringar som tagits inom EU mot bakgrund av erfarenheterna från flodvågskatastrofen.

1.3 Underlag

Underlaget till rapporten har i huvudsak inhämtats från olika skriftliga källor, dels från officiella EU-dokument (PM från rådsarbetsgrupper, meddelanden från kommissionen, pressmeddelande m.m.) och officiella EU-hemsidor, dels från olika skrivelser och arbetsdokument inom och mellan Regeringskansliet och Sveriges EU-representation i Bryssel samt skrifter om EU.

1.4 Disposition

I nästa kapitel belyses EU:s krisberedskap för att bistå drabbade EU-medborgare vid katastrofer utanför unionens gränser med avseende på olika aktuella krisberedskapsstrukturernas begränsningar och möjligheter härvid. I kapitel 3 belyses EU:s eventuella insatser vid flodvågskatastrofen inom vart och ett av de aktuella strukturerna. I kapitel 4 belyses vilka konkreta förändringar eller förslag på framtida förändringar rörande den existerande krisberedskapen som presenterats inom EU som en följd av erfarenheterna av flodvågskatastrofen. I kapitel 5 avrundas rapporten med avslutande kommentarer.

2. EU:s krisberedskap vid flodvågskatastrofen

I detta kapitel skall EU:s krisberedskap, för att bistå drabbade EU-medborgare vid katastrofer utanför unionens gränser, belysas med avseende på olika aktuella krisberedskapsstrukturernas befogenheter, lednings- och samverkansstrukturer, alarmerings- och mobiliseringsstider samt tillgång till adekvata resurser.

2.1 Inledning

På EU-nivå finns i dag inget utvecklat formellt krisberedskapsystem som är anpassat och samordnat för att snabbt kunna bistå EU-medborgare i nöd vid en större katastrof utanför unionens gränser. Endast ett embryo till ett sådant system existerar i dag i form av olika krisberedskapsstrukturer. Några av dessa strukturer har sitt huvudfokus på stöd till EU-medborgare, medan andra fokuserar på stöd till andra länders medborgare. Strukturernas huvudsakliga tillämpningsområde, innanför eller utanför EU:s gränser, varierar också.² Flodvågskatastrofen och de drabbade EU-medborgarna kom att hamna i gränslandet mellan dessa olika typer av krisberedskapsstrukturer, en situation som kan komma att upprepa sig vid framtida katastrofer. Rapporten kommer därför att uppmärksamma flera olika typer av krisberedskapsstrukturer. De aktuella strukturerna som närmare skall belysas framöver i rapporten är:

² Se t.ex. Helén Jarlsvik & Kerstin Castenfors (2004), *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen*. Stockholm, KBM temaserie 2004:3.

- konsulära samarbetet
- räddningstjänstmekanismen (gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser)³
- den militära och civila krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP)
- humanitära katastrofbiståndet.

2.2 Konsulärt samarbete⁴

EU har sedan år 2000 en gemensam konsulär kris- och katastrofberedskap för samarbete och insatsstöd vid allvarliga händelser av typen naturkatastrofer och krig utanför unionens gränser. Den gemensamma konsulära kris- och katastrofberedskapen är emellertid inte tvingande utan bygger helt på frivilligt mellanstatlig samarbete. Den innebär i stort att unionens medlemsländer överenskommit att solidariskt bistå icke-representerade medlemsländer (dvs. länder som inte har beskickningar och personal på plats) vid kriser och katastrofer i tredje land samt överenskommit om samarbete och gemensamma insatser vid större kriser och katastrofer i tredje land när enskilda medlemsländers förmågor och resurser inte räcker till. Det konsulära samarbetet handlar konkret om att verka för att de EU-medborgare som befinner sig i nöd i tredje land vid behov får diplomatiskt beskydd, undsätts och evakueras, att döda kroppar hemtransporteras, att dödsattester utfärdas etc.⁵

Lednings- och samverkansstrukturer

Det konsulära samarbetet saknar en operativ ledningsstruktur på EU-nivå i Bryssel. Aktiveringen av det konsulära samarbetet vid en kris eller katastrof görs av det enskilda drabbade medlemslandet (eller grupp av länder) och inte av något specifikt organ inom EU. Det innebär med andra ord att det helt fullt ut ankommer på det enskilda medlemslandet att initiera och aktivera det konsulära sam-

³ EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser benämns vanligen endast "gemenskapsmekanismen" eller "räddningstjänstmekanismen". I studien kommer det senare uttrycket att brukas.

⁴ UD, PM (2005-01-17) "Den konsulära kris- och katastrofberedskapen".

⁵ För en beskrivning av konsulärt och diplomatiskt skydd för EU-medborgare se EU:s hemsida:

<http://europa.eu.int/youreurope/nav/sv/citizens/factsheets/se/rightsoutsidEU/consularprotection/sv.html>.

arbetet när det bedömer att den egna kapaciteten för att undsätta eller bistå de egna medborgarna vid en kris eller katastrof inte räcker till och det behövs hjälp från andra medlemsländer. Vidare ankommer det på de medlemsländer som anhåller om stöd med evakuering att de, om möjligt, ombesörjer att sina egna medborgare kommer fram till embarkeringsplatsen och sörjer för verifikationsuppgifter vid densamma samt tar ansvar för medborgarna vid debarkeringsplatsen (dit de evakueras).

Även om det saknas en operativ ledningsstruktur på EU-nivå så har ordförandelandet i EU ett samordningsansvar för det frivilliga samarbetet. Ordförandelandet samordnar det gemensamma konsulära samarbetet mellan ansvariga myndigheter i medlemsländernas huvudstäder och på plats i det aktuella tredje landet. Det är med andra ord ordförandelandet som efter en eller flera medlemsländers begäran om stöd från gemenskapen som ansvarar för att samordna det konsulära samarbetet. De medlemsländer som begär hjälp från gemenskapen med evakuering av sina medborgare skall anmäla detta till ordförandelandet med uppgifter om de medborgare som vill bli evakuerade. Dessa uppgifter meddelas genom ordförandelandets samordning den eller de medlemsstater som skall ombesörja evakueringstransporten. Ordförandelandet hantearar också förfrågan om vilka medlemsländer som har möjlighet att ombesörja evakueringstransporten.

Den operativa sammanhållande länken i det konsulära samarbetsnätverket inom unionen utgörs av de särskilt utsedda krisansvariga cheferna i medlemsländerna, som skall vara nåbara dygnet runt. I de större medlemsländerna som också har en särskilt krisenhet utgörs chefen för denna även den utsedda krisansvariga chefen. I övriga medlemsstater är det den konsulära chefen eller annan delegerad person som är ansvarig. I Sveriges fall är det chefen för UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden som är utsedd krisansvarig. De krisansvariga cheferna är de som förväntas vara de som först får information om en kris eller katastrof i tredje land för vidare analys och åtgärder. De krisansvariga cheferna brukar vanligen ha ett möte under varje nytt ordförandelands ledning. Mötet avser att informellt komplettera den beredning av konsulär krisberedskap som görs inom EU:s rådsarbetsgrupp för konsulärt samarbete (COCON).

För att underlätta kommunikation och samordning inom ramen för det konsulära samarbetet har det inrättats visst tekniskt kommunikations- och samverkansstöd. Det består av en säker webbsida

för medlemsländernas riskbedömningar av tredje länder (Risk Assessment Page), t.ex. avseende den politiska utvecklingen i en instabil stat. I anslutning till den nämnda webb-sidan finns det även en så kallad Forumportal för snabb kommunikation mellan medlemsländerna rörande gemensam krishantering, gemensamma riskbedömningar och andra krisrelaterade EU-konsulära frågor. När det konsulära krissamarbetet aktiveras av ett medlemsland öppnar ordförandelandet Forumportalen med aktuella uppgifter om koordinering och kommunikation mellan det och medlemsländerna samt en aktuell lista på alla medlemsländers krisansvariga chefer och eventuellt namnen på alla de medborgare de vill ha hjälp att evakuera. Vid en mycket stor kris och katastrof i tredje land kommer även EU:s situations- och övervakningscentra (SITCEN) för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) att få en viktig roll i fråga om bevakning och informationsutbyte samt underrättelseanalyser och hotbilda-bedömningar inom ramen för det konsulära samarbetet. SITCEN har härmed en sektorsövergripande roll inom EU.

Resurser och förmågor

I det konsulära samarbetet är ordförandelandets konsulära resurser en viktig gränssättande faktor vid stora och hastigt påkomna katastrofer liksom flodvågskatastrofen. Oftast är ordförandelandets konsulära resurser långt ifrån dimensionerade för att hantera den arbetsbörda och det krav på uthållighet som sådana katastrofer ställer. Framför allt gäller det eventuella beskickningar i tredje land. Tilläggas här skall att de stora EU-länderna Tyskland, Frankrike och Storbritannien har särskilda konsulära snabbinsatsstyrkor för insatser vid kriser. En del andra medlemsländer har också nationella beredskapspooler eller reservkapaciteter för konsulära insatser utomlands, t.ex. Finland. Sverige har efter flodvågskatastrofen beslutat att inrätta en särskild konsulär beredskapskapacitet.⁶

När det gäller det gemensamma konsulära samarbetet och tillgången till strategisk transportkapacitet för evakuering av EU-medborgare, finns det inga stående eller snabbt gripbara resurser i form av flyg och fartyg på EU-nivå. Alla tillgängliga resurser finns

⁶ *Ministerrådspromemoria, UD 2005-01-27. Möte med ministerrådet (allmänna frågor och yttre förbindelser), dagordningspunkt 4: svensk position i det fortsatta arbetet för en EU-förmåga att stödja unionens medborgare vid kriser utanför EU.*

hos de enskilda medlemsländerna. En förfrågan om ett medlemsland har möjlighet att ställa eventuella resurser till förfogande för ett evakueringsuppdrag måste därför som framgått tidigare göras av ordförandelandet. Tidigare fanns det ett normgivande rådsbeslut om att kunna använda sig av den västeuropeiska unionens (WEU) militära kapacitet för evakuering av nödställda EU-medborgare. Denna möjlighet finns inte längre. Eftersom vissa av WEU:s funktioner ersatts inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) har det förts förhandlingar inom rådsarbetsgruppen för konsulära frågor (COCON) om att eventuellt ersätta det tidigare rådsbeslutet med ett nytt anpassat till förhållandena inom ESFP.

I rådsarbetsgruppen har dock den militära evakueringskapaciteten inte bedömts som avgörande för konsulär krishantering i tredje land och därför har det heller inte ansetts nödvändigt med ett nytt normgivande beslut. Frågan om bruket av militär kapacitet för att bistå EU-medborgare i tredje land har dock förts och förs fortgående inom ramen för ESFP. Sammanfattningsvis kan det konstateras att tiden för att iscensätta en evakueringsoperation är helt avhängig tillgången på evakueringsflygplan hos medlemsländerna, deras mobiliseringstid, medlemsländernas förmåga och vilja att ställa evakueringsplanen till förfogande m.m. Det går med andra ord inte att i förväg fastställa några insatstider vad gäller evakueringsinsatser inom ramen för det konsulära samarbetet.

2.3 Räddningstjänstmekanismen⁷

EU inrättade 2001 en så kallad ”gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser”, vanligen kallad ”gemenskapmekanismen” eller ”räddningstjänstmekanismen”. Räddningstjänstmekanismens syfte är att vid större olyckor och katastrofer inom unionen underlätta räddningstjänstsamarbete mellan medlemsländerna (inklusive EES-länderna) samt med länder utanför unionens gränser som ber EU om hjälp. Syftet med räddningstjänstmekanismen uppnås genom att den underlättar mobilisering av insatsgrupper, experter och

⁷ Council Decision of 23 October 2001 (2001/792/EC), Euratom; Establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation civil protection assistance interventions (2001/792/EC), Euratom; Commission Decision of 29/12/2003: Laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, C (2003) 5185 final Brussels 29/12/2003; se även EU-kommissionens (GD Miljö) hemsida http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm (2005-06-29).

andra resurser som ett land kan komma att efterfråga vid en större olycka eller katastrof.

Lednings- och samverkansstrukturer

Räddningstjänstmekanismen har ingen ledningsstruktur på EU-nivå, men understöds av olika funktioner. Hit hör framför allt ett särskilt övervaknings- och informationscenter, kallat MIC (Monitoring and Information Centre). MIC, som har sin organisatoriska hemvist vid EU-kommissionens generaldirektorat för Miljö, utgör navet i räddningstjänstmekanismen. För att underlätta och förenkla samarbetet mellan räddningstjänstmekanismen och MIC å ena sidan och medlemsländerna å andra sidan har varje land utsett en kontaktpunkt för samarbetet. För Sveriges del är det Räddningsverket som är kontaktpunkt. För att säkerställa säker och snabb kommunikation mellan MIC och medlemsländernas olika kontaktpunkter håller ett särskilt gemensamt kommunikations- och informationssystem kallat CECIS (Community Emergency Communication and Information System) på att byggas upp.

MIC har en beredskap att ta emot och förmedla information dygnet runt året om och vid behov bistå medlemsländerna att samordna de resurser som de är villiga att ställa till varandras förfogande eller till tredje land. I praktiken innebär det att när ett drabbat land kontaktar MIC för att erhålla hjälp så vidarebefordrar MIC förfrågan om hjälp till de nationella kontaktpunkterna inom räddningstjänstmekanismen. De nationella kontaktpunkterna meddelar MIC i sin tur om de kan bistå med den hjälp och de resurser som efterfrågas av det drabbade landet. MIC sammanställer sen svaren från de nationella kontaktpunkterna och meddelar det drabbade landet vilken hjälp och vilka resurser som kan ställas till dess förfogande. Det drabbade landet väljer sedan ut den hjälp och de resurser som det anser lämpligt samt tar själv kontakt med det land eller länder som erbjuder hjälpen och resurserna.

MIC har också tillgång till särskilda bedömningsteam (assessment teams). Dessa team, som vid behov sätts samman av experter från ett eller flera medlemsländer, utgör rekognoseringslag som på räddningstjänstmekanismens uppdrag kan skickas till ett katastrofområde för att genomföra en första bedömning av de hjälpbehov som behövs. Om bedömningsteamet finns på plats i ett katastrofområde kan dessa vid behov, och om värdlandet så tillåter,

fylla en koordinerande roll på fältet och samordna de olika insats-team och resurser som ställts till förfogande. Annars gäller att ledningen av de resurser som medlemsländerna ställer till varandras eller tredje lands förfogande handhas av det land som begär hjälp genom räddningstjänstmekanismen.

Resurser och förmågor

För att kunna ha en överblick över vilka insatsresurser som medlemsländerna ställer till förfogande inom räddningstjänstmekanismen har MIC sammanställt en förteckning över tillgängliga insatsresurser. Förteckningen är dock fortfarande ofullständig och bristfällig. Uppgifter som medlemsländerna lämnar till MIC om tillgängliga insatsresurser rör bland annat storleken på insatsteamet, hur snabbt det kan mobiliseras, uthållighet, tillgänglighet för olika sorters uppdrag, hur de transporteras samt hur autonoma de är (dvs. behovet av externt logistikstöd). Mobiliseringstiden för de insatsteam som skall kunna skickas i väg till ett katastrofområde efter begäran om stöd beräknas i vissa fall till under ett dygn. Räddningstjänstmekanismen har också ett särskilt utbildningsprogram för att främja interoperabiliteten mellan de olika medlemsländernas insatsteam, omfattande kurser, övningar och ett program för expertutbyte medlemsländerna emellan. Räddningstjänstmekanismen har dessutom ett särskilt program för tillvaratagande av erfarenheter från insatser.

2.4 Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken⁸

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska samarbete sjöattes formellt i form av den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) vid ett toppmöte i Köln juni 1999. Sedan dess har ESFP utvecklats påfallande snabbt. EU har utvecklat en reell militär och civil krishanteringsförmåga – om än fortfarande med brister i flera avseenden. Den nämnda krishanteringsförmågan har manifesterats i genomförda militära och civila operationer i bland

⁸ Se t.ex. *Sverige och Europas försvar*, Utrikespolitiska institutet (red. Jan Joel Andersson) 2005 samt EU-upplysningens beskrivning av EU:s militära och civila krishantering samt dess institutioner och organ (EU-upplysningen) <http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate1672.aspx>

annat Bosnien-Herzegovina, Makedonien och Demokratiska Republiken Kongo.

Inriktningen för ESFP:s militära och civila krishantering bestäms av de så kallade Petersbergs-uppgifterna, som i stort omfattar humanitära insatser, räddningsinsatser samt fredsbevarande och fredsframtvingande insatser med stridskrafter utanför unionens gränser. Dessa ursprungliga uppgifter har i viss mån utökats genom skrivningar i EU:s säkerhetsstrategi. Enligt dessa skrivningar kan EU:s krishanteringsuppgifter även omfatta t.ex. avrustningsinsatser, stabiliseringsinsatser efter konflikt samt terrorismbekämpning. Den mer precisa tolkningen av vad som omfattas av EU:s krishanteringsuppgifter skiljer sig dock till en del åt mellan medlemsländerna. EU kan utföra egna krishanteringsoperationer eller på uppdrag av internationella organisationer som FN eller OSSE. Oavsett om EU utför krishanteringsoperationer på eget initiativ eller någon internationell organisations initiativ, kräver operationerna i de flesta fall nära samverkan och koordinering med internationella organisationer som FN, NATO eller Röda Korset.

Lednings- och samverkansstrukturer

De rådande lednings- och samverkansstrukturerna på EU-nivå för unionens militära och civila krishanteringsinsatser är tämligen komplicerade och svåra att överblicka. Inledningsvis gäller att EU:s ministerråd är det centrala organet vid utformningen och genomförandet av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) inklusive försvarspolitiken. GUSP-frågorna behandlas av EU-ländernas utrikesministrar inom ministerkonstellationen "Allmänna frågor och yttre förbindelser". Ministerrådet beslutar enhälligt om eventuella krishanteringsoperationer från EU:s sida. En krishanteringsoperation kan därför inte inledas utan att alla EU-länder är överens. I syfte att underlätta möjligheterna att nå beslut finns det dock en regel som innebär att en stat kan avstå från att delta i beslutet om den t.ex. inte motsätter sig beslutet men inte själv vill delta i operationen. EU-kommissionen deltar i GUSP-arbetet genom att bland annat bistå ordförandelandet med att företräda EU utåt samt genom att förvalta GUSP-budgeten. Parlamentet är inte direkt involverat i GUSP-arbetet eller i beslut rörande eventuella krishanteringsoperationer.

Under ministerrådet finns vidare ett antal politiska och militära organ med ansvar för att utforma och genomföra GUSP-arbetet och eventuella krishanteringsoperationer. Viktigast härvid är Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). KUSP övervakar den internationella situationen på de områden som berör GUSP och avger yttranden till ministerrådet och förbereder de frågor det har att ta ställning till. KUSP utgör själva navet i EU:s krishanteringsstruktur med ansvar för samordning av civila och militära operationer. Eftersom ministerrådet inte vanligen kan sammanträda med kort varsel, har rådet delegerat den politiska kontrollen och strategiska ledningen av EU:s krishanteringsoperationer till KUSP, bland annat genom att ge kommittén befogenhet att fastställa instruktioner till den militära kommittén (se nedan). KUSP består av tjänstemän från medlemsländernas utrikesdepartement som är permanent stationerade i Bryssel.

När det gäller militära respektive civila frågor så biträds KUSP av militärkommittén (EUMC) och civilkommittén (CivCom). Den militära kommittén är EU:s högsta militära organ och har till uppgift att mot bakgrund av medlemsländernas intressen ge råd till KUSP och den höge representanten samt även ge instruktioner till EU:s militära stab. Den militära kommittén består av medlemsländernas överbefälhavare, men de är oftast företrädare av sina Brysselbaserade representanter. Kommitténs ordförande är den huvudsakliga kontaktpunkten för operationschefen vid en militär krishanteringsoperation. Den civila kommittén skall mot bakgrund av medlemsländernas intressen bistå KUSP med råd och rekommendationer rörande civil krishantering samt att utarbeta mål och planera för civila krishanteringsinsatser. Kommittén består av olika experter och tjänstemän från de olika medlemsländerna.

I likhet med övriga politikområden stöds GUSP-arbetet inom ministerrådet av generalsekretariatet, vanligen kallat rådssekretariatet. Inom rådssekretariatet finns särskilda generaldirektorat som handhar ESFP-frågor. Ministerrådets generalsekreterare är så kallad "hög representant" för GUSP och har till uppgift att biträda ordförandeskapet med utformning, förberedelser och genomförande av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Inom rådssekretariatet finns i sin tur ett flertal expertfunktioner och stödenheter. Dessa är främst:

- *Policyenheten*. Enheten kan förenklat sägas utgöra den höge representantens stab och samarbetar med kommissionen för att

säkerställa enhetlighet i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Enheten har till uppgift att övervaka och analysera utvecklingen inom områden som har betydelse för GUSP samt utvärdera EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska intressen.

- *Militära staben* (EUMS). Den militära staben stöder KUSP och EUMC med militär sakkunskap, analyser, förvarning och strategisk planering inför militära krishanteringsoperationer. Staben fungerar även som förbindelselänk mellan EU:s politiska och militära organ å ena sidan och de militära resurser som medlemsländerna ställer till EU:s förfogande å andra sidan. Viktigt att påpeka här är att staben inte fungerar som ett operativt högkvarter vid en krishanteringsoperation. När det gäller frågan om ett operativt högkvarter för en militär krishanteringsoperation så finns två alternativ. För det första kan EU använda sig av ("låna") NATO:s strategiska högkvarter SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe). För det andra kan EU utnyttja någon av medlemsländernas nationella högkvarter. Inom EUMS finns också en civilmilitär planeringscell för att förbättra planeringen av både civila och militära krishanteringsoperationer. Motsvarigheten till EUMS för civil krishantering utgörs av ett av rådssekretariatets generaldirektorat EU-kommissionens generaldirektorat DGE IX.
- *Situation Centre* (SITCEN). SITCEN är EU:s gemensamma lägescentral på GUSP-området. SITCEN samlar in och bearbetar underrättelseinformation, som kan komma från t.ex. medlemsländerna, EUMS, EU:s utsända övervakningskommissioner eller EU:s satellitcenter. SITCEN är bemannat dygnet runt och ger direkt stöd till KUSP och EUMC under pågående krishanteringsoperationer. SITCEN kan också, som tidigare påpekats, bistå det konsulära samarbetet med lägesinformation inför och under en insats.

Militära resurser och förmågor

EU har inga egna fältoperativa militära resurser vare sig vad avser personal eller materiel. EU:s tillgång till militära resurser för krishanteringsoperationer inom ramen för Petersbergsuppgifterna bygger således helt på frivilliga bidrag från medlemsländerna. Varje medlemsland har i förväg anmält vilka militära resurser som skulle

kunna ställas till EU:s förfogande vid en eventuell krishanteringsoperation. Dessa resurser finns samlade i en särskild kapacitetsdatabas. Anmälan av resurser är dock inte bindande, så beslutet att faktiskt bidra med militär personal och materiel i en konkret situation tas av medlemsländerna självt från fall till fall. 1999 satte EU upp mål för sin militära kapacitet. Målet som sattes upp var att EU senast 2003 skulle kunna skicka ut ca 50 000–60 000 man till ett krisområde inom 60 dagar och kunna vara verksam i upp till ett år. Dessutom skulle en mindre snabbinsatsstyrka kunna skickas ut på kortare tid. 2003 förklarade ministerrådet att EU hade uppnått operativ kapacitet vad gäller militär krishantering och i stort uppnått sina uppställda mål, om än med betydande kapacitetsbrister vad gäller t.ex. mobiliseringstid och vissa strategiska resurser som t.ex. stridsledningsresurser, hangarfartyg, resurser för övervakning, rekognosering och underrättelseinhämtning samt strategiska lufttransporter. Dessa kapacitetsbrister kvarstår i princip fortfarande. Inte minst gäller det bristen på strategiska lufttransporter, som är av central betydelse för att bistå och evakuera EU-medborgare som drabbats av en katastrof utanför unionens gränser.

Parallellt med arbetet att söka åtgärda de kapacitetsbrister som identifierats och att fullt ut uppnå målen från 1999 så har EU satt upp nya mål för sin militära kapacitet. Sommaren 2004 beslöt EU om att ytterligare stärka sin militär kapacitet genom det så kallade "Headline Goal 2010". Denna målsättning, som skall komplettera de ursprungliga målen från 1999, omfattar bland annat EU-samordning av strategiska transporter senast 2005, upprättande av ett EU-kommando för flygtransporter till 2010 samt tillgång till snabbinsatsstyrkor (Battle Groups) senast 2007/2008. När det gäller snabbinsatsstyrkor ska dessa omfatta ca 1500 man som ska kunna vara på plats i ett krisområde inom 10 dagar efter att ett beslut tagits av rådet och kunna stanna i 30–120 dagar.

Civila resurser och förmågor

EU:s civila krishantering har sakta växt fram delvis i skuggan av den militära krishanteringen. Under de senaste åren har det politiska intresset för den civila krishanteringen ökat påtagligt inom EU, inte minst mot bakgrund av flera genomförda eller pågående insatser i Bosnien-Herzegovina, Makedonien, Georgien och Demokratiska Republiken Kongo. Den civila krishanteringen

är en del av EFSP och GUSP och skall inte sammanblandas med insatser inom ramen för EU:s humanitära katastrofbistånd (se nedan) eller inom ramen för räddningstjänstmekanismen.

Grunden för den civila krishanteringens lades år 2000 vid ett möte med det Europeiska rådet. Vid mötet identifierades fyra typer av prioriterade resurser som skulle kunna utgöra grunden för att snabbt kunna utveckla en civil krishanteringskomponent, som ett komplement till den militära krishanteringskomponenten inom ramen för GUSP. Resurserna är polisinsatser, stärkande av rättsväsendet, civil administration samt räddningstjänst. På motsvarande sätt som för militär krishantering så gäller att EU inte har några egna resurser för civil krishantering, utan det är medlemsländerna som frivilligt ställer resurser till förfogande inför varje operation. När det gäller räddningstjänst, kan EU efter ett beslut 2002 använda sig av unionens räddningstjänstmekanism även för internationell krishantering på ordförandelandets begäran. Medlemsländerna har i förväg anmält ca 5 000 personer inom räddningstjänstområdet för civila krishanteringsoperationer.

Under 2004 antogs en handlingsplan, "Civil Headline Goal 2008", för den fortsatta utvecklingen av den civila krishanteringens.⁹ Handlingsplanen omfattar bland annat nya kapacitetsområden i form av civila observatörer och stödfunktioner till EU:s särskilda representanter i ett insatsområde samt särskilda kapacitetsmål för civil krishantering som skall vara uppnådda 2008. Till det senare hör t.ex. att kunna fatta beslut om att inleda en insats inom 5 dagar efter att ett godkänt krishanteringskoncept för insatsen föreligger samt att särskilda ESFP-resurser bör kunna sättas in 30 dagar efter ett beslut att påbörja insatsen.

2.5 Humanitärt katastrofbistånd¹⁰

Sedan 1992 handhas EU:s humanitära katastrofbistånd till länder utanför unionen av ECHO, EU:s kontor för humanitärt katastrofbistånd. EU:s humanitära katastrofbistånd inriktar sig först och främst på att hjälpa till att rädda och upprätthålla liv, att minska

⁹ *Europeiska unionens råd, Bryssel den 7 december 2004 (9.12) (OR.en), 15863/04, I/A-Punktsnot från Rådets generalsekretariat till Coreper/rådet, ärende: Civilt kapacitetsmål för 2008.*

¹⁰ Se Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd samt EU-kommissionens hemsida http://europa.eu.int/comm/echo/presentation/index_en.htm (2005-06-29).

lidandet och skydda integriteten och värdigheten hos de individer som drabbats av en större kris eller katastrof. Det humanitära katastrofbiståndet utgörs av olika former av nödhjälpsförnödenheter som filter, livsmedel, mediciner, medicinsk utrustning, vattenreningsystem och bränsle. ECHO och EU finansierar också läkarter, minröjningsexperter samt transporter och logistikstöd. ECHO saknar dock egen operativ förmåga att distribuera och realisera katastrofbiståndet i insatsområdet. ECHO:s arbete är därför inriktat på att finansiera och samordna biståndet, medan olika samarbetspartners svarar för det praktiska genomförandet av biståndet i insatsområdet. Samarbetspartners är framför allt olika fackorgan inom FN, Röda Korset och andra större icke-statliga hjälporganisationer som t.ex. Caritas och InterAid.

2.6 Avslutning

Kännetecknande för de krisberedskapsstrukturer som existerade på EU-nivå vid tidpunkten för flodvågskatastrofen var att de endast utgjorde embryot till ett krisberedskapssystem för att kunna bistå drabbade EU-medborgare i tredje land. Det konsulära samarbetet, det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet och räddningstjänstmekanismen är tämligen nytillkomna strukturer inom EU, som i stor utsträckning hittills utvecklats parallellt utan en övergripande samordning när det gäller att bistå drabbade EU-medborgare vid en katastrof i tredje land. Dessa embryon till ett krisberedskapssystem var också i flera avseenden operativt mindre tillämpliga vid flodvågskatastrofen eftersom de hade för långa mobiliseringstider,¹¹ (dvs. att tiden för konkreta hjälpinsatser på plats översteg en knapp vecka), var för truggiga för att specifikt bistå EU-medborgare etc.

När det gäller det konsulära samarbetet kan det konstateras att det är ett frivilligt mellanstatligt samarbete mellan EU:s medlemsländer, utan egna organisatoriska befogenheter och en egen operativ ledningsstruktur samt i avsaknad av egen logistikkapacitet i form av t.ex. flygplan för evakueringsinsatser. Insatser inom det konsulära samarbetet är helt avhängigt av medlemsländernas beredskap och vilja att aktivera samarbetet. Ordförandelandets kapacitet

¹¹ Utgångspunkten härvid är antagandet att hjälpinsatser (i form av akutsjukvård etc.) bör ske mycket snabbt efter att katastrofen inträffat om de skall få en avgörande betydelse för drabbade EU-medborgares liv och hälsa. Närmare bestämt inom loppet av några enstaka dygn.

att samordna eventuella insatser på central och lokal nivå i samband med en större kris kan dessutom vanligen antas vara otillräcklig och en starkt begränsande faktor i sammanhanget. Det skall dock påpekas att det konsulära samarbetet kan samordnas med krishanteringsstrukturerna inom det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet för att om möjligt få tillgång till olika former av evakueringsresurser.

Som kommer att framgå nedan så aktiverades inte det konsulära samarbetet vid flodvågskatastrofen. Vad som verkligen kunde ha uppnåtts inom ramen för det konsulära samarbetet om det aktiverats är en fråga som här inte kan besvaras. Nämnas kan emellertid att det konsulära samarbetet framgångsrikt brukats vid evakuering av tusentals EU-medborgare från Elfenbenskusten hösten 2004. Evakueringen föregicks dock av en viss planeringsmässig framförhållning, som inte fanns vid flodvågskatastrofen.¹²

När det gäller räddningstjänstmekanismen kan det konstateras att den liksom det konsulära samarbetet endast är ett frivilligt mellanstatligt samarbete mellan EU:s medlemsländer, om än mer utvecklat, utan egna befogenheter, ledningsstrukturer och resurser när det gäller insatser inom eller utanför unionens gränser. Insatser i tredje land inom räddningstjänstmekanismens ram kan snabbt komma till stånd, men är avhängigt av att det eller de drabbade länderna begär hjälp från räddningstjänstmekanismen. Av det följer också att en insats inte specifikt kan inriktas mot att bistå drabbade EU-medborgare i tredje land. En omständighet som försvårar insatser inom räddningstjänstmekanismen utanför unionens gränser är många medlemsländers brist på transportflyg för att förflytta utrustning som man ställer till förfogande.

När det gäller EU:s militära och civila krishantering, inom ramen för den mellanstatliga europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, kan det konstateras att dess roll är oklar vad gäller insatser utöver insatser i internationella och inomnationella konflikter. Här saknas erfarenhet och rutiner. Dessutom är beslutsprocessen och mobiliseringstiderna för en insats för närvarande för långsamma för att snabbt kunna bistå EU-medborgare vid en plötslig naturkatastrof. Även målet att de militära snabbinsatsstyrkorna skall kunna sättas in inom 10 dagar efter beslut är för lågt satt för att dessa skall kunna vara effektiva vid en eventuell insats för att snabbt hjälpa drabbade EU-medborgare vid naturkatastrofer. När det gäller att

¹² UD, PM (2005-01-17) "Den konsulära kris- och katastrofberedskapen", s 5.

ge begränsat logistikstöd vid eventuella evakueringsinsatser kan denna förmåga i många fall också antas hämmas av en utbredd brist på strategisk lufttransportskapacitet bland EU:s medlemsländer.

När det gäller EU:s humanitära katastrofbistånd kan det konstateras att ECHO:s uppdrag och befogenheter i grunden på intet sätt lämpar sig till att ge specifikt stöd till EU-medborgare i tredje land. Till skillnad mot de andra redovisade krisberedskapsstrukturerna kan det humanitära katastrofbiståndet därför heller inte ses som ett embryo till ett framtida krisberedskapssystem för att bistå drabbade EU-medborgare vid katastrofer utanför unionens gränser.

3. EU:s insatser i samband med flodvågskatastrofen¹³

I detta kapitel skall insatser eller frånvaron av insatser inom de aktuella krisberedskapsstrukturerna vid flodvågskatastrofen belysas.

3.1 Konsulära samarbetet

Inom EU:s konsulära samarbete vidtogs inga åtgärder. Det konsulära samarbetet aktiverades inte av Sverige eller av något av EU:s andra medlemsländer. Den evakuering av skadade samt strandsatta resenärer som skedde den närmaste tiden efter flodvågen genomfördes av kommersiella resebolag eller genom de enskilda medlemsländernas försorg. Orsakerna till att man på nationell nivå inte valde att aktivera det konsulära samarbetet ligger utanför denna rapportens syfte, som endast beaktar EU-nivån. Dock kan man tänka sig flera orsaker.

En möjlighet är att medlemsländerna för egen del inte såg något behov, inte hade någon tilltro till det konsulära samarbetet och/eller att de själv var i besittning av den kapacitet som krävdes för att på egen hand evakuera skadade och strandsatta medborgare och därför inte såg någon orsak till att aktivera det konsulära samarbetet. En annan möjlighet är att medlemsländerna överrumplades av katastrofens omfattning och var oklara över de egna behoven

¹³ Uppgifterna om EU:s agerande/avsaknad av agerande bygger dels på EU:s officiella hemsida om flodvågskatastrofen "Indian Ocean Tsunami -The EU Response" (<http://europa.eu.int/comm/world/tsunami/index.htm>, 2005-06-29) samt dels på ett PM från Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, "Svar på frågan om Naturkatastrofen i Asien - behovet av underlagsmaterial", (2005-03-20).

vad gällde evakuering av skadade och strandsatta medborgare samt vilken kapacitet och egna resurser man härvid själv hade. Att i detta sammanhang på ett tidigt stadium aktivera det konsulära samarbetet kan av berörda regeringar ha setts som ett svaghetstecken med förlorad prestige som följd både inom och utanför landets gränser. Berörda regeringar kan ha känt ett tryck att på egen hand reda ut situationen. En tredje förklaring kan vara att medlemsländerna förlitade sig på att berörda kommersiella aktörer som resebolag och försäkringsbolag skulle ombesörja evakuering och hemtransport av skadade och strandsatta medborgare och att det konsulära samarbetet därför inte behövdes aktiveras.

3.2 Räddningstjänstmekanismen

Inom EU:s räddningstjänstmekanism vidtogs inga åtgärder som var direkt riktade mot att bistå drabbade EU-medborgare, dock vidtogs andra åtgärder av mer allmänt riktad karaktär. Räddningstjänstmekanismen aktiverades omedelbart efter flodvågen den 26 december i samband med att Indonesien, Sri Lanka och Maldiverna (samt senare Thailand) begärde hjälp från EU. När begäran om hjälp inkommit vidarebefordrade räddningstjänstmekanismens övervaknings- och informationscentra (MIC) begäran till de nationella kontaktpunkterna inom räddningstjänstmekanismen. På instruktion från ordförandelandet satte MIC också omedelbart ihop bedömningsteam för uppdrag i de nämnda länderna. Bedömningsteamet var på plats i Sri Lanka, Indonesien och Maldiverna redan nästa dag den 27 december för att skaffa sig en så detaljerad uppfattning av som möjligt av behovet av insatser för de människor som drabbats av katastrofen.¹⁴ Bedömningsteamet hade dock inget utpekade syfte att specifikt kartlägga EU-medborgares hjälpbehov.

MIC:s vidarebefordran om behov av hjälp resulterade snabbt i att det från EU-ländernas sida erbjöds omfattande hjälp med vattenreningsutrustning, tält, filter, fältsjukhus, medicinsk utrustning, medicinska artiklar samt personal i form av läkare, räddningspersonal m.m.¹⁵ Denna hjälp var emellertid avsedd för människorna i de drabbade länderna i allmänhet och inte riktad till de drabbade EU-medborgare som befann sig i dessa länder. Efterhand som hjäl-

¹⁴ PM Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen (2005-03-20), "Svar på förfrågan om Naturkatastrofen i Asien - behovet av underlagsmaterial", s 3.

¹⁵ EU Rapid Press Release, IP/04/1544, 31/12/2004.

pen anlände till de drabbade länderna kom den att samordnas och fördelas via FN (UNDAC och UNOCHA), lokala myndigheter och EU/MIC.

3.3 Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken

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 område erbjöd dessa som stöd till de inledande humanitära katastrofinsatserna. Omfattningen, typen och bruket av de militära resurser som erbjöds är dock oklar.

3.4 Humanitärt katastrofbistånd

Inom EU:s humanitära katastrofbistånd vidtogs en serie åtgärder, men inga som var riktade mot att bistå drabbade EU-medborgare. Samma dag som flodvågskatastrofen inträffade anslog EU genom sitt kontor för humanitärt katastrofbistånd (ECHO) 3 miljoner euro i direkt katastrofbistånd, vilket kanaliserades genom Röda Korset. Detta inledande anslag kom sedan under de följande dagarna att följas av nya anslag på ca 23 miljoner euro till de drabbade länderna. Dessa anslag kom att kanaliseras genom olika FN-organ samt Röda Korset och andra ideella hjälporganisationer. Senare under januari månad anslog EU via ECHO ytterligare 100 miljoner euro i katastrof- och uppbyggnadsbistånd till de drabbade länderna. För perioden 2005–2006 har EU-kommissionen utlovat totalt 473 miljoner euro i katastrof- och uppbyggnadsbistånd till de drabbade länderna.¹⁶ På plats i Indonesien, Thailand, Sri Lanka och Indien har ECHO dessutom haft representanter som samarbetat med FN m.fl. för att samordna biståndet.

¹⁶ Se EU:s officiella hemsida om flodvågskatastrofen "Indian Ocean Tsunami- The EU Response" (<http://europa.eu.int/comm/world/tsunami/>, 2005-06-30).

3.5 Avslutning

Det 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 eller kommersiella aktörer, som resebolag, att svara för denna typ av insatser. Dock gjordes det på EU-nivå katastrofinsatser av mer allmänt riktad karaktär till drabbade i de aktuella länderna i Sydostasien.

4. Förslag till förändringar efter flodvågskatastrofen

I detta kapitel skall de olika förslag på förändringar och förbättringar av EU:s beredskap och förmåga att hantera kriser och katastrofer innanför och utanför unionens gränser som presenterats efter flodvågskatastrofen belysas.

4.1 Förändringsförslag

Den 7 januari, knappt två veckor efter flodvågskatastrofen, sammankallade ordförandelandet Luxemburg till ett extramöte med utrikes- och biståndsministrarna inom EU. Vid mötet beslutades att EU skulle ta fram en handlingsplan med anledning av flodvågskatastrofen. Vid mötet lämnade flera länder, bland annat Sverige, också förslag på framtida åtgärder för att bistå drabbade EU-medborgare i tredje land.¹⁷ Vid utrikes- och biståndsministrarnas ordinarie möte den 31 januari antogs den nu utarbetade handlingsplanen. Handlingsplanen innehöll uppdrag till berörda organ inom EU om att utarbeta förslag som syftar till att förstärka EU:s beredskap för större katastrofer. Som ett svar på nyss nämnda uppdrag presenterades inför utrikesministrarnas möte den 25 april en rapport av EU:s höge representant och två meddelanden av EU-kommissionen. En rapport av EU:s rådsarbetsgrupp för konsulärt samarbete är att vänta någon gång under sommaren 2005 eller senare.

¹⁷ Swedish Food for Thought-paper, GAERC, 7 January 2005, "Support to European Union citizens in crises abroad". Pappret innehöll förslag inom fyra olika områden: 1) utnyttjandet av civila snabbinsatsgrupper, 2) rollen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken och Petersbergsuppgifterna vid naturkatastrofer, 3) utnyttjande av räddningstjänstmekanismen för att bistå EU-medborgare i tredje land vid katastrofinsatser samt 4) utökat konsulärt samarbete.

*Höge representantens rapport*¹⁸

EU:s höge representant och rådssekretariatets rapport fokuserar på utnyttjande och mobilisering av militära resurser i katastrofsituationer. I rapporten föreslås att EU:s insatsförmåga bör förbättras genom en modulbaserad strategi för militära resurser. Dessa resurser skall kunna sättas in med mycket kort varsel för att stödja civila räddningsinsatser. Den modulbaserade strategin innebär att medlemsländerna skall ha på förhand iordningställda och snabbt gripbara resurser i form av systemmoduler som beroende på katastrofsituationen snabbt kan sättas samman till större system av moduler. Den modulbaserade strategin skall understödjas av erforderliga gemensamma övningar och scenarier för att säkerställa nödvändig gemensam operativ förmåga. Den roll som den civila-militära planeringscellen kan spela för att förbättra insatsförmågan betonas, inte minst avseende det förberedande arbetet (generisk planering, modeller för förenklade planeringsdokument, standarduppgörelser m.m.). I rapporten betonas det att EU måste förbättra sin förmåga vad gäller underrättelseinhämtning samt vikten av att införa samordningsmekanismer inom EU-kommissionen och mellan EU-kommissionen och medlemsländerna, på plats i ett insatsområde samt mellan EU och UNOCHA.

På basis av ett extra möte med EU:s rådsarbetsgrupp för konsulärt samarbete föreslår den höge representanten i sin rapport att bland annat följande åtgärder på det konsulära området bör realiseras som en erfarenhet av flodvågskatastrofen:

- utveckling av ett system för telefonkonferenser mellan medlemsstaternas konsulära krisgrupper,
- centralisering av information under en konsulär kris,
- upprättande av en europeisk databas över offren för en katastrof,
- upprättande av en databas med gemensamma definitioner avseende råd till resenärer i syfte att förbättra förståelsen av eventuella och faktiska risker i ett visst område,
- förbättrad kommunikation med resebyråer i unionen så att dessa omedelbart överför de personuppgifter som de har tillgång till om kunder som befinner sig på resa i drabbade områden,

¹⁸ Council of the European Union, Note from Secretary-General/High Representative to Council, Subject: Follow-up to the EU Action Plan following the earthquake and tsunami in the Indian Ocean, Brussels, 20 April 2005 (22.04) (OR. Fr), 8204/05.

- framställningar till myndigheter i tredje land om omedelbar överföring av uppgifter om in- och utresa för de europeiska medborgare som har rest i de områden som drabbats av naturkatastrofer eller allvarliga olyckor,
- ett förstärkt samarbete vad gäller planering av insatser vid konsulära kriser,
- gemensamma övningar mellan medlemsstaternas konsulära avdelningar,
- förstärkt polissamarbete vid identifiering av offer.

Denna lista på åtgärder har sedan utvidgats med ytterligare åtgärder i en senare rapport från ordförandeskapet.¹⁹ De åtgärder som tas upp där är:

- inrättandet av team för konsulär hjälp som kan ingripa vid större kriser och som består av kunnig konsulatpersonal från medlemsländernas nationella utrikesförvaltningar
- upprättande av en katalog över de resurser som medlemsstaterna har tillgängliga i händelse av allvarliga kriser.

*EU-kommissionens meddelande om att utveckla räddningstjänstmekanismen*²⁰

I meddelandet, som inte bara återspeglar erfarenheterna från flodvågskatastrofen utan även återspeglar en pågående reformering av räddningstjänstmekanismen, ger EU-kommissionen förslag på att utveckla räddningstjänstmekanismen bland annat genom att inom ramen för gällande rättsinstrument förslå följande:

- förstärka beredskapen inom mekanismen genom 1) ökad träning och övningar, inte minst samövningar med militära enheter, 2) bättre överblick över tillgängliga civila räddningstjänstresurser bland medlemsländerna och 3) att medlemsländernas civila räddningstjänstresurser iordningställs och hålls i beredskap i form av moduler som beroende av insatsens karaktär snabbt kan sättas samman till större system av moduler,

¹⁹ Europeiska unionens råd, Not från Ordförandeskapet till Rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser), Ärende: Jordbävningen och flodvågorna i Indiska oceanen - uppföljning av Europeiska unionens handlingsplan, Bryssel den 20 maj 2005 (20.5), 8961/1/05 REV 1.

²⁰ Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Improving the Community Civil Protection Mechanism, Brussels, 20.4.2005 COM(2005) 137 final.

- förstärka MIC:s förmåga att analysera och bedöma hjälpbehovet vid en katastrof genom 1) ökad dygnet-runt-bemanning, 2) ökad förmåga att bedöma hjälpbehovet på platsen för katastrofen genom ökad förmåga att sända ut bedömningsteam,
- öka förmågan till samordning med FN vid en insats, bland annat genom att man inom EU samordnar sig internt innan samordning sker med FN-organ på plats,
- öka förmågan till samordning och utnyttjande av medlemsländernas militära resurser vid naturkatastrofer, bland annat genom att använda sig av samma rutiner inom räddningstjänstmekanismen som i dag finns för att efterfråga hjälp med civila räddningstjänstresurser samt att härvid bättre utnyttja den militära kapacitetsdatabasen.
- stärka samordningsförmågan inom EU-kommissionen,
- stärka förmågan att transportera de räddningstjänstresurser som medlemsländerna ställer till förfogande genom räddningstjänstmekanismen, genom att ge finansiellt transportstöd via de båda föreslagna (men ännu inte antagna) rättsinstrumenten "The Rapid Response and Preparedness Instrument" (för transport inom unionen) samt "The Stability Instrument" (för transport utanför unionen),
- förbättrat stöd till drabbade EU-medborgare vid kriser och katastrofer i tredje land genom att MIC ger stöd till och utbyter information om det konsulära samarbete om t.ex. behovet av evakuering av skadade EU-medborgare.

Andra mer långsiktiga åtgärder av mer överstatlig karaktär utanför de rådande rättsinstrumenten som EU-kommissionen föreslår är:

- Inom ramen för räddningstjänstmekanismen "poolas" räddningstjänstresurser på EU-nivå.
- MIC får mandat att aktivt informera tredje land om möjligheterna om att begära räddningstjänsthjälp från EU vid katastrofer för att påskynda en hjälpinsats.
- Som tidigare nämnts skall medlemsländerna hålla olika räddningstjänstresurser i modulform och snabbt gripbara för att kunna sätta in med snabb verkan. Medlemsländerna skall på förhand godkänna att insatser av dessa moduler kan ske på order av något lämpligt EU-organ.
- Med gemensamma EU-medel, inom ramen för det föreslagna finansieringsinstrumentet "Rapid Response and Preparedness

Instrument” eller ”the Stability Instrument”, finansieras inhyrande av sådan utrustning och kapaciteter som medlemsländerna saknar för att snabbt och effektivt kunna genomföra räddningsinsatser inom räddningstjänstmekanismen t.ex. flygplan, detta i syfte att stärka den logistiska basen för räddningstjänstmekanismen.

- Räddningstjänstmekanismen ges en mer aktiv roll för att främja internationell samordning av hjälpinsatser i tredje land, t.ex. genom att bidra till utvecklingen och förfinandet av rutiner för samordning och behovsbedömning på plats i ett insatsområde.

EU-kommissionens meddelande om att förstärka EU:s katastrof- och krishantering i tredje land.²¹

I fokus för detta meddelande står frågor om humanitärt bistånd och mer långsiktigt uppbyggnadsbistånd efter en katastrof, frågor som är av mindre relevans vad gäller att bistå EU-medborgare i nöd vid en katastrof i tredje land. EU-kommissionen kommenterar endast i rapporten kortfattat räddningstjänstmekanismen samt det konsulära samarbetet och då med hänvisning till vad som redan sägs i det ovan redovisade meddelandet.

Förslag om civila snabbinsatsstyrkor²²

Under våren 2005 har det vid sidan om förslagen i de ovan presenterade rapporten/meddelandena inom EU lanserats ett mer utarbetat förslag på upprättandet av en civil snabbinsatsstyrka (Civil Response Teams, CRT) inom unionen. Enligt förslaget från ordförandeskapet och rådssekretariatet, som har sitt ursprung i ett svenskt initiativ från hösten 2004, skall mindre team av experter inom ESFP:s prioriterade civila krishanteringsområden (polis, civil administration, räddningstjänst, rättsväsen etc.) samt experter inom andra områden som rättsmedicin kunna sättas in i ett konfliktområde fem dagar efter begäran av EU:s höge representant, ministerrådet eller KUSP. Syftet med en insats av ett team, bestå-

²¹ *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries, Brussels, 20.4.2005 COM(2005) 153 final.*

²² Odaterat PM (9126/1/05) "Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - Civilian Response Team".

ende av experter från medlemsländerna och tillika finansierade av medlemsländerna, kan antingen vara att snabbt utföra bedömnings- och faktainsamlingsuppdrag inför en eventuell krishanteringsoperation, att snabbt etablera en närvaro i ett konfliktområde efter att beslut fattats om en krishanteringsoperation eller att förstärka redan existerande krishanteringsmekanismer i ett konfliktområdet som snabbt är behov av hjälp med t.ex. förtroendeskapande åtgärder. Det bör understrykas att förslaget om civila snabbinsatsstyrkor inte är ämnat att evakuera EU-medborgare vid en katastrof. De första civila snabbinsatsstyrkorna förslås vara inrättade i slutet av 2006.

4.2 Avslutning

De förslag till förändringar som framkommit efter flodvågskatastrofen är fortfarande under förhandling och några beslut kan troligen förväntas först i slutet av 2005 eller början av 2006. Men förslagen och de inledande förhandlingarna indikerar dock att det inte kommer att ske någon radikal förändring, institutionellt och 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 främst till en förbättrad planerings- och övningsverksamhet medlemsländerna emellan. Förslaget i ordförandeskapets rapport om konsulära snabbinsatssteam är oklart, men 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 väldigt vagt och utvecklas inte närmare och kan heller inte antas medföra några mer avgörande förändringar av rådande krisberedskapsstrukturer.

Ett förslag som eventuellt skulle kunna innebära en viss förändring av de rådande krisberedskapsstrukturerna utgör förslaget om att snabbare kunna utnyttja medlemsländernas militära resurser vid en naturkatastrof. Förslaget skulle kunna innebära att det etableras formella rutiner för att vid begäran om hjälp snabbare kunna dra på specifika militära logistiska resurser vid en insats för att bistå EU-medborgare, utan att gå den långsamma beslutsvägen via ministerrådet som krävs för att igångsätta en militär krishanterings-

operationer inom GUSP. Ytterligare ett förslag som skulle kunna innebära en viss förändring av de rådande krisberedskapsstrukturerna är förslaget om att skapa en stand-by kapacitet i modulform på räddningstjänstområdet hos medlemsländerna; en kapacitet som i förlängningen skulle kunna utgöra embryot till en gemensam europeisk räddningstjänststyrka. De förhandlingar som hittills skett av förslaget visar emellertid på ett klart motstånd mot förslaget från ett flertal medlemsländer och det kommer därför troligen inte att realiseras.²³ Hur denna kapacitet eventuellt skulle brukas för att bistå drabbade EU-medborgare vid en katastrof i tredje land är också oklart. Beredningen har hittills också visat på motstånd mot de kostnadsdrivande förslagen om finansiering av transportkostnader.

Förslaget om civila snabbinsatsstyrkor (CRT) inom ESFP är också av mindre intresse eftersom de för det första är tänkta att sättas in i konfliktområden och omfatta kapaciteter som inte är av relevans för att bistå EU-medborgare i nöd. Undantaget skulle kunna vara räddningstjänst, men då skulle man bara dra på de resurser som redan finns inom räddningstjänstmekanismen och därmed inte utgöra ett mervärde till redan existerande strukturer. För det andra innebär en mobiliseringstid på fem dagar eller mer efter beslut att insatsstyrkorna är mindre lämpliga för snabba insatser i samband med en oförutsägbar katastrof av flodvågskatastrofens karaktär.

5. Avslutning

Trots de operativa begränsningar som EU:s existerande formella krisberedskapsstrukturer påvisar när det gäller att snabbt hjälpa EU-medborgare, inklusive svenska medborgare, är det värt att fundera över vad som skulle ha kunnat åstadkommas om man från Sveriges eller något annat medlemslands sida aktiverat det konsulära samarbetet och/eller försökt använda sig av de formella krisberedskapsstrukturerna på ett informellt, oortodoxt och kreativt sätt. En förutsättning för det senare är emellertid att representanter för medlemsländerna snabbt hade kunnat mötas i ett existerande forum som KUSP för att där diskutera eventuella sådana lösningar. Vid flodvågskatastrofen motverkades sådana möten av det för-

²³ Se t.ex. Telemeddelande från Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen 2005-05-25, *Rapport från PROCIV möte den 25 maj 2005*.

hållandet att det var jul- och nyårshelg och berörda nationella representanter inte var på plats i Bryssel. Oavsett vad som konkret kommer ut av de inom EU presenterade förändringsförslagen, finns det i dag en nyvunnen mental beredskap på alla nivåer inom EU för att kunna bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser. Under 2006 planeras t.ex. en evakueringsövning i samarbete mellan det konsulära samarbetet och ESFP.²⁴

²⁴ PM från Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen (2005-06-08), "Tillägg till rapporteringen från Sveriges representation i Bryssel om EU:s arbete efter Tsunami-katastrofen".

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspanning. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarfsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknätningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.



38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk-rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.



82. Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering. M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ågaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.
93. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. N.
94. Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? M.
95. Nyttiggörande av högskoleuppfindingar. U.
96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Fö.
97. När en räcker. Mastdelning för miljön. N.
98. Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. Jo.
99. Vissa företagsskattefrågor. Fi.
100. På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. S.
101. Utan timplan – för målinriktat lärande. U.
102. Utan timplan – forskning och utvärdering. U.
103. Anhörigåterförening. UD.
104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrapporter. Fi.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]

En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. [84]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Anhörigåterförening. [103]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informationssäkerhetspolitik.

Organisatoriska konsekvenser. [71]

Styrningen av insatsförsvaret. [92]

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. [96]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]

Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor. [73]

Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.

+ Särtryck: Mål och förslag.

+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]



Personer med tungt missbruk.

Stimulans till bättre vård och behandling. [82]

Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. [88]

Abort i Sverige. [90]

På den assistansberättigades uppdrag.

God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. [100]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]

Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. [57]

Personuppgifter för samhällets behov. [61]

en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]

Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]

Tillsyn på försäkringsområdet. [85]

Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. [87]

Vissa företagsskattefrågor. [99]

Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrapporter. [104]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]

Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]

Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]

Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]

Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]

Uppdragsarkeologi i tiden. [80]

Agenda för mångkultur.

Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. [91]

Nyttiggörande av högskoleuppfinningar. [95]

Utan timplan – för målinriktat lärande. [101]

Utan timplan – forskning och utvärdering. [102]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]

Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]

På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]

Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. [44]

Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]

Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]



Fiskevårdens finansiering. [76]
Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt
och miljö. [79]
Behörighet och ansvar inom djurens
hälso- och sjukvård. [98]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och
samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljö-
organisationerna i miljöprocessen och
avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter
konkurs. [63]
Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och
expertkompetens. [67]
Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2.
[77]
Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]
Kunskap för biologisk mångfald – inventera
mera eller återvinn kunskapen? [94]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och
terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En
fusion mellan Arbetslivstjänster och
Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget
liv – jämställdhetspolitiken mot nya
mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]

Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]
Ägaransvar vid trafikbrott. [86]
Bevakning av kollektivavtals efterlevnad.
[89]
Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i en ny geografi – en samlad förvaltning
med politisk styrning. [93]
När en räcker. Mastdelning för miljön. [97]