



Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004

Sammanfattning

Flodvågskatastrofen i södra och sydöstra Asien den 26 december 2004 är en av vår tids största naturkatastrofer. Den drabbade även många svenskar som var på semester i främst Thailand. Över 500 omkom, ett stort antal skadades och flera tusen evakuerades.

Katastrofen ställde på ett allvarligt sätt den svenska statsorganisationens handlingsförmåga på prov. Utskottet granskar i detta betänkande regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen. Regeringen styr riket och granskningen handlar i första hand om att kontrollera om regeringen har levt upp till de krav som är berättigade att ställa på regeringsmakten enligt regeringsformen.

I ett inledande avsnitt diskuterar utskottet den granskningsuppgift som ankommer på utskottet enligt regeringsformen. I ett därpå följande avsnitt går utskottet igenom händelseförloppet under de dygn som följde på katastrofen. Utskottet går här även igenom nyhetsrapporteringen i medierna. Därefter följer ett rättsutredande avsnitt i vilket frågan om regeringens roll och ansvar vid kriser behandlas. Efter det kommer utskottet in på frågan om regeringens och Regeringskansliets beredskap före flodvågskatastrofen. Här behandlas bl.a. vilka åtgärder som hade vidtagits av regeringen och Regeringskansliet i syfte att förstärka krishanteringsförmågan. På detta följer sedan ett avsnitt om regeringens handlande i anledning av flodvågskatastrofen. Enskilda statsråds handlande granskas liksom olika insatser som genomfördes under hanteringen av krisen.

I ett avslutande avsnitt redovisar utskottet sitt ställningstagande i granskningen. Utskottet konstaterar brister i såväl Regeringskansliets krisberedskap som regeringens och enskilda statsråds handlande i anledning av flodvågskatastrofen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	5
1 Inledning	6
Annandagen 2004	6
Konstitutionsutskottets granskningsuppgift	7
Regeringsformen	7
Utgångspunkter i konstitutionsutskottets granskning	8
Utskottets och Katastrofkommissionens olika uppdrag	8
Redogörelse för utskottets arbete	9
2 Händelseförloppet – en kronologisk redogörelse	11
Flodvågen	11
Vad hände sedan?	12
Nyhetsrapportering i medier	27
Svenska nyheter om flodvågskatastrofen	27
En studie om svenska mediers bevakning	32
Utländska medier	33
3 Regeringens ansvar och roll vid kriser	35
Konstitutionell grund	35
Allmänt om regeringens styrfunktion	35
Regeringens konstitutionella ansvar i fredstida krissituationer	36
Handlande i strid med gällande ordning	37
Utskottets bedömning	38
Statens ansvar vid kriser	39
Det allmännas ansvar vid en kris	39
Ansvar när svenskar drabbas utomlands	39
Utskottets bedömning	46
Regeringen och Regeringskansliet i krishanteringssystemet	47
Regeringens roll	47
Regeringskansliets och departementens roller	48
Ansvarsfördelning regeringen–Regeringskansliet	52
Utskottets bedömning	52
Statsrådets ansvar	55
Statsrådstjänsten	55
Arbetsfördelning och beslutanderätt i Regeringskansliet	56
Delegation och ansvar i offentlig verksamhet	65
Delegation i Regeringskansliet – tidigare analys	68
Regeringsarbetet	69
Räckvidden av statsrådets ansvar – tidigare granskning	71
Utskottets bedömning	73
Särskilt om ansvarsförhållanden inom utrikesförvaltningen	77
Konstitutionell ordning m.m.	77
Beslutsfattande vid utlandsmyndigheterna	78
UD 87:s och utrikesutskottets betänkanden	78
Utskottets bedömning	79
4 Frågan om regeringens och Regeringskansliets beredskap	81
Beredskap att leda krishantering	81

Statliga utredningar m.m.	81
Propositioner och riksdagsbehandling	89
Beredskap att bistå svenskar vid katastrof utomlands m.m.	94
Statliga utredningar m.m.	94
Propositioner och riksdagsbehandling	97
Åtgärder som vidtagits av regeringen och Regeringskansliet	99
Problemanalys och inriktningsdokument m.m.	99
Redovisningar av arbetet med att förstärka krishanteringsförmågan	103
Statsrådsberedningens roll och deltagande i övningar	107
Särskilt om arbetet krisberedskap inom utrikesförvaltningen	108
Statsrådets beredskap	110
Frågan om krishanteringsorgan i Regeringskansliet	111
Övrigt	112
5 Regeringens handlande i anledning av flodvågskatastrofen	114
Krisorganisation m.m.	114
Regeringens och vissa statsråds enskilda handlande	114
Statssekreterare	126
Kontaktmannagrupp	126
Statsrådsberedningen	127
Utrikesdepartementet	129
Försvarsdepartementet	132
Socialdepartementet	133
Vissa andra departement	134
Krisberedskapsmyndigheten	135
Räddningsinsats	136
Gällande ordning	136
Händelser och åtgärder	136
Övrigt	141
Katastrofmedicinsk insats	142
Gällande ordning	142
Händelser och åtgärder	145
Övrigt	148
Evakuering av nödställda	149
Gällande ordning	149
Händelser och åtgärder	150
Övrigt	153
Sjuktransport	154
Gällande ordning	154
Händelser och åtgärder	156
Övrigt	160
Hemtagning av omkomna	161
Gällande ordning	161
Händelser och åtgärder	162
Övrigt	166
Registrering av saknade, skadade och omkomna	167
Gällande ordning	167
Tidigare erfarenheter	168
Händelser och åtgärder	168

Övrigt	171
Utsändande av ID-kommissionen	172
Gällande ordning	172
Händelser och åtgärder	173
Information till statschefen	174
Gällande ordning	174
Händelser och åtgärder	174
Regeringskansliets telefonkapacitet	175
Gällande ordning	175
Händelser och åtgärder	176
Övrigt	177
Information till allmänheten	179
Gällande ordning	179
Händelser och åtgärder	179
Övrigt	185
Personalförstärkning i Thailand	186
Gällande ordning	186
Händelser och åtgärder	187
Övrigt	189
6 Utskottets ställningstagande	191
Frågan om regeringens och Regeringskansliets beredskap före katastrofen	191
Regeringskansliets organisering	191
Utrikesförvaltningens beredskap	193
Statsrådets beslutsberedskap	195
Regeringens handlande i anledning av katastrofen	195
Regeringens allmänna roll under krisen	195
Enskilda statsråds handlande i inledningen av katastrofen	197
Inledandet av det akuta krisarbetet och olika insatser	199
Samordningen mellan departementen och Statsrådsberedningens roll	203
Kontakterna med statschefen	204
Den externa informationen från regeringen	205
Statsrådets ansvar	206

Utskottets anmälan

Utskottet anmäler härmed enligt 12 kap. 2 § regeringsformen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.

Stockholm den 30 mars 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp) och Carl-Erik Skårman (m).

1 Inledning

Annandagen 2004

Söndagen den 26 december 2004 inträffade en av vår tids största naturkatastrofer. Ett kraftigt jordskalv inträffade under Indiska oceanen utanför den indonesiska ön Sumatra. Jordskalvet gav upphov till enorma flodvågor, tsunamier, som med förödande kraft slog in över kustområden i flera länder i framför allt södra och sydöstra Asien. Effekterna blev närmast ofattbara. Hundratusentals människor omkom. Ännu fler skadades, miste sina anhöriga och förlorade sina hem.

Det inträffade innebar även en nationell katastrof för Sverige. Ett stort antal svenskar befann sig i den drabbade regionen, mestadels i sydvästra Thailand. Området är ett av de mest populära för svenska turister med platser som Khao Lak, Phuket, Phi Phi-öarna och Krabi. Över 500 svenskar omkom när flodvågen slog in över dessa platser. Många fick allvarliga skador. Flera tusen evakuerades. Den materiella förödelsen blev omfattande. Ett stort antal förlorade familjemedlemmar, anhöriga eller vänner i katastrofen.

Efter begäran den 26 december från FN inledde Sverige en biståndsinsats till Sri Lanka. Senare inleddes också ett katastrof- och räddningsarbete från Sverige för att bistå de svenskar som hade drabbats i Thailand.

Konstitutionsutskottet enades den 8 januari 2005 om att granska hur regeringen hanterat följderna av flodvågskatastrofen i Asien. Det formella beslutet om att inleda granskningen fattades vid utskottets sammanträde den 18 januari 2005.

När utskottet granskar regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen i Asien görs det mot den bakgrunden att det är regeringen som enligt den svenska konstitutionen styr riket och ytterst leder den svenska statsförvaltningen, och den är ansvarig inför riksdagen. Naturkatastrofer utlöses av naturliga händelser och reaktioner. Vad som kan göras är att förebygga och lindra konsekvenserna av katastrofen. Det måste finnas en förberedelse för att en katastrof kan inträffa, och om den inträffar krävs ett snabbt och effektivt handlande så att rätt åtgärder sätts in. Flodvågskatastrofen ställde på ett allvarligt sätt den svenska statsorganisationens handlingsförmåga på prov. Som det styrande statsorganet har regeringen i dessa avseenden en mycket viktig roll. Granskningen handlar om att kontrollera om regeringen har levt upp till vad som åligger den enligt den konstitutionella ordning som gäller i Sverige.

Konstitutionsutskottets granskningsuppgift

Regeringsformen

Konstitutionsutskottets granskning

Bestämmelser om riksdagens kontrollmakt finns i 12 kap. regeringsformen (RF). Där framgår att konstitutionsutskottets granskning är ett av riksdagens instrument för att kontrollera regeringen. Enligt 12 kap. 1 § skall konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollet över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena.

Konstitutionsutskottet har att självständigt utöva sin granskningsuppgift. Enligt 12 kap. 2 § RF skall utskottet minst en gång om året meddela riksdagen vad det vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. De senaste åren har utskottet avgett två betänkanden per riksmöte, ett mindre på hösten inriktat på administrativa frågor i Regeringskansliet och ett mer omfattande på våren i vilket de ärenden behandlas som väckts under året genom anmälningar från riksdagsledamöter till utskottet. Härutöver förekommer det att utskottet avger granskningsbetänkanden i vilka endast ett enskilt granskningsärende behandlas.

Vidare framgår av 12 kap. 2 § RF att riksdagen med anledning av konstitutionsutskottets meddelande kan göra framställning till regeringen. Någon sådan har dock inte gjorts sedan bestämmelsen antogs 1969. Inte heller påfordras något annat beslut av riksdagen än att lägga granskningsbetänkandena till handlingarna. Sedan 1972 har dock omröstningar i kammaren företagits i fråga om de olika uppfattningar som redovisats av utskottsmajoriteten och reservanterna. Omröstningarna har gällt om riksdagen godkänner utskottets anmälan eller godkänner anmälan i den aktuella reservationen. I båda fallen avslutas förfarandet med att kammaren lägger betänkandet till handlingarna.

Konstitutionsutskottets granskning är inte en procedur för att förbereda sådan frågor om misstroendeförklaring mot regeringen eller enskilda statsråd som kan väckas enligt 12 kap. 4 § RF.

Åtal mot statsråd

Till konstitutionsutskottets uppgifter hör också bl.a. att besluta om åtal mot statsråd för brott i utövningen av tjänsten, vilket framgår av 12 kap. 3 § RF. Om utskottet beslutar om sådant åtal utförs det av Riksdagens ombudsmän (JO) och prövas av Högsta domstolen. Något åtal mot statsråd enligt reglerna i RF har aldrig förekommit.

Utgångspunkter i konstitutionsutskottets granskning

Av RF:s lydelse följer och av dess förarbeten framgår att konstitutionsutskottet skall granska regeringens och statsrådets arbete från rättsliga utgångspunkter. Granskningen går ut på att bedöma om det handlings sätt eller den underlåtenhet som regeringen eller enskilda statsråd visat är förenligt med vad tjänsten kräver och som rättsligt sett gäller för uppgiften.

Konstitutionsutskottets granskning omtalas ofta som ”konstitutionell”. Innebörden av detta uttryckssätt kan sägas vara att granskningen är föreskriven i grundlag (RF), utförs av riksdagens utskott för konstitutionella ärenden, riktar sig mot regeringen och dess ledamöter och i praktiken företrädesvis kommer att avse rättsliga frågor som i juridisk terminologi kan hänföras till statsrätten eller den konstitutionella rätten. Granskningen kan också sägas bidra till utvecklingen av den konstitutionella rätten genom att utskottet, i de fall rättsläget inte redan är fullt uttolkat, i sina bedömningar anför sin uppfattning om vilken ordning som bör vara gällande.

Man kan säga att utskottets granskning är konstitutionellt rättslig. Detta uttryckssätt återspeglar också att granskningen utgör ett inslag i statsskicket och det centrala statslivet.

Utskottets och Katastrofkommissionens olika uppdrag

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen, efter överläggningar med riksdagens partier, att tillkalla en kommission för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien. Kommissionen antog namnet 2005 års katastrofkommission (Katastrofkommissionen) och överlämnade den 1 december 2005 betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

Det finns här skäl att omnämna vissa skillnader mellan konstitutionsutskottets och Katastrofkommissionens granskningsuppdrag.

Som framgått är konstitutionsutskottets granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen i Asien ett led i utskottets grundlagsreglerade uppdrag att utföra konstitutionell kontroll av hur regeringsmakten utövas.

Katastrofkommissionens, å sin sida, har haft i uppgift att ”utvärdera vårt samhälles förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och på vilket sätt de erfarenheterna kan tas tillvara”. Särskilt skulle belysas hur riksdag, regering och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, hanterade situationen. I uppdraget ingick också att peka på eventuella behov av förändringar i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför Sverige. I direktiven beskrevs kommissionen som en oberoende kommitté. Den skulle arbeta med ett öppet arbetssätt och ett tydligt medborgarperspektiv, dvs. ”organisera sig som en medborgarkommission”.

Kommissionen beskriver själv i sin rapport uppdraget som medborgarkommission på följande sätt (s. 65).

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

Konstitutionsutskottets och kommissionens granskningsuppdrag skiljer sig åt i ett antal avseenden. En skillnad gäller föremålet för granskningen, dvs. granskningsobjektet. Medan kommissionen haft i uppdrag att granska hur olika delar av statsapparaten hanterade den kris som uppkom begränsar sig utskottets granskning till regeringen och enskilda statsråd. Hur andra delar av statsapparaten hanterade krisen ligger således, i enlighet med utskottets uppdrag i RF, utanför utskottets granskningsområde.

En annan skillnad är att det i kommissionens uppdrag ingick att även blicka framåt och peka på behov av förändringar i syfte att stärka beredskapen. Konstitutionsutskottets granskning är däremot tillbakablickande med ett kontrollerande syfte, även om utskottet, som framgått, genom de uttorkningar och bedömningar som görs i granskningen inte sällan – utöver att påtala eventuella brister – också bidrar till utvecklingen av praxis på det konstitutionella området.

En tredje skillnad mellan kommissionens och utskottets granskning är synen på vad som utgör grund för ansvar. Som framgått utgår kommissionen från ett medborgarperspektiv, och i sin bedömning begränsar den sig därför inte till gällande författningar och praxis. I sin rapport anför kommissionen att den ansluter sig till en syn på granskningsuppgiften som innebär att dess bedömningar mer handlar om legitimitet än om legalitet (s. 65). Konstitutionsutskottets granskningsuppdrag tillåter inte ett så brett perspektiv. Som framgått av det föregående är utskottets bedömning i princip bunden till rättsligt grundade argument. Vad som får förväntas av en regering när det inträffar en katastrof som tsunamin år 2004 kan emellertid inte anges i detalj genom reglering i förväg. Den granskning som åvilar konstitutionsutskottet blir sättet att i efterhand göra klart i vad mån regeringens handlande svarat mot de krav som med vanliga rättsliga bedömningar kan anses ha åvilat den i konstitutionell mening. Vid en sådan bedömning är hänsyn till berättigade förväntningar inte uteslutna.

Redogörelse för utskottets arbete

Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och skriftliga svar från Regeringskansliet på frågor från utskottet. Sammantaget under perioden

april 2005–mars 2006 har utskottet översänt 14 skrivelser med ett stort antal frågor till Regeringskansliet. Som svar på dessa frågor har inkommit 13 skrivelser från Regeringskansliet. Svaren återfinns i betänkandets *del 2*. Materialet innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. Dessa uppgifter har uteslutits ur *del 2*, liksom en del omfattande promemoriebilagor i deras helhet.

För att inhämta upplysningar har utskottet mellan den 26 januari och den 16 februari 2006 hållit sammanlagt tolv offentliga utfrågningar. Upp-teckningar från utfrågningarna finns i betänkandets *del 3*.

Utskottet har också haft tillgång till det underlag som lämnats till Katastrofkommissionen från Regeringskansliet och olika myndigheter samt anteckningar från Katastrofkommissionens utfrågningar av statsråd, tjänstemän i Regeringskansliet och andra. Den 7 december 2005 informerade Katastrofkommissionens ordförande, hovrättspresident Johan Hirschfeldt, och huvudsekreterare, teknologie doktor Per Molander, utskottet om innehållet i kommissionens rapport (SOU 2005:104).

Härutöver har utskottet haft tillgång till ytterligare material i form av bl.a. skrivelser från allmänheten och handlingar från olika myndigheter. Detta material finns tillgängligt hos konstitutionsutskottet (dnr 050–2564-2004/05).

2 Händelseförloppet – en kronologisk redogörelse

Flodvågen

Söndagen den 26 december 2004 klockan 1.59 (svensk tid) inträffade en kraftig jordbävning på havsbotten utanför Indonesiens kust. Skälvet magnitud uppmättes först till 9,0 på Richterskalan och var det fjärde största skälvet som uppmätts.¹ Ytterligare analyser har senare gett vid handen att skälvet kan ha varit ännu större, 9,3 på Richterskalan, vilket skulle innebära det näst största skälvet som någonsin uppmätts.²

Jordbävningen gav upphov till flodvågor, s.k. tsunamier, vilka drabbade ett mycket stort område i södra och sydöstra Asien. Klockan 2.15 nåddes Norra Sumatra och ögruppen Nikobarerna av de första flodvågorna. Omkring klockan 3.45 nåddes Sri Lanka, Indien och Thailand och cirka klockan 5.30 nåddes Maldiverna. Även områden på Afrikas östkust drabbades av flodvågor.³

Flodvågorna ledde till omfattande förödelse. Mätt i antal omkomna rör det sig om den största flodvågskatastrofen i historien.⁴ Totalt beräknas över 1,7 miljoner människor ha förlorat sina hem och över 226 000 ha omkommit i katastrofen.⁵ Värst drabbades Indonesien, där antalet dödsfall har beräknats till över 166 000. Totalt drabbades tolv länder direkt av flodvågen och medborgare från hela 104 länder omkom i katastrofen.⁶

Även många, mestadels europeiska, turister som vistades i regionen drabbades. Sverige var den europeiska nation som drabbades hårdast.⁷ Så många som 20 000–30 000 svenskar beräknas ha befunnit sig i regionen vid tidpunkten för katastrofen, och av dessa befann sig ett stort antal på platser som träffades av flodvågen. I slutet av januari 2006 omfattade Rikskriminalpolisens lista över saknade och identifierat avlidna 543 personer.⁸ Cirka 1 500 svenskar skadades i samband med katastrofen.⁹

¹ Tsunami Evaluation Coalition [TEC]: Initial Findings, rapport december 2005, s. 2.

² TT ("Forskare: Julskälvet var tre gånger starkare än förmodat" 2005-03-30).

³ www.noaa.gov ("NOAA [National Oceanic and Atmospheric Administration] and the Indian Ocean Tsunami" uppdaterad 2005-01-28).

⁴ en.wikipedia.org ("2004 Indian Ocean earthquake" 2005-10-27).

⁵ Tsunami Evaluation Coalition [TEC]: Initial Findings, rapport december 2005, s. 3.

⁶ www.swedenabroad.com/phuket ("Den svenska insatsen i Thailand" publicerad 2006-02-03).

⁷ en.wikipedia.org ("Countries affected by the 2004 Indian Ocean earthquake" 2006-03-15), se även www.swedenabroad.com/phuket ("Den svenska insatsen i Thailand" publicerad 2006-02-03).

⁸ www.polisen.se ("527 identifierat avlidna" publicerad 2006-01-27).

⁹ www.swedenabroad.com/phuket ("Den svenska insatsen i Thailand" publicerad 2006-02-03).

Vad hände sedan?

Nedan följer en redovisning av vad som hände efter flodvågen från svensk horisont. Redovisningen innehåller inga värderingar av de åtgärder som vidtogs efter det att flodvågen drabbade stora kustområden i södra och sydöstra Asien. Den är en kronologi över vad som gjordes av främst regeringen och Regeringskansliet. Den bygger på en rad olika källor, bl.a. Regeringskansliets och andra myndigheters underlag till Katastrofkommissionen, uppgifter i medier och svar och kommenterar från Regeringskansliet på skrivelser från utskottet.

Det bör poängteras att redovisningen är översiktligt upplagd och inte gör anspråk på fullständighet. Syftet är att ge en överblick av händelser och åtgärder som följde efter flodvågen. Redovisningen syftar även till att ge en bild av hur och när statsministern och vissa statsråd informerades om det inträffade och deras handlande under det inledande skedet av krisen. De uppgifter om händelseförloppet som utskottet har haft tillgång till i granskningen är mer detaljerade än vad som redovisas nedan. Vidare innehåller avsnittet Regeringens handlande i anledning av naturkatastrofen mer detaljerade redovisningar av olika händelser och åtgärder under krisförloppet.

Alla klockslag i redovisningen, även de som avser händelser i Thailand, är angivna i svensk tid.

Söndagen den 26 december

Klockan 1.59–7.00

Klockan 1.59 inträffar jordbävningen, som ger upphov till flodvågor. Cirka 1 ½ timme efter jordbävningen, klockan 3.35, sänder TT ut ett telegram om att ett kraftigt jordskalv skakat Sumatra och knappt en halvtimme senare, klockan 4.00, rapporterar Ekot att en kraftig jordbävning ägt rum på Sumatra och att tusentals människor kan ha skadats.

Klockan 4.40 sker första kontakten mellan Utrikesdepartementet (UD) och den svenska ambassaden i Bangkok.¹⁰ Kaarlo Laakso, andreman vid ambassaden, ringer upp UD:s vakthavande tjänsteman ("vakthavande") och berättar om jordbävningen och att den givit upphov till stora vågor med översvämningar i bl.a. Phuketområdet som följde. Samtalet kopplas strax vidare till jourhavande konsulära tjänsteman ("konsulära jouren"), som är stationerad i hemmet. Laakso berättar att stora vågor slagit in mot Thailands västkust, att det flöt bilar i vattnet, att träd hade knäckts och att man befarade skadade och döda (SOU 2005:104 s. 143). De diskuterar hur många svenskar det kan finnas i landet och kommer fram till att det kan röra sig om uppemot 30 000. Konsulära jouren ringer därefter först UD:s pressjour ("pressjouren") och sedan tillbaka till vakthavande.

¹⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Klockan 5.00 informerar konsulära juren chefen för UD:s konsulära enhet, Jan Nordlander, som befinner sig på juledighet i Bergslagen.¹¹

Cirka klockan 5.30 är Kaarlo Laakso i ny kontakt med konsulära juren (SOU 2005:104 s. 143). Han rapporterar om att tusentals människor i Thailand är drabbade och att det ryktas att nya vågor är på väg in. Vid samma tidpunkt informeras den ansvariga handläggaren vid UD:s Asienheten av tredjemannen vid ambassaden i Bangkok.¹² Senare på morgonen informerar handläggaren i sin tur chefen för Asienheten.

I Thailand beordrar ambassadör Jonas Hafström att ambassaden skall försättas i krisberedskapsläge och att folk skall kallas in för tjänstgöring i enlighet med ambassadens beredskapsplan.¹³ Hafström själv befinner sig på Bangkoks flygplats. När katastrofen inträffade var han på väg till Phuket för semester tillsammans med sin familj. Hafström sätter sig i en taxi till ambassaden. Han har dessförinnan kontaktat den svenske generalkonsuln i Phuket och med honom kommit överens om att han själv skall försöka ta sig till Phuket. Flygplatsen i Phuket är dock stängd på grund av översvämningen som orsakats av flodvågen.

Tidigt på morgonen börjar anhöriga i Sverige att kontakta UD per telefon och e-post. Ett av de första telefonsamtalen kommer klockan 5.31.¹⁴ Personen som ringer har kontaktats av anhöriga på semester i Thailand som berättat om jättevågor som spolat bort allt på stranden och hela bebyggelsen runt hotellet, och att det runt om dem i vattnet ligger mängder av skadade och döda. Personer på plats i Thailand hör av sig direkt till UD. Cirka klockan 6.00 nås UD:s vakthavande av en person som från ett hus-tak berättar han att han ser lik flyta längs gatorna.¹⁵

Klockan 5.42 skickar TT ut sin första s.k. flash¹⁶: ”Många turister saknas efter att enorma flodvågor svept in över semesterorten Phuket i södra Thailand, uppgav den statliga radion.” Kort därefter publiceras flashen på SVT:s text-tv.¹⁷ Flashen följs av ett TT-telegram som berättar att vågorna fört många turister ut i havet och att flera hotell evakuerats. En TT-reporter som befinner sig på Phuket uppger att hon sett minst en person som

¹¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁴ Skrivelse från Arne Bodén till konstitutionsutskottet (2005-10-17).

¹⁵ www.sydsvenskan.se (”Katastrofen timme för timme” publicerad 2005-01-29).

¹⁶ Det som kallas TT-flash är TT:s högst prioriterade telegram. Enligt TT:s hemsida (2005-04-07) är en TT-flash ”alltid en nyhet med stor verkan och mycket högt allmänintresse”. Tjänsten erbjuds TT:s nyhetskunder. En signal till kundernas personsökare talar om att det finns en stor nyhet att läsa. Flashen innehåller bara själva nyheten och källan. Den följs dock så snabbt som möjligt alltid av ett vanligt telegram som berättar vad man vet om nyheten. Antalet flashar är relativt begränsat. Enligt uppgift från TT skickades under perioden 26 december 2004–31 januari 2005 sammanlagt 12 TT-flashar, varav 10 hade koppling till flodvågskatastrofen i Sydostasien. I sammanhanget kan nämnas att det totalt under hela 2004 skickades 177 TT-flashar.

¹⁷ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:13, s. 32.

omkommit. Hon berättar att hennes hotell skakade lätt klockan åtta på morgonen, lokal tid, och att det två timmar senare vällde in vatten på hotellet på grund av enorma svallvågor från havet.

Efter TT:s flash påbörjar Försvarsdepartementets underrättelse- och beredskapsenhet (Und-ber) sökning på nätet efter information.¹⁸

Klockan 5.52 inkommer det första samtalet om flodvågen till Rikskriminalpolisens rikskommunikationscentral, och det följs snart av flera (SOU 2005:104 s. 144).

Klockan 6.00 rapporterar Ekot att en flodvåg drabbat Thailand.¹⁹

Cirka klockan 6.05 ringer Hafström till konsulära juren och informerar om den kontakt han tidigare haft med den svenske honorärkonsuln i Phuket.²⁰ Hafström berättar också att han ämnar ta sig till Phuket, tillsammans med en präst och en lokalanställd konsulär tjänsteman, för att upprätta ett kriscenter i det svenska honorärkonsulatet.

Klockan 6.18 skickar Und-ber ut ett meddelande med en sammanställning av befintlig information om händelsen. Meddelandet skickas till pressekreterare och t.f. pressekreterare vid Försvarsdepartementet. Klockan 6.28 skickar Und-ber ett nytt meddelande. Det går till en större krets som bl.a. omfattar försvarsminister Leni Björklund och statsministerns statssekreterare Lars Danielsson.²¹ I meddelandet uppges att ”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 döda och skadade”. Vidare uppges bl.a. att ”Enligt UD:s beräkningar kan så många som 10 000–20 000 svenskar befinna sig i området”, ”Svenska ambassaden i Bangkok arbetade i morse för fullt med att [sic] reda på vad som hänt alla de svenskar som befinner sig i Thailand” och ”Det ser väldigt allvarligt ut”. Under dagen följer ytterligare ett antal meddelanden från Und-ber (se nedan).

Klockan 6.30 informeras Christina Palm, ansvarig gruppchef vid UD:s konsulära enhet, om katastrofen av konsulära juren.²² Palm, som befinner sig på julleddighet i Borås, börjar att ta emot samtal och försöka ringa in fler tjänstemän till konsulära enheten.

Klockan 7.00–10.00

I Ekots sändning klockan 7.00 berättar en svensk turist i Phuket om ”sina skrämmande upplevelser”.²³

¹⁸ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁹ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:13, s. 31.

²⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²¹ Utskottets utfrågningar av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14) och statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09). Se även Regeringskansliets (Försvarsdepartementet) svar av den 15 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

²² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²³ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:13, s. 33.

Klockan 7.00 får statssekreterare Lars Danielsson de första uppgifterna om katastrofen via en nyhetssändning från CNN (SOU 2005:104 s. 145).

Klockan 7.20 öppnar Regeringskansliets växel, som fr.o.m. nu är öppen dygnet runt för att kunna ta emot samtal.²⁴ Telefonisterna kan koppla samtal till konsulära jouren, Christina Palm, en konsulär handläggare med bakjour i hemmet och till vakthavande. Även Jan Nordlander tar emot vissa samtal. Under dagen inkallas ytterligare medarbetare för att ta emot samtal.

Klockan 7.30 informeras försvarsminister Leni Björklund, som är sjuk och befinner sig på sitt lantställe.²⁵ Björklund får under den aktuella perioden löpande information genom bl.a. rapporter från Und-ber.²⁶ På söndagseftermiddagen talar hon flera gånger med sin politiskt sakkunnige/t.f. pressekreterare Magnus Edin. De talar bl.a. om katastrofbistånd och stöd till drabbade svenskar i området. Under dagen talar hon även med statssekreterare Jonas Hjelm, Försvarsdepartementet.

Klockan 7.35 ringer Jan Nordlander till UD:s expeditionschef Per Thöresson, som befinner sig på julferier i Bohuslän. Han informerar om jordbävningen, den efterföljande flodvågen och vilka åtgärder som vidtagits.²⁷

Klockan 7.45 kontaktas statsminister Göran Persson, som befinner sig på Harpsund, av Lars Danielsson.²⁸ Statsministern hade då redan sett brittiska Sky News 7-sändning där man rapporterat om att det inträffat en naturkatastrof.²⁹ Senare under dagen har Göran Persson ytterligare en kontakt med Lars Danielsson.

Klockan 7.57 skickar TT ut ett telegram om att Thailands premiärminister har beordrat att de områden som drabbats av flodvågen skall evakueras. Det handlar, enligt telegrammet, om tre provinser i södra Thailand inklusive "turistön" Phuket.

Klockan 8.28 registreras det första skriftliga meddelandet per fax till UD från ambassaden i Bangkok. I meddelandet bekräftas i allt väsentligt den information som redan har lämnats muntligen. Det uppges bl.a. att personer har kontaktat ambassaden och frågat hur de skall bete sig när de har gått ifrån allt de äger och har på hotellen som är översvämmade och bortspolade och att det finns uppgifter om många skadade och även om dödsoffer. Vidare uppges att thailändska myndigheter har påbörjat ett katastrofarbete och att man har satt in båtar och flyg för att evakuera nödställda och söka efter offer.

²⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵ Klockslag enligt www.sydsvenskan.se ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

²⁶ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07).

²⁹ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16), SOU 2005:104 s. 145.

Klockan 8.40 informerar UD Rikskriminalpolisen om att det saknas ett flertal svenskar i området.³⁰

Klockan 8.45 ringer Christina Palm till Stig Edqvist, kriminalkommissarie vid Rikskriminalpolisen och vice ordförande för ID-kommissionen, för att informera om flodvågen och förvarna om att den kan komma att kräva en insats av ID-kommissionen.³¹

Klockan 9.30 sker den första kontakten med biståndsminister Carin Jämtin, som då informeras av sin politiskt sakkunnige Clara von Otter.³² Carin Jämtin får veta att en tsunami inträffat och att Räddningsverket har fått en förfrågan från FN om insatser i Sri Lanka. Jämtin har därefter under söndagen fortlöpande kontakter med tjänstemän på UD. Efter samråd med von Otter och pressekreterare John Zanchi bestäms att biståndsministern skall lämna kommentarer med anledning av de biståndsinsatser som förbereds.

Klockan 10.00–13.00

Klockan 10.00 lämnar statssekreterare Lars Danielsson hemmet för att bege sig till Rosenbad.³³ Detta är inte föranlett av specifikt flodvågskatastrofen, utan Danielsson åker normalt sett till Rosenbad på helgerna för att arbeta.³⁴

Klockan 10.03 skickar Und-ber ut ytterligare ett meddelande. I det uppges att ”Läget är fortsatt oklart i den drabbade regionen som är stor” och att ”Några exakta uppgifter är svåra att få mht läget”. Vidare uppges att ”I övrigt har media och UD bättre läge”. Till meddelandet bifogas ett antal notiser från TT. I en notis talas om att minst 84 människor har dödats och många hundra skadats i Thailand. I en annan uppges att Fritidsresor avvaktar med beslut om vad som skall hända med de avgångar som är planeerade från Sverige på söndagen. Det uppges också att vågorna över Phuket skadade omkring 200 personer varav tio allvarligt och att flera hotell evakuerats.

³⁰ Rikspolisstyrelsens underlag till 2005 års katastrofkommission.

³¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet. Dessförinnan har Palm, enligt Rikspolisstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen, klockan 07.48 kontaktat Rikskriminalpolisen för att få kontakt med vakthavande befäl. Edqvist har, enligt Rikspolisstyrelsens underlag, klockan 08.20 meddelat Rikskommunikationscentralen vid Rikskriminalpolisen att han efter kontakter med UD börjat förbereda ID-kommissionen.

³² Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³³ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07), SVT:s Uppdrag granskning (reportage 2005-03-01). Se även Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁴ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09), Regeringskansliets svar av den 6 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

Klockan 10.05 informeras Anders Lindberg, politiskt sakkunnig hos utrikesminister Laila Freivalds, och Anders Hagquist, utrikesministerns pressekreterare, av sin kollega hos biståndsministern.³⁵ De bedömer att Laila Freivalds bör informeras.

Klockan 10.12 ringer Lindberg vidare till chefen för UD:s ministerkansli, Karin Olofsdotter.³⁶ Fokus är då på de biståndsinsatser till Sri Lanka som planeras från svensk sida och som begärts av FN.³⁷

Klockan 10.20 ringer Olofsdotter till Laila Freivalds och informerar om samtalet med Lindberg.³⁸ Vid lunchtid ringer Anders Hagquist upp Freivalds.³⁹ Han säger att det rör sig om en kraftig jordbävning men att det inte finns någon information om att svenskar skulle vara berörda. Under dagen har Freivalds kontakt med Hagquist ytterligare två gånger. Hon får då information med utgångspunkt i den information som UD:s presstjänst går ut med.⁴⁰

Under förmiddagen har Göran Persson kontakt med presschefen i Statsrådsberedningen, Anna Helsén, för att försäkra sig om att det statsråd vars ansvarsområde bedöms vara närmast berört, nämligen biståndsminister Carin Jämtin, finns tillgänglig för medier.⁴¹ De har ytterligare kontakt senare under dagen.

Vid 11-tiden börjar medier, på uppmaning av UD:s pressenhet, hänvisa oroliga anhängare till Regeringskansliets telefonnummer.

Klockan 11.30 samtalar UD:s pressombudsman Nina Ersman och Hagquist om mediehanteringen och de konstaterar att ärendet hanteras av biståndsmnistern.⁴²

Klockan 11.48 inleder TV 4 sin första extrasändning. I sändningen rapporteras att tusentals människor kan ha omkommit och att även svenskar kan vara bland dem.

Klockan 12.00 inleder Rapport sin första extrasändning. I sändningen uppges bl.a. att många turistorter drabbats hårt, däribland ön Phuket där många svenskar befinner sig. Under söndagen sänder SVT (Aktuellt och Rapport) nio nyhetssändningar, varav sex extrasändningar och en förlängd ordinarie sändning.

³⁵ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet, klockslag enligt Sydsvenska Dagbladet ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

³⁶ Klockslag enligt www.sydsvenskan.se ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

³⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av kanslichefen Karin Olofsdotter (2005-05-23).

³⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

⁴⁰ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴¹ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet, Katastrofkommissionens utfrågning av presschefen Anna Helsén (2005-05-02).

⁴² Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet, klockslag enligt Sydsvenska Dagbladet ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

Klockan 12.30 lägger UD:s pressenhet ut en text på UD:s hemsida vilken uppmanar angöriga i det olycksdrabbade området att snarast ringa hem. Man uppger även att anhöriga som saknar någon på resa i de drabbade områdena kan ringa till UD eller till Sveriges ambassad i Bangkok. De som har anhöriga som reser med någon researrangör bör kontakta arrangören.⁴³

Klockan 12.30 medverkar Nina Ersman i Lunchekot. Hon berättar bl.a. att Thailand verkar vara värst drabbat (för svensk del) och att det kan ta lång tid innan den totala bilden klarnar om människor har flytt undan sina hotell och befinner sig någonstans i naturen. Vad gäller omkomna svenskar uppger Ersman att det ännu inte kommit fram några säkra uppgifter. Ersman medverkar även i SVT-Rapports extrasändning klockan 14.21.⁴⁴ Hon säger då att det finns en del obekräftade uppgifter om omkomna svenskar i Phuketområdet som man följer upp. Som svar på en fråga uppger hon också att antalet dödsfall som dittills kan anses bekräftade i alla fall är under tio.⁴⁵

Klockan 13.00–17.00

Vid 14-tiden ringer Nina Ersman till presschefen i Statsrådsberedningen, Anna Helsén, för att fråga om statsministern planerar att göra ett uttalande som kan läggas ut på UD:s hemsida.⁴⁶ Helsén ber att få ringa tillbaka.⁴⁷ Hon återkommer till Ersman och svarar att det är för tidigt. Svaret ges utan avstämning med statsministern.⁴⁸

Klockan 14.22 inkommer ett faxmeddelande från ambassaden i Bangkok. Av meddelandet framgår att de thailändska myndigheterna funnit totalt 168 döda och 2 008 skadade personer men att siffrorna stiger. Vidare uppges att det är totalsiffror och inkluderar svenskar. Telegrammet innehåller ingen information om svenska dödsfall, men däremot bifogas namnlistor över ”Confirmed alive and safe” och ”Missing persons”, uppgifter som ambassaden tagit emot under dagen efter samtal från allmänheten.

Klockan 14.50 landar planet med Hafström, prästen och den konsulära tjänstemannen i Phuket.

Klockan 15.00 ger Carin Jämtin intervjuer till Rapport och TV 4 på UD. Fokus i dessa är helt på de biståndsinsatser som planeras.⁴⁹

Klockan 15.55 tar Jan Nordlander beslutet att avråda svenskar från resor till Sri Lanka och till södra Thailands västkust (bl.a. Phuket och Krabi).

⁴³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁴ www.aftonbladet.se (”Här är alla nyheterna du missade, Persson” publicerad 2005-01-14).

⁴⁵ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁶ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

⁴⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av presschefen Anna Helsén (2005-05-02).

⁴⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Klockan 16.00 skickar Und-ber ut ett nytt meddelande. Meddelandet innehåller nyhetsnotiser om olika händelser i världen. Vad gäller flodvågskatastrofen finns bl.a. en notis från TT i vilken UD:s presstalesman citeras. Samtliga svenskar som befinner sig i de drabbade områdena i södra Indien, Sri Lanka och Maldiverna uppges vara utom fara, medan det fortfarande är okänt om någon svensk i trakten kring Phuket i södra Thailand har skadats eller avlidit.

Klockan 17.00–24.00

Klockan 18.00 medverkar Nina Ersman i Aktuellt.⁵⁰ Hon säger till reportern att det finns en del ännu obekräftade uppgifter på omkomna i Phuketområdet som UD följer upp. Hur många det rör sig om vill hon inte gå in på, men säger att det i alla fall rör sig om under tio.

Klockan 19.00 medverkar Carin Jämtin i TV 4:s Nyheterna. Hon informerar om den biståndsinsats som gjorts på FN:s begäran och svarar även på frågor.⁵¹

Klockan 19.17 inkommer ytterligare ett faxmeddelande från ambassaden i Bangkok över skadade svenskar på sjukhus i Phuket. Ett dödsfall rapporteras.

Under kvällen meddelar Jan Nordlander att han avser att ta sig till departementet på måndag morgon. Vid lunchtid hade han och Christina Palm gjort upp om att Palm skulle resa till Stockholm på måndag morgon.⁵²

Kabinettssekreteraren ber expeditionschef Thöresson att kalla berörda enheter på UD till ett möte klockan 10.00 på måndagen, vilket också sker.⁵³

Måndagen den 27 december

Klockan 0.00–9.00

Natten upplevs som ”bitvis ’ganska lugn’ på UD”.⁵⁴ Det är en jämn ström av samtal, men i perioder tystnar telefonerna helt. Tjänstemän från Asien-enheten, däribland den biträdande enhetschefen, fortsätter efter att den sista medarbetaren vid konsulära enheten avslutar sitt arbete klockan 3.30 att ta uppgifter från anhöriga och från svenskar i regionen.

I Thailand har Hafström lämnat Phuket för att ta sig till Khao Lak. Han når Khao Lak klockan 6.00.⁵⁵

⁵⁰ Katastrofkommissionens utfrågning av departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

⁵¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁵² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁵³ Utskottets utfrågningar av kabinettssekreterare Hans Dahlgren (2006-02-09) och expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

⁵⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁵⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

I Sverige medverkar Carin Jämtin i morgonnyheterna i såväl SVT som TV 4.⁵⁶

Tidigt på morgonen ringer finansminister Pär Nuder till Göran Persson. De bestämmer att de skall ses på Rosenbad.⁵⁷

Klockan 8.20 ringer expeditionschef Per Thöresson till den tjänsteför­rät­tande expeditionschefen. Thöresson ger denne i uppdrag att i samband med eller efter det planerade mötet hos kabinetssekreteraren inrätta en bered­skaps­grupp för att hantera konsekvenserna för svenska medborgare av flodvågskatastrofen.⁵⁸

Klockan 9.00–13.00

Klockan 9.03 inkommer ännu ett faxmeddelande i vilket ambassaden i Bangkok beskriver svårigheter att få kontakt med det drabbade området. Belastningen på ambassaden är fortsatt hård. Det finns uppgifter från svenska turister om att thailändarna evakuerar folk från katastrofområdet per buss till Bangkok. Uppgifterna gör gällande att det finns många föräldralösa barn på bussarna. Det finns många berättelser om föräldralösa och skadade barn på sjukhusen i södra Thailand som inte har någon svensk att tala med. Det uppges finnas ett stort behov av lämpligt sammansatta kris­team både till södra Thailand och till Bangkok, och en förfrågan riktas från ambassaden till Stockholm om det finns planer på att evakuera folk med svenska plan direkt från Phuket.

Cirka klockan 9.30 ringer Göran Persson, på väg till Rosenbad, till kabi­netts­sekreterare Hans Dahlgren. Dahlgren berättar att lika många svenskar kan ha omkommit som när Estonia förliste 1994.⁵⁹

På morgonen ringer Laila Freivalds till Karin Olofsdotter.⁶⁰ Hon sitter i ett plan på väg mot Stockholm, så Freivalds lämnar ett meddelande på mobil­te­le­fons­vararen att hon vill ha ett möte med berörda enheter hos sig klockan 10.30.

Klockan 10.00 påbörjas det möte hos kabinetssekreterare Hans Dahlgren till vilket initiativ tagits kvällen innan.⁶¹ På mötet konstitueras den bered­skaps­grupp som beslutats inrättas kvällen innan. Under mötet ringer Jonas Hafström in en ”skakande direktrapport” från Khao Lak.

⁵⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁵⁷ www.sr.se (”Pär Nuder ringde Persson om tsunamin” publicerad 2006-03-27).

⁵⁸ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

⁵⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24). Klocks­lag enligt Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁰ Katastrofkommissionens utfrågningar av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31) och kanslichefen Karin Olofsdotter (2005-05-23).

⁶¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Klockan 10.30 kommer Laila Freivalds till UD. Hon går direkt till Hans Dahlgren och blir då varse om att ett möte redan pågår.⁶² Freivalds har senare i en intervju uppgett att det var vid tidpunkten för detta möte som hon förstod att katastrofen kunde vara verkligt stor för Sverige. ”Då fick jag höra hur många svenskar som befann sig i området. Tjugotusen. Risken fanns för en mycket, mycket allvarlig situation”.⁶³ Från denna tidpunkt får Freivalds löpande information av tjänstemän på UD.⁶⁴

Vid 11-tiden kommer gruppchefen Christina Palm till UD.⁶⁵ Någon timme senare anländer även enhetschefen Jan Nordlander.

Klockan 12.00 lämnar förvaltningschef Gunnar Holmgren, på Regeringskansliets initiativ, den första informationen till hovet (riksdagens prot. 2004/05:60). Under kvällen ringer statssekreterare Lars Danielsson direkt till Kungen för att informera om läget.⁶⁶

Klockan 13.00–17.00

Efter lunch samlar statsministern sina närmaste medarbetare och får deras bedömning.⁶⁷ Som ”närmast berörda statsråd” närvarar Laila Freivalds och Pär Nuder.⁶⁸ Persson beslutar att bilda en statsrådsgrupp. Statssekreterare Lars Danielsson redovisar att han beslutat att bilda en statssekreterargrupp.

Vid 14-tiden talar Göran Persson med Thailands premiärminister för att informera sig om hur de thailändska myndigheterna agerade i inledningskedet.⁶⁹

Klockan 14.00 samlas beredskapsgruppen på nytt.⁷⁰ Gruppen leds av Hans Dahlgren. Närvarar vid mötet gör även Laila Freivalds. Ett tredje möte äger rum klockan 16.30. Under de följande två veckorna sammanträder beredskapsgruppen två till tre gånger per dygn. Expeditionschef Per Thöresson tar fr.o.m. tisdag eftermiddag över ledningen av gruppen.

Klockan 14.23 inkommer ett faxmeddelande från ambassaden som meddelar att Thailand tar emot all utländsk hjälp.⁷¹

⁶² Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

⁶³ www.gp.se (”De första dygnet – så hanterade UD informationen” uppdaterad 2005-03-18).

⁶⁴ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁵ Jan Nordlanders och Christina Palms skrivelse Händelseutvecklingen annandagen den 26 december om måndagen den 27 december 2004 (2005-02-04), inlämnad till Katastrofkommissionen.

⁶⁶ www.svd.se (”KU ska granska statsministern” publicerad 2005-01-10), Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁷ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet. Enligt anteckningarna från Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07) ägde mötet rum klockan 14.00. Se även www.sydsvenskan.se (”Katastrofen timme för timme” publicerad 2005-01-29) samt Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24).

⁶⁸ Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen, Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24).

⁷⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Klockan 15.00 håller Göran Persson, Laila Freivalds, Carin Jämtin och representanter för UD ett presskonferens med anledning av naturkatastrofen.⁷² Persson och Freivalds ger i och med detta sina första kommentarer till medierna efter flodvågen.⁷³ Persson uppger bl.a. att resebolagen och UD arbetar för att samla information och hjälpa nödställda. Några initiativ för att underlätta hemresan för de svenskar som väntar på att få åka hem har inte tagits av regeringen. Regeringens bedömning är att hemfärden från flygplatsen fungerar med hjälp av de resebolag som finns. Den svaga länken är transportererna in till flygplatserna. Information om läget i turistorterna är också bristfällig. Ytterligare en presskonferens utlyses till klockan 17.

Klockan 16.00 beställer Jan Nordlander insatser av ID-kommissionen i södra Thailand och Sri Lanka.⁷⁴

Klockan 17.00–24.00

Vid presskonferensen klockan 17.00 deltar bl.a. statssekreterare Lars Danielsson och kabinetssekreterare Hans Dahlgren.⁷⁵ Bland annat uppges att man precis före presskonferensen fått de första förfrågningarna från reseföretagen om hjälp med transporter från framför allt Thailand till Sverige, och man tar nu nödvändiga kontakter med framför allt SAS för att få fram resurser för att öka kapaciteten för hemtransporter. Det uppges att huvudansvaret för att transportera hem resenärer ligger på reseföretagen. Men när nu reseföretagen kan ha kapacitetsproblem ses det som absolut nödvändigt att man från statens sida hjälper till ”på det sätt som kan vara nödvändigt”.

Klockan 18.00 träffas en överenskommelse mellan UD, Förvaltningsavdelningen och företaget Kalixtele 24 om att fr.o.m. klockan 7 på nästa dag anlita det nämnda företags ”Call Center” för att förstärka Regeringskansliets telefonväxel.

Under dagen avreser den första UD-medarbetaren från Stockholm mot Bangkok/Phuket. Denne följs under de följande dagarna av flera medarbetare.

Klockan 23.30 lämnar Försvarsdepartementets muntligt besked till Räddningsverket om insatser för att bistå svenska medborgare i Thailand.⁷⁶ UD skall stå för kostnaderna.

⁷¹ Klockslog enligt SOU 2005:104 s. 153.

⁷² Webbutskändning på www.regeringen.se

⁷³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁷⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁷⁵ Webbutskändning på www.regeringen.se

⁷⁶ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

Tisdagen den 28 december

Klockan 0.00–12.00

På morgonen sammanträder statssekreterare Lars Danielsson med statssekreterare i Finans- och Försvarsdepartementen.⁷⁷

Statsminister Göran Persson har möte med ”närmast berörda statsråd”.⁷⁸ Dessa är vice statsminister Bosse Ringholm, utrikesminister Laila Freivalds, infrastrukturminister Ulrica Messing och finansminister Pär Nuder.⁷⁹ Vid mötet bildas den ovan nämnda särskilda statsrådsgruppen.⁸⁰ Den särskilda statsrådsgruppen sammanträdde som sådan första gången på onsdagen. Efter vissa initiala svårigheter kommer företaget Kalixtele 24 i gång med sin ”Call Center”-verksamhet.

Klockan 12.00–24.00

Klockan 12.00 fattar Räddningsverkets generaldirektör, Christina Salomonsson, det formella beslutet om Räddningsverkets insats i Thailand.⁸¹

Klockan 14.00 har statssekreterargruppen sitt första möte. Härefter sammanträder gruppen dagligen – utom den 6 januari – t.o.m. den 7 januari 2005.⁸²

Vid 14-tiden ringer Göran Persson till ambassadör Jonas Hafström, som nu har återvänt från Khao Lak till Phuket.⁸³ Hafström gör bedömningen att det rör sig om 400–500 saknade och döda svenskar. Persson jämför med Estoniakatastrofen.⁸⁴

Klockan 15.00 kommer expeditionschef Per Thöresson till UD.⁸⁵

Klockan 15.30 håller Laila Freivalds, kabinetssekreterare Hans Dahlgren och statssekreterare Lars Danielsson en presskonferens om läget i de katastrofdrabbade områdena i Asien. Under de följande dygnet hålls flera presskonferenser, merparten under ledning av Göran Persson.

Klockan 16.30 närvarar expeditionschef Per Thöresson för första gången vid beredskapsgruppens möte. Från och med nu är det han som leder gruppens arbete.

⁷⁷ Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

⁷⁸ Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

⁷⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸¹ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

⁸² Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

⁸³ Katastrofkommissionens utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2005-04-27).

⁸⁴ Se även utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁸⁵ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

På eftermiddagen bekräftas vid ett möte med SAS UD:s avsikt att ta i anspråk den luftbro som SAS tidigare på dagen, efter förfrågan från UD, erbjudit.⁸⁶ Alla papper skall skrivas på nästföljande dag. I avvaktan på SAS första flygning hyr UD in en Boeing 757 från Air Scotland/Greece Airways. Detta plan hämtar upp 233 passagerare i Phuket den 29 december.

SMS-meddelanden skickas ut till personer som kan nås via svenska mobiloperatörer i Thailand, Sri Lanka och Indien (SOU 2005:104 s. 131). Meddelandet innehåller en uppmaning att höra av sig till anhöriga, respektive ambassad eller UD.

Konsulära enheten fattar ett beslut att ”tillämpa lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd mer generöst än vad som skett dithills (SOU 2005:104 s. 131). Det skulle klargöras att någon återbetalning av bidrag inte skulle krävas, enbart en kvittering av det mottagna bidraget.

Klockan 18.50 avreser första styrkan från Räddningsverket från Arlanda till Phuket.⁸⁷ Med på planet finns också Laila Freivalds samt generaldirektör Christina Salomonsson.

Onsdagen den 29 december

Klockan 9.00 informeras Kungen på Slottet av kabinetssekreterare Hans Dahlgren. Under de följande dagarna ges information till hovet vid ytterligare ett par tillfällen.

På förmiddagen har den särskilda statsrådsgruppen sitt första sammanträde. Deltar gör Göran Persson, Bosse Ringholm, Leif Pagrotsky, Thomas Bodström, Hans Karlsson, Berit Andnor, Pär Nuder, Morgan Johansson, Leni Björklund, Carin Jämtin och Sven-Erik Österberg.⁸⁸ Statsrådsgruppen sammanträder härefter dagligen t.o.m. den 4 januari 2005. Den 8 januari 2005 hålls ytterligare ett sammanträde. Det blir gruppens sista.

Klockan 11.00 ringer Luftfartsverket till Jan Nordlander och meddelar att förutsättningar nu finns att genomföra det sjuktransportuppdrag, som tidigare begärts av UD, med två flygplan av typen MD80.⁸⁹ Konsulära enheten meddelar då att UD beställer genomförande av uppdraget (bekräftas senare skriftligt per e-post).

Klockan 12.00 påbörjas luftbron med SAS.⁹⁰ Sammanlagt genomfördes med SAS tolv flygningar med Boeing 737 och fyra med Airbus 330/340 (samt två sjuktransporter). Luftbron avslutades den 4 januari 2005.⁹¹ Totalt organiserades 17 flygningar av UD.⁹²

⁸⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁸⁷ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

⁸⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸⁹ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁰ Klockslog enligt den s.k. Logistikgruppens rapport, ”Logistikrelaterade frågor efter tsunami-katastrofen”, skriven på uppdrag av Katastrofkommissionen.

⁹¹ En flygning avslutades den 8 januari 2005.

Torsdagen den 30 december

Klockan 8.53 skickas ett fax med instruktion från expeditionschef Per Thöresson till Räddningsverket om kylcontainrar.⁹³ Räddningsverket instrueras att omedelbart rekvirera kylutrustning till de katastrofdrabbade områdena i södra Thailand, i synnerhet Krabi och Khao Lak.

Klockan 13.17 och 13.19 avgår de två MD80-planen, som Luftfartsverket organiserat, från Arlanda till Phuket respektive Bangkok.⁹⁴ Under dagen avgår även ett av UD chartrat MD80-plan tillhörande Viking Airlines; planet beställdes av UD den 29 december. Under de dagar som följer avgår ytterligare ett antal ambulansflyg på uppdrag av UD. I ett antal fall utnyttjar UD också erbjudanden om sjuktransporter från utomstående.

Under eftermiddagen avreser ID-kommissionen från Sverige till Thailand.⁹⁵ Kommissionen är framme i Bangkok natten till fredagen, klockan 2.05, för vidare transport till Phuket.⁹⁶

På kvällen landar på Arlanda det första av de evakueringsflyg som SAS fått i uppdrag av UD att genomföra.⁹⁷

Fredagen den 31 december

På morgonen avgår två Herkulesplan från Sverige till Thailand för att hämta hem omkomna svenskar. I lasten finns kistor och sjukvårdsmaterial.⁹⁸

Klockan 9.00 hålls konstituerande möte med en grupp, omhändertagandegruppen, som skall hantera frågor om omhändertagande av avlidna etc.⁹⁹ Gruppen har under torsdagen initierats av statssekreterargruppen. Deltar gör företrädare från Justitie-, Försvars-, Finans-, Utrikes- och Socialdepartementen samt Stockholms stift. Gruppen träffas vid ytterligare ett tillfälle, den 1 januari, då även representanter från bl.a. Stockholms läns landsting, Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket deltar.

Statssekreterargruppen tar initiativ till en samverkansgrupp benämnd kontaktmannagruppen.¹⁰⁰ Syftet med gruppen är att underlätta kontakterna mellan de departement som är mest berörda av arbetet med katastrofen.¹⁰¹

⁹² www.regeringen.se ("Sammanfattning av UD:s insatser efter naturkatastrofen" 2005-01-25).

⁹³ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁴ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁵ www.dn.se ("Svenska id-experter reser till Phuket" publicerad 2004-12-29)

⁹⁶ Rikspolisstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁷ Riksdagens prot. 2004/05:60.

⁹⁸ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁹ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁰⁰ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁰¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Gruppen leds av UD och har sitt första sammanträde under dagen. Berörda departement är, förutom UD, Justitie-, Försvars-, Finans- och Socialdepartementet. Gruppen har ytterligare ett sammanträde den 3 januari.¹⁰²

Lördagen den 1 januari

Tidigt på morgonen kommer de två MD80-planen, som organiserats av UD, åter till Arlanda med skadade svenskar ombord.¹⁰³

Söndagen den 2 januari

Under dagen lyfter ett av Räddningsverket inhyrt Antonov-124-plan från Arlanda med kylcontainrar, kistor och sjukvårdsmaterial.¹⁰⁴

Regeringskansliet (UD) beslutar efter samråd med ambassaden i Colombo, Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket att omdirigera insatsen i Sri Lanka till Thailand på grund av att antalet saknade svenskar där vida överstiger det antal som befaras saknade i Sri Lanka (dnr UD2005/585KC).

Måndagen den 3 januari

Ett regeringssammanträde hålls med anledning av katastrofen. Regeringen beslutar om uppdrag till Rikspolisstyrelsen att samordna hemsändandet och överlämnandet av dem som avlidit till följd av katastrofen (dnr Ju2005/10/PO). Beslutet har förberetts i omhändertagandegruppen.

Tisdagen den 4 januari

Ett andra regeringssammanträde hålls med anledning av katastrofen. Regeringen beslutar därvid att upprätta ett generalkonsulat i Phuket. Ytterligare regeringssammanträden med anledning av katastrofen hölls den 8 och 10 januari.¹⁰⁵

Klockan 15.30 övertar Rikspolisstyrelsen ansvaret från UD för listorna över saknade efter katastrofen.

Onsdagen den 5 januari

Strax före klockan 3.00 landar det första av de två Herkulesplanen på Arlanda med omkomna svenskar.¹⁰⁶ Det andra Herkulesplanet landar på kvällen lördagen den 8 januari 2005.

¹⁰² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁰³ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁰⁴ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁰⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁰⁶ Klockslag enligt www.svt.se ("Första omkomna svenskarna hemma" uppdaterad 2005-01-05).

Nyhetsrapportering i medier

Svenska nyheter om flodvågskatastrofen

Nedan redovisas ett urval av nyhetsrapporteringen den 26 december 2004 i Sverige om flodvågskatastrofen.

Klockslag

- 03.35 TT-telegram som säger att ett kraftigt jordskalv har skakat Sumatra; drygt 1,5 timme har gått sedan skalvet.
- 04.00 Ekot rapporterar att en kraftig jordbävning har ägt rum på Sumatra och att tusentals människor kan ha skadats.
- 04.38 TT-telegram som säger att nio har dött på Sumatra till följd av översvämningar som följde det kraftiga jordskalvet.
- 05.42 TT skickar sin första flash. Den säger att många turister saknas efter att enorma flodvågor svept in över semesterorten Phuket i södra Thailand.
- 05.43 TT-telegram en dryg minut efter flashen som säger att vågorna fört många turister ut i havet och att flera hotell evakuerats. Enligt en TT-reporter som befinner sig på Phuket har minst en person omkommit. Hon berättar att hennes hotell skakade lätt klockan 08.00 på morgonen, lokal tid, och att det två timmar senare välldes in vatten i hotellet på grund av "enorma svallvågor" från havet.
- 06.00 Ekot uppger att det under natten har inträffat flera kraftiga jordbävningar och att stora flodvågor sköljer in mot kusterna i Thailand, Bangladesh och Sri Lanka. Budskapet upprepas i senare sändningar.
- 06.02 TT skickar sin andra flash. Enligt den har minst 160 dödats av en flodvåg i Sri Lanka.
- 06.07 TT-telegram som säger att minst 100 personer skadades av flodvågen i Phuket i södra Thailand.
- 06.10 TT-telegram som säger att flodvågen dödat minst 160 människor i Sri Lanka. Vidare att jordbävningen orsakade en väldig flodvåg mot södra och östra turistområdet i Sri Lanka. En hotellchef säger att fem av hans hotell blivit kraftigt översvämmade.
- 06.19 TT-telegram som säger att minst en turist har omkommit och fyra saknas i Phuket.
- 06.23 TT-telegram som säger att det, enligt Fritidsresors informationsdirektör, finns mellan 10 000 och 15 000 svenskar i Thailand. Enligt telegrammet hade hon inte på onsdagens morgon fått några rapporter om att svenska turister saknas. Hon arbetade då med att samla information.
- 06.49 TT-telegram som säger att det, enligt Fritidsresors informationsdirektör, finns ett 100-tal svenska turister i Sri Lanka. De flesta uppges finnas runt huvudstaden Colombo, men turismen i Sri Lanka är utspridd, och det är svårare att uppskatta exakt hur många svenskar som befinner sig där.
- 06.51 TT-telegram som säger att minst 40 omkommit i Indien efter flodvågen.
- 07.00 Ekot sänder den första ögonvittnesskildringen från en svensk på plats i det katastrofdrabbade området i Thailand.

- 07.10 TT-telegram som säger att Vingresor, enligt bolagets informationschef, har ca 4 000 resenärer från Norden i Phuket. Informationschefen uppger att man inte fått några rapporter om saknade svenskar eller andra nordbor och att man arbetade med att försöka få kontakt med sina resenärer.
- 07.16 TT skickar sin tredje flash, enligt vilken dödsiffran efter flodvågen i Sri Lanka har stigit till 300.
- 07.22 TT-telegram som säger att Sveriges ambassadör i Thailand ämnar upprätta en "miniambassad" i Phuket för att hjälpa svenskar.
- 07.40 TT-telegram som säger att också "turistparadiset" Maldiverna sköljdes över av flodvågor från skalvet. Det kom dock inte omedelbart, enligt telegrammet, några rapporter om skadade eller döda.
- 07.41 TT-telegram som säger att flygplatsen i Phuket, som stängdes efter att ha drabbats av flodvågen, kommer att öppna kring klockan 08.20 (svensk tid). Enligt sin informationsdirektör avvaktar Fritidsresor med vad som skall hända med de avgångar som är planerade från Sverige på söndagen, men "som det ser ut nu på morgonen" kommer man att flyga som planerat.
- 07.50 TT:s reporter på plats berättar i ett telegram om kaotiska scener på stranden i Phuket. Hon uppger att människor försöker att ta sig upp till högre terräng från de dränkta stränderna och hotellen vid kusten och att lastbilar används för evakueringen. Hon vet också att det är fyra människor på hennes hotell som omkommit.
- 07.57 TT-telegram som säger att Thailands premiärminister har beordrat att de områden som drabbats av flodvågen skall evakueras. Det handlar, enligt meddelandet, om tre provinser i södra Thailand inklusive "turistön" Phuket.
- 08.00 Ekot sänder och åter medverkar svensken på plats i Thailand. Denne vittnar bl.a. om jättevågor som spolat bort restauranger, hotell m.m. som låg 50–100 meter in från stranden och att människor spolats ut i havet. Fritidsresors informationsdirektör berättar om tusentals turister i Thailand.
- 08.03 TT-telegram som säger att över 100 människor befaras ha dödats av flodvågor. På de thailändska Phi Phi-öarna, enligt meddelandet "ett populärt turistmål", sade en bybo att han sett minst tio döda på en strand och att han trodde att över 100 människor hade dött eftersom det hände så plötsligt.
- 08.05 TT-telegram som säger att en svensk turist på Sri Lanka uppsökt sjukhus med mindre skador efter flodvågen. Enligt Apollos informationschef finns ett 70-tal svenskar i landet som rest dit med bolaget. Hon uppgav att man lyckats räkna in de flesta och inte fått uppgifter om saknade.
- 08.16 TT-telegram som säger att samtliga flygturer på söndagen mellan Arlanda och de katastrofdrabbade regionerna i Asien kommer att avgå och ankomma som planerat, enligt Luftfartsverkets bedömning.
- 08.26 TT-telegram som säger att minst 21 människor har omkommit av tsunamivågor i de fyra delstaterna i södra Thailand.

- 08.30 TT-telegram som säger att minst 406 människor har dödats i Sri Lanka i samband med jordbävningen.
- 09.17 TT-telegram som säger att jordskalvet mätt 8,9 på Richterskalan.
- 09.17 TT-telegram i vilket en seismolog vid Uppsala universitet kommenterar skalvet. Han säger bl.a. att de skalv som uppmätts är så stora att de kan ge upphov till tsunamier, "så det ser väldigt bekymmersamt ut".
- 09.33 TT-telegram som säger att minst 84 dött och att många hundra skadats i Thailand.
- 09.55 TT skickar sin fjärde flash. I den uppges att över 100 dykande turister saknas i Thailand.
- 10.00 Ekot har sin första förlängda sändning. Medverkar gör Fritidsresor, som uppger att de har mellan 10 000 och 15 000 svenskar på olika hotell i området, och en jordbävningsexpert. I sändningen uppges att den thailändska regeringen har beslutat att evakuera flera provinser, bl.a. turistcentret Phuket.
- 10.26 SVT Text publicerar på sin förstasida en rubrik som säger att över 100 dykentusiaster saknas i Thailand.
- 11.03 TT-telegram som felaktigt citerar UD:s pressjour med information om att alla svenskar i Thailand befinner sig väl. En rättelse sänds ut av TT klockan 11.56.
- 11.27 TT-telegram som säger att minst 288 människor har omkommit i Indonesien, och minst 120 människor har omkommit och över 1 000 skadats i södra Thailand.
- 11.46 TT-telegram i vilket en svensk som arbetar på ett dykcenter i Phuket berättar för TT att hela fronten nere på stranden är förstörd, att båtar ligger uppe på land och att hotellen är mer eller mindre evakuerade. Hon uppger vidare bl.a. att döda människor plockas upp hela tiden och att det är människorna som har legat på stränderna som råkat värst illa ut.
- 11.48 TT-telegram som säger att flodvågorna dödat minst 1 500 och att en miljon påverkas av dem i någon form. Enligt Nationella katastrofhanteringscentrets chef är det troligen den värsta naturkatastrofen hittills i Sri Lanka.
- 11.48 TV 4 har sin första extrasändning. I sändningen rapporteras att tusentals människor kan ha omkommit och att även svenskar kan vara bland dem.
- 12.00 Rapport har sin första extrasändning. I sändningen uppges att jordbävningar har orsakat flodvågor över Sri Lanka, Thailand, Indien och Maldiverna och att många turistorter drabbats hårt, däribland ön Phuket där många svenskar befinner sig. Flera tusen människor uppges ha omkommit. Hittills inga svenska dödsoffer, men uppgifterna uppges enligt de svenska resebyråerna vara knapphändiga. SVT sände sammanlagt nio nyhetsprogram denna dag: fem extrasändningar och en förlängd ordinarie sändning.
- 12.28 TT-telegram som säger att minst 692 har omkommit i Indonesien.
- 12.30 Ekot ägnar hela sin lunchsändning åt flodvågskatastrofen i södra Asien.

- 12.43 TT-telegram som säger att minst 2 134 omkommit i Sri Lanka.
- 12.46 TT-telegram som säger att minst 168 människor omkommit och över 2 000 skadats i Thailand.
- 12.56 TT-telegram i vilket svenskar i Thailand vittnar om ”chock och förödel-se”. Bland annat berättar en 45-årig svensk att han rusat in på hotellet när flodvågorna rullade in över stranden i Patong (i Phuket). Hotelllob-byn fylldes på några sekunder av vatten och inredningen flöt ut på gatan. Han tvingades gripa tag om en pelare för att inte svepas med. När han stod där kom en bil flytande in i lobbyn och den slog runt, så stark var strömmen. Han hade vatten upp till bröstkorgen. Efter några minuter hörde han människor skrika att stranden utanför försvunnit. Han tog sig ut och närmade sig stranden. Då hörde han människor skrika igen och plötsligt såg han en jättevåg, högre än palmerna, som var på väg mot dem. I telegrammet sägs också att Phuket, som är en av de stora turistmagneterna i Thailand, drabbades hårt av flodvågorna. Strän-derna i Patong, Karon och Laguna och de intilliggande hotellen är under jul och nyår fullproppade med turister från västvärlden och Asien.
- 13.10 Rapport sänder extra. I sändningen uppges att över 3 000 människor har omkommit, men dödsiffran befaras stiga.
- 13.21 TT-telegram som säger att Räddningsverket skickar två kommunikations-experten till Sri Lanka samt att EU-kommissionen utlovar 3 miljoner euro i bistånd efter flodvågskatastrofen.
- 14.00 Ekot rapporterar om stigande dödsiffror och att skalvet, som uppmätts till 8,9 på Richterskalan, är det värsta i världen på 40 år.
- 14.21 Rapport sänder extra. I sändningen uppges att över 4 000 människor har omkommit och att siffran befaras stiga.
- 14.41 SVT Text publicerar på sin förstasida en rubrik som säger att svenskar tros ha dött i en flodvåg i Phuket.
- 14.50 TT-telegram i vilket en svensk turist uppger att en svensk har omkom-mit vid Patong Beach i Thailand samt att flera människor har setts svepas med vågorna ut till havs.
- 15.09 TT-telegram som säger att minst 6 300 har dött i katastrofen, varav 223 i Thailand, samt att uppemot 5 000 saknas i Thailand.
- 16.10 Rapport berättar i en extrasändning att flera svenskar omkommit.
- 16.44 TT-telegram som säger att Ving avråder resor till Phuket.
- 16.45 Dagens Eko rapporterar via ögonvittnen att hundratals människor spolats bort från Phuketets stränder och att många svenskar vårdas på sjukhus. I programmet sägs också att det, enligt UD:s pressjour, finns ”minst tiotusen svenskar – men hur dessa svenskar mår eller hur drabbade dom är vet man inte – allt är väldigt rörigt säger en representant för UD som är nerringt av oroliga anhöriga”.
- 16.47 TT-telegram som säger att UD avråder från resor till sydöstra [sic] Thai-land och östra Sri Lanka.

- 17.37 TT-telegram som säger att Fritidsresor stoppar alla resor till Thailand. Fritidsresors informationsdirektör uppger att man inte har några besked om skadade eller döda resenärer men att man inte kommer i kontakt med många av sina resenärer.
- 17.53 TT-telegram som säger att minst 310 omkommit och över 5 000 skadats i Thailand. Motsvarande antal i Sri Lanka är minst 3 225 respektive minst 1 600, i Indien 2 447 respektive okänt och Indonesien minst 2 439 respektive över 2 000. Sammanlagt uppges minst 8 477 ha omkommit och över 8 700 ha skadats.
- 18.08 TT-telegram i vilket en svensk på turistresa i Thailand uppger att hon undkom flodvågen med knapp nöd. Hon vet inte hur många människor som "strukit med" men har sett flera försvinna ut i havet, däribland hennes grannar.
- 18.16 TT-telegram som säger att minst 4 185 människor har omkommit i Indonesien till följd av flodvågorna och att därmed över 10 200 har omkommit hittills i de länder kring Indiska oceanen som drabbats.
- 19.30 Rapport sänder förlängda nyheter. I sändningen uppger en tjänsteman på ambassaden i Bangkok att två svenskar omkommit i Thailand.
- 20.14 TT-telegram som säger att flera afrikanska stater evakuerat kustområden längs Indiska oceanen undan jättevägorna i Asien. I Seychellerna rapporteras nio personer saknade. I Kenyas hamnstad Mombasa har över 10 000 semesterfirare tvångsevakuerats från badstränderna. Från Somalia rapporteras att flera personer som begett sig ut för att fiska saknas.
- 20.17 TT-telegram enligt vilket Indonesien och Sri Lanka ser ut att vara de länder som drabbats hårdast av söndagens naturkatastrof runt Indiska oceanen, räknat i antalet "spillda liv". Katastrofläge råder även i södra Indien, delar av Thailand samt på Maldiverna och Andamanerna. Totalt angavs antalet döda på söndagskvällen svensk tid till långt över 11 000, och det såg ut att fortsätta stiga. I södra Thailand rapporterades omkring 300 personer ha omkommit och 5 000 skadats.
- 20.35 TT-telegram enligt vilket flera av Sveriges största resebolag på söndagskvällen inte visste var alla deras resenärer befann sig och hur de mårde. Informationsläget uppges vara dåligt och inget av resebolagen hade på kvällen uppgifter om allvarligt skadade, saknade eller döda svenskar. Varken Fritidsresor, Always, Ving eller Apollo planerade att sätta in extra flygplan för att evakuera de svenskar som vill resa hem tidigare. Från Fritidsresor sägs att man inte kommer att fatta beslut om att flyga hem resenärerna tidigare förrän man vet mer om situationen och om det är möjligt. Från Ving och Always sägs att man inte vet ens om hotel-len, elen, kommunikationerna eller säkerheten fungerar. Fritidsresor har däremot, enligt telegrammet, stoppat alla resenärer som skulle åka till Thailand och övriga tre bolag avrådde bestämt från att resa. Vidare uppger, enligt telegrammet, flera av bolagen att situationen är mycket kaotisk i de drabbade delarna av Sri Lanka och Thailand.
- 22.00 TV4:s Nyheterna förlänger sin sändning till följd av katastrofen.

En studie om svenska mediers bevakning

Krisberedskapsmyndigheten har låtit forskare vid Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG), Göteborgs universitet, analysera mediernas rapportering och arbetssätt för att skapa en överblick av flodvågskatastrofen. Resultaten av studien publiceras i rapporten *Tsunamins genomslag – en studie av svenska mediers bevakning*.¹⁰⁷ Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att medierna gjorde mycket stora satsningar i rapporteringen om flodvågskatastrofen (s. 172). Särskilt under händelsernas två första veckor utökades samtliga undersökta mediers nyhetsbevakning kraftigt. De första fem–sex dagarna handlade rapporteringen, till att börja med, till stora delar om dödstal och förödelse, ögonvittnesskildringar och hemtransporter, för att sedan mera övergå till frågor av politisk karaktär. Under andra hälften av januari stod den svenska regeringen och myndigheterna i fokus.

Ett huvudresultat i rapporten är att mediernas beredskap för att hantera händelsen var god (s. 174 f.). För samtliga medier, utom Aftonbladet som var i särklass snabbast, var TT:s flash klockan 05.42 på annandagens morgon startsignalen. Personal ringdes in till alla nödvändiga funktioner och TT-telegrammen, som började strömma in allt snabbare, lades ut på webbsidorna. På flera nyhetsredaktioner beslutades tidigt på morgonen att skicka medarbetare till Phuket (s. 31 f.). På annandagens eftermiddag var medarbetare från Aftonbladet, Dagens Eko, Dagens Nyheter, Expressen, SVT och TV 4 på väg från Sverige¹⁰⁸ till framför allt Phuket men i viss mån även Bangkok och, i något fall, andra länder i den drabbade regionen. Även svenska reportrar som befann sig i Sydostasien tog sig under annandagen till Thailand och Phuket.

Vad gäller uppgifter om döda och saknade strömmade sådana, enligt rapporten, in kontinuerligt under inledningsperioden (s. 54 f.). I Rapports första extrasändning klockan 12.00 på annandagen gav dock en medarbetare vid resebyrå My Travel följande svar på en fråga om någon av de svenska resenärerna omkommit: ”Nej vi har inga personskador eller dödsfall rapporterade – än så länge.” Denna upplysning tillsammans med TT-telegrammet om UD:s uppgifter att inga svenskar var drabbade gav, enligt rapporten, både allmänhet och medier en känsla av att katastrofen kanske inte var så farlig, trots allt, sett ur svenskt perspektiv. I Rapports sändning klockan 16.00 sades att UD hade fått uppgifter om att ett antal svenskar omkommit, men det rörde sig om färre än tio personer.

Dagen efter katastrofen rapporterade samtliga medier om saknade svenskar (s. 55). Särskilt kvällstidningarna innehöll många intervjuer med människor som saknade livstecken från anhöriga eller vänner i katastrofområdet. Den 28 december skildrade Aftonbladets och Expressens utsända medarbetare i flera artiklar sökandet efter saknade svenskar. De följande dagarna fortsatte tidningarna att publicera artiklar om främst svenskar som

¹⁰⁷ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:13.

¹⁰⁸ Från Dagens Eko skickades Berlinkorrespondenten, som avreste från Berlin.

sökte sina anhöriga. Den 29 december började tidningarna också att publicera efterlysningar på sina hemsidor och kvällspressen även i papperstidningarna.

Utländska medier

Utskottet har införskaffat morgonsändningarna från BBC, CNN och Sky News.

I nyhetssändningarna rapporterades om jordbävningen och flodvågen. De innehöll uppgifter om hur länderna i regionen hade drabbats. Det framkom glimtar av vilken förödelse som naturkatastrofen orsakade. Det rapporteras att människor hade mist livet och skadats samt att den materiella förödelsen varit stor. Utöver muntliga redogörelser finns det också vissa bilder från katastrofområdet. Vad de aktuella nyhetsredaktionerna rapporterar ändras efterhand som informationen ökar och ändras. Det finns också fler bilder ju senare nyhetssändning det gäller. På motsvarande sätt ökar uppgifterna efterhand om hur många som drabbats. Följande redogörelse avser att ge en bild av vad Sky News rapporterade i sina tidiga sändningar.

Den tidigaste nyhetssändning som utskottet har kopia av var den som sändes klockan 5.00 svensk tid. Då var flodvågen ingen stor nyhet utan endast ett kort inslag som illustrerades med en karta över Sydostasien och delar av Indien samt Sri Lanka med epicentrum utsatt och cirklar in över Sumatra. Det angavs att det fanns rapporter om nio döda i Indonesien.

I sändningen klockan 7.00 var flodvågen huvudnyhet. Rubriken var att en kraftig jordbävning och en massiv våg hade träffat länder runt Indiska Oceanen. Hundratals angavs vara döda, inklusive några utländska turister i Thailand. Det följande inslaget, som varade ungefär tio minuter, innehöll bl.a. en kommentar av en seismolog som sade att det var en stor jordbävning som genererat en våg som blir större och större när den kommer till kusten och då kan vara mycket ödeläggande.

En journalist som befann sig i Jakarta rapporterade att lokala medier i Ache rapporterat nio döda, men att elektriciteten var bruten och det var svårt att få en klar bild av hur omfattande skadorna var. Han sade att det var fråga om en mycket kraftig jordbävning och att de förväntade sig mycket höga olyckstal. Största skadan hade skapats av flodvågen, inte av jordbävningen i sig.

En annan reporter rapporterade från Bangkok och sade att vågen träffat Phuket och att det fanns rapporter om fyra döda och ett ospecificerat antal personer som hade svepts ut i havet. Han angav att vågen skulle ha varit fem meter hög i Phatong där stadskärnan var översvämmad, bilar välta och strömmen bruten. Vågorna angavs också ha träffat områden längre norrut.

I inslaget sade studioreportern att det sammantaget verkar vara ett oklart läge, och reportern från Bangkok sade att läget i Thailand var oklart och att det skulle komma att dröja någon tid innan det skulle gå att få en klar bild av vad som hänt.

Sjusändningen illustrerades huvudsakligen med en kartbild över området. Denna gång hade de röda cirklarna ökat i omfattning i förhållande till femsändningen. Därutöver visades bl.a. bilder på seismografiska kurvor i datorer.

Även i åttasändningen var flodvågen huvudnyhet och ägnades lång tid med rapporter om flera av de drabbade länderna. Två tredjedelar av Maldivernas huvudstad angavs vara översvämmad. I en rapport meddelades att fiskares hus hade svepts ut i havet tillsammans med de personer som sov i dem. När det gäller Thailand angavs att premiärministern beslutat om evakuering av de drabbade områdena, och det lämnades en rapport från en reporter i Bangkok. Dödstalet anges ha ökat till 14 och med största sannolikhet ingick turister bland de döda.

Risk för en andra våg omnämndes. Studioreportern påstod att det framstår som om thailändska myndigheter hade läget under kontroll ("are across the situation"). Reportern i Bangkok instämmer och lägger till att turistindustrin är viktig för Thailand och att regeringen inte vill se några döda turister.

En turist rapporterade något senare från en thailändsk ö att flodvågen hade varit massiv och hade orsakat stor förödelse. Människor sprang för livet i ett försök att komma undan vattnet. Byggnader rapporterades vara förstörda och människor utdragna i havet. Människor sökte skydd i bergen. Det angavs att det gick att använda mobiltelefoner för att meddela anhöriga. Personen i fråga saknade pass och biljett hem men hoppades på hjälp från myndigheter.

Nyheterna illustrerades med olika bilder, bl.a. kartbild, bilder på stränder med bråte uppspolad och i en sekvens (från södra Indien) hur minibussar synes ha svepts ut på stranden. Rapporteringen från Thailand illustreras bl.a. med gatubilder där några personer syns sopa och andra bära väskor.

3 Regeringens ansvar och roll vid kriser

Konstitutionell grund

Allmänt om regeringens styrfunktion

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Vidare framgår av denna bestämmelse bl.a. att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna, vilket ger uttryck för grundsatsen om all maktutövningens lagbundenhet.

Av 1 kap. 6 § RF framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer således regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena får man i stället av RF:s olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230). Här kan nämnas regeringens eget normgivningsområde (8 kap. 13 § RF), att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. RF), regeringens befogenheter i fråga om utrikespolitiken (10 kap. RF) och särskilda befogenheter under krig och krigsfara (13 kap. RF).

Vidare anförs i en kommentar till RF att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i grundlagstexten.¹ Regeringens styrande funktion har ofta definierats som en restfunktion, vilket innebär att till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättsskipning.²

Till sitt förfogande som organ vid styrandet av riket har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, vilket framgår av 11 kap. 6 § RF. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är emellertid inte obegränsad. Enligt bestämmelserna i 11 kap. 7 § RF får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Utanför dessa begränsningar av regeringens styrande funktion faller vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande.³ Inom det området har alltså regeringen rätt att ge direktiv i särskilda fall. Till området kan exempelvis hänföras järnvägsdrift, anläggande av vägar och polisens operativa verksamhet. Rätten att ge direktiv finns då även om handlandet i stort skulle vara reglerat genom författning.⁴ En slutsats som har dragits är att t.ex. polismyndigheterna är

¹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 51.

² Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 13 uppl. rev. av Magnus Isberg och Göran Regner, 2003, s. 127.

³ Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 21 uppl., 2002, s. 65.

skyldiga att efterkomma regeringens direktiv om hur tillgängliga polisstyrkor skall disponeras i en krissituation, och i ett visst läge torde regeringen med hänvisning till myndigheternas lydnadsplikt t.o.m. kunna ge polisen order om att t.ex. storma en byggnad. Däremot skulle regeringen inte ha rätt att meddela en order om att t.ex. anhålla en viss person.⁵

Härutöver har anförts att regeringen – om den inte nöjer sig med att ge direktiv – även torde kunna överta en verkställande uppgift som normalt tillkommer en myndighet.⁶ Sådana fall har förekommit och kommer sannolikt att förekomma i krissituationer. Troligen bör man, har det då anförts, inte se annorlunda på dessa fall än på de fall där regeringen ger direktiv till en myndighet. Har regeringen rätt att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra uppgiften, vilket torde följa av allmänna grundsatser om orderrätt och delegation.

Regeringens konstitutionella ansvar i fredstida krissituationer

Sverige har valt att i 13 kap. RF infoga regler om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Vad gäller ”andra utomordentliga förhållanden” än krig eller krigsfara anfördes i förarbetena till RF att den möjlighet till snabbhet i beslutsfattandet som eftersträvas i en krissituation borde ”tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen” (prop. 1973:90 s. 444). Reglerna i RF:s övriga tolv kapitel är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer. Bland annat finns i 8 kap. bestämmelser som tar sikte på ett snabbare agerande än normalt. I förarbetena anfördes också att regler som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara finns i 8 kap. (prop. 1973:90 s. 445).

Någon särskild bestämmelse som uttryckligen föreskriver att regeringen har ansvar för att olika åtgärder vidtas i anledning av en fredstida krissituation finns inte i RF.

Försvarsutskottet har anfört att, om Sverige angrips på ett sätt som inte täcks in av våra beredskapslagar, det i dag inte finns något övergripande regelverk med därtill knutna skyldigheter och befogenheter (bet. 2001/02: FöU2 s. 71). Inträffar en allvarlig kris blir den emellertid ändå, ansåg försvarsutskottet, omedelbart en fråga för regeringen. Utskottet hänvisade härvidlag till bestämmelsen i RF om att regeringen styr riket. Utskottet menade att när en kris inträffar måste den hanteras (alldeles oavsett om det finns ett särskilt krisledningsorgan eller ej), och regeringens uppgift att styra riket i en allvarlig kris kan inte överlämnas (till något särskilt krisorgan).

⁴ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 382.

⁵ Magnus Isberg, ”Regeringsarbetet i krissituationer”, i Bror Stefenson (red.): *Krishantering. Kan vi bli bättre?*, 1993, s. 52 f. Isberg refererar en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria daterad den 10 januari 1978.

⁶ Magnus Isberg, a.a., s. 55.

Från regeringens sida har anförts att den har det övergripande ansvaret för samhällets insatser i händelse av stora påfrestningar och för samhällets beredskap och förmåga att hantera sådana situationer (dir. 2005:3).

Viss ytterligare vägledning i frågan om regeringens ansvar i en fredstida kris torde kunna hämtas från vad den svenska rättsordningen i övrigt har att säga om underlåtenhet att handla. Det är för rättsordningen känt att underlåtenhet att handla kan medföra ansvar i lika mån som verkligt handlande. På straffrättens område framstår detta som givet i fall där ett visst handlande är påbjudet vid straffansvar. Det är också väl känt att straffbestämmelser ofta nog måste förstås så att ett brott kan begås inte bara genom handling utan också genom underlåtenhet, även om detta inte uttryckligen framgår av lagtexten.

Handlande i strid med gällande ordning

På de allra flesta områden är det meningen att krisberedskapen skall vara författningsreglerad, antingen ansvaret åligger regeringen, som då har att handla med utgångspunkt i de befogenheter den tilldelats i RF, eller genom lagar och förordningar har lagts på förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Det kan dock tänkas finnas krissituationer då regeringen kan bli tvungen att handla på ett sätt som inte står i full överensstämmelse med gällande rättsregler, t.ex. om nationens existens står på spel eller för att rädda människoliv.⁷

Enligt 12 kap. 3 § RF får ett statsråd fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Som motiv för denna bestämmelses utformning hänvisades i förarbetena till vad Grundlagberedningen hade anført (prop. 1973:90 s. 421). Beredningen menade att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Metoden för att få till stånd den önskvärda begränsningen av statsrådets straffrättsliga ämbetsansvar innebar att konstitutionsutskottet skulle pröva om åtal skall väckas mot ett statsråd för brott i tjänsten och att utskottet därvid skall underlåta att beivra brott varigenom ämbetsplikten inte har åsidosatts grovt.

Exempel som har nämnts på situationer då statsråd kan ha haft anledning att göra avsteg från gällande rättsregler och då alltså intressekollisioner kunnat tala för ett särskilt bedömande av ansvarsfrågan är flygplanskapningen på Bulltofta 1972, Norrmalmstorgshändelserna 1973 och terroristattacken mot västtyska ambassaden i Stockholm 1975.⁸

Begränsningarna av statsrådets juridiska ansvar kan uppfattas som ett uttryck på detta speciella område för tankegångar om konstitutionell nödrätt.⁹ Den konstitutionella nödrätten är grundsatsen att statsmakterna, när

⁷ Jfr Henrik Jermsten, *Konstitutionell nödrätt*, 1992, s. 85.

⁸ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 405.

samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att handla rättsenligt. RF vilar dock på och ger uttryck åt förutsättningen att konstitutionell befogenhet inte kan överlätas. Man har i vårt land i huvudsak tagit avstånd från den konstitutionella nödrätten.¹⁰ Tanken att statsorganen i krisituationer skall kunna sätta sig över grundlagsreglerna anses stämma illa med principen om maktutövningens lagbundenhet (SOU 2003:32 s. 96). Andra argument som har förts fram mot en sådan rätt är att man riskerar att fattade beslut inte respekteras som legitima samt att det blir lättare för förrådiska grupper att gripa makten (prop. 1973:90 s. 444 f.).

Likväl torde det finnas ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt vid sidan av författningen. Hur långt denna sträcker sig är dock oklart. Ytterst ankommer det på konstitutionsutskottet att vid granskningen av regeringsarbetet avgöra om ansvar skall utkrävas för formellt oriktiga åtgärder.¹¹

I sammanhanget kan också nämnas att brottsbalken innehåller regler om nödsituationer som grund för ansvarsfrihet (24 kap. BrB). Enligt dessa regler skulle t.ex. ett statsråd, eller hela regeringen, som begår ett brott i tjänsten kunna gå fri från straff om man ansett att det förelegat en nödsituation.¹²

Utskottets bedömning

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. Den framgår av 1 kap. 6 § RF som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som avses med bestämmelsen att regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i RF eller dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget. Utgångspunkten vid en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag skall utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande att styra riket.

Av det anförda följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

⁹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 405. Se dock Henrik Jermsten, a.a., som anser att bedömningarna av regeringens handlande i de refererade fallen har aktualiserat brottsbalkens regler om nödsituationer snarare än den konstitutionella nödrätten (s. 89 f.).

¹⁰ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 420.

¹¹ Jfr Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 1980, s. 334.

¹² Henrik Jermsten, a.a. 68 f.

I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kan även hämtas i vad som anförts avseende underlåtenhet att handla, även om RF:s bestämmelse om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område.

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en kris-situation. Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen skall ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens uppgift blir att tillse att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med RF inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras.

Statens ansvar vid kriser

Det allmännas ansvar vid en kris

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) anförde regeringen att det allmännas ansvar i krissituationer främst gäller krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor eller där icke-offentliga organ kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris (s. 58). Emellertid borde, enligt regeringen, staten eller kommunerna inte ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer. Ett skäl till detta var enligt regeringen att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas, om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet.

Ansvar när svenskar drabbas utomlands

Privata aktörer

När svenskar som befinner sig utomlands drabbas av en katastrof har i första hand *reseföretagen* ansvar för dessa, försåvitt de är paketresenärer. Detta regleras i lagen (1992:1672) om paketresor, den s.k. paketreselagen. Charterresebolag har således ett förstahandsansvar för de resenärer som köper både flygresor och hotellvistelse genom dem. I 15 § finns bestämmelser för det fallet att arrangören efter avresan inte kan tillhandahålla en

väsentlig del av de avtalade tjänsterna. Det rör sig alltså om allvarliga brister. I dessa fall är arrangören enligt första stycket skyldig att ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad för resenären.

Enligt andra stycket är arrangören i vissa fall skyldig att ordna hemtransport för resenären. Så kan vara fallet när han inte kan ombesörja lämpliga ersättningsarrangemang, liksom när resenären på godtagbara grunder avvisar arrangemang som erbjuds. Resenären kan i denna situation också vara berättigad till prisavdrag och skadestånd. Vid en bedömning av vad som är skäligt avseende rätten till fri hemresa bör enligt lagens förarbeten hänsyn kunna tas till bl.a. hur viktiga de uteblivna tjänsterna varit för resan som helhet, hur mycket som återstår av resan och hur kostsam transporten blir för arrangören – och kan resan sägas ha blivit förstörd för resenären bör denne nästan alltid ha rätt till fri hemtransport (prop. 1992/93:95 s. 90).

Reglerna på paketreseområdet kompletteras av Allmänna villkor för paketresor, som förhandlats fram mellan Konsumentverket och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation (RTS). I villkoren står bl.a. följande.

Om efter avresan en väsentlig del av de avtalade tjänsterna inte kan tillhandahållas skall arrangören ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad (p. 6.1). Kan ersättningsarrangemang inte ordnas eller avvisar resenären på godtagbara grunder sådana arrangemang, skall arrangören, om det är skäligt, utan extra kostnad för resenären tillhandahålla likvärdig transport tillbaka till platsen för avresan eller till någon annan ort som resenären godkänner. Innebär en förändring i avtalet enligt första eller andra stycket en försämring för resenären, är han, om det är skäligt, berättigad till prisavdrag och skadestånd.

Vid andra fel, efter avresan, har resenären rätt till prisavdrag och skadestånd, om inte felet beror på honom (p. 6.2). Resenären har inte rätt till skadestånd om arrangören kan bevisa att felet beror på ett hinder utanför arrangörens kontroll, som denne inte skäligen kunde ha räknat med när avtalet ingicks, och vars följer denne inte heller skäligen kunde ha räknat med när avtalet ingicks. Vid fel som har sin grund i en sådan omständighet skall arrangören genast ge resenären den hjälp som behövs.

Kammarkollegiet anför i ett yttrande av den 13 april 2005 till regeringen att paketreselagens bestämmelser är tvingande. Ett reseföretag kan inte genom att häva reseavtalet kringgå lagens bestämmelser, och reseföretagen hade enligt 15 § paketreselagen ansvaret för att se till att resenärer, som drabbades av flodvågskatastrofen i Asien, transporterades hem till avreseflygplatsen i Norden. Det har enligt Kammarkollegiet inte heller under utredningen framkommit någon omständighet i övrigt som gör att staten på rättslig grund skulle ha att ansvara för reseföretagens hemtransportkostnader. I enlighet med det uppdrag kollegiet fått från regeringen har kollegiet även bedömt om det kan vara skäligt att staten ersätter vissa av reseföretagens evakueringskostnader m.m. ex gratia (dvs. av ”nåd”, utan att staten varit ersättningskyldig).¹³ Kammarkollegiet konstaterar därvid

att reseföretagen utförde ett betydande arbete för att ta hem och på annat sätt bistå resenärer som drabbades av katastrofen och att det får anses stå klart att de omedelbara effekterna av katastrofen för svenska resenärers del i avsevärd mån lindrades genom bolagens snabba och effektiva ingripanden. Kammarkollegiet bedömer därför som skäligt att ersätta företagen för vissa av de merkostnader som drabbade dem i samband med att de evakuerade och tog hem svenska resenärer. De kostnader som Kammarkollegiet bedömer bör ersättas gäller för de extraflyg, inklusive flygbesättningar, evakueringshotell samt medicin, läkarvård, debriefing m.m. som avsett svenska resenärer (ej egen personal).

Med dessa utgångspunkter som grund träffade Kammarkollegiet, med förbehåll av regeringens godkännande, en överenskommelse med ett antal reseföretag om ersättning av staten med anledning av flodvågskatastrofen. Regeringen beslutade den 12 maj 2005 att godkänna den överenskommelse som träffats.

Någon skyldighet för enskilda att teckna någon form av försäkring inför resa utomlands finns inte. För dem som tecknar försäkring gäller dock att även *försäkringsbolagen* har ett ansvar för dessa. Konsumenternas försäkringsbyrå¹⁴ har i ett faktablad svarat på vanliga försäkringsfrågor med anledning av naturkatastrofen i Asien.¹⁵ Enligt byrån ger både det rese-skydd som finns i hemförsäkringen och den separata reseförsäkringen bl.a. ersättning för akut sjukhusvård, hemtransport och egendomsskador. Hemförsäkringens reseskydd gäller under 45 dagar. Har man varit borta längre tid måste man alltså ha tecknat en separat reseförsäkring för att försäkringen skall gälla.

Staten

När en katastrof inträffar utomlands ankommer det på det *drabbade landet* att hantera krisen på plats. Enligt folkrätten har en stat ett huvudansvar för de utläningar som vistas på deras territorier.¹⁶

Folkrätten tillerkänner dock staterna vissa rättigheter att utöva skydd, dvs. att bistå sina medborgare i utlandet på olika sätt (SOU 2001:70 s. 54 f.). Hit hör rätten för en stat att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

¹³ Konstitutionsutskottet har tidigare anfört att möjligheten att utbetala ersättning ex gratia utgör ett extraordinärt sätt för regeringen att utan reglering i lag betala ersättning till någon enskild då den anser det påkallat (bet. 2002/03:KU10 s. 57). Det ligger, enligt utskottet, i sakens natur att denna möjlighet måste begagnas återhållsamt.

¹⁴ Konsumenternas försäkringsbyrå är en självständig rådgivningsbyrå. Huvudmän är Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund.

¹⁵ www.konsumenternasforsakringsbyra.se ("Naturkatastrofen i Sydostasien" publicerad 2005-01-20).

¹⁶ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104) s. 370.

Den *konsulära biståndsverksamheten* har således sin grund i folkrätten. I lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd finns de bestämmelser som reglerar det konsulära biståndet. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenskar i akuta nödsituationer utomlands.

Av 1 § framgår att det är svenska beskickningar och karriärkonsulat som handlägger ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd. Övriga delar av utrikesrepresentationen (t.ex. honorärkonsulat) handlägger alltså inte biståndsärenden (prop. 2002/03:69 s. 48). Regeringskansliet (UD) handlägger inte heller ärenden rörande beviljande av bistånd, men utgör däremot utlandsmyndigheternas centrala resurs för information och samråd i dessa ärenden.

Enligt 6 § har den som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp rätt till hjälp från staten i form av konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas (första stycket). Härvidlag förutsätts att det rör sig om en allvarlig belägenhet (prop. 2002/03:69 s. 51 f.). Den kan t.ex. bero på sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet av akut natur. I grundförutsättningen ”råkat i nöd eller i annan svårighet” kan i princip anses ligga krav på att det inträffade skall vara både oförutsett och icke självförvällat. Med ”tillgodoses på annat sätt” avses i första hand den hjälpsökandes egna resurser, ofta i förening med utlandsmyndighetens råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar. Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän det har klarlagts att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats. Grundprincipen i lagstiftningen är med andra ord hjälp till självhjälp.

I bestämmelsen begränsas rätten till ekonomiskt bistånd till skäligt belopp för nödvändiga kostnader (andra stycket). I förarbetena har anförts att det i princip alltid är fråga om tillfällig, kortvarig hjälp (prop. 2002/03:69 s. 52). Bistånd kan bl.a. lämnas för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt.

Utgångspunkten är att den som fått bistånd skall betala tillbaka biståndet till staten (9 §). Eftersom återbetalningsskyldigheten genom detta är fastställd i lagen är det inte nödvändigt att biståndstagaren har undertecknat en biståndsansökan med återbetalningsförbindelse för att återbetalningsskyldigheten skall gälla. Återbetalningsskyldighet får dock jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt (13 §). Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd skall också betala en avgift för biståndet (14 §). Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet (15 §).

I förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen omnämns flera uppgifter för utlandsmyndigheterna. Bland annat sägs att utlandsmyndigheterna skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning (12 §). Här nämns att bestämmelser om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands finns i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd samt att utlandsmyndigheterna även i övrigt i skäligen omfattning skall lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter om det allmänna ekonomiska biståndet (17 §). Regeringen har i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen delegerat till Regeringskansliet att utfärda sådana föreskrifter (41 §). Med stöd av detta har UD utfärdat Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. Enligt dessa föreskrifter får en beskickning eller ett konsulat besluta om ekonomiskt bistånd utan att inhämta yttrande från Regeringskansliet om bl.a. biståndet avser nödvändiga kostnader för billigast möjliga hemresa till Sverige och nödsituationen är fullt klarlagd (6 §). I brådskande fall får en beskickning eller ett konsulat även lämna garanti för betalning av sjukvårdskostnader utan att inhämta yttrande från Regeringskansliet, om behovet är akut och garantin är en förutsättning för att vård skall ges (7 §). I andra fall skall beskickningen eller konsulatet inhämta yttrande från Regeringskansliet innan beslut meddelas (5 §). Utöver återbetalningsskyldigheten gäller att en avgift skall betalas för konsulärt ekonomiskt bistånd (14 §).

UD har också lämnat allmänna råd till föreskrifterna i Rättshandbok I: Biträde åt enskilda och myndigheter (RättsH I). Av den framgår ytterligare omfattningen av tillfälligt ekonomiskt bistånd avseende hemresa, kost och logi, sjukvård och hemtransport av sjuka samt evakuering vid t.ex. en naturkatastrof (avsnitt 4.4; se vidare avsnitt 5 i betänkandet).

Enligt instruktion för utrikesrepresentationen skall utlandsmyndigheterna i krigs- eller krissituationer och under oroligheter eller *naturkatastrofer* fullgöra sina tjänsteuppgifter, i avvaktan på närmare instruktioner, så länge det gagnar svenska intressen eller till dess myndigheten av tvingande omständigheter inte längre kan stanna kvar i verksamhetsområdet (22 §). Genom instruktionen har regeringen bemyndigat Regeringskansliet att meddela ytterligare föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och om formerna för utrikesrepresentationens verksamhet (40 §). Med stöd av detta har UD utfärdat Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:6) om utlandsmyndigheternas beredskap. Enligt denna har varje utlandsmyndighet ansvar för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av naturkatastrofer m.m. (2 §).

Den s.k. Utrikesgruppen, som är en grupp seniora diplomater som arbetat på uppdrag av Katastrofkommissionen, anför i sin rapport till kommissionen följande om statens ansvar för svenskar utomlands.¹⁷

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.

Enligt Utrikesgruppens mening har således staten ett visst ansvar för svenskar som drabbas av en katastrof utomlands, men det låter sig svårligen regleras på förhand i vilka situationer detta ansvar skall gälla. Gruppens lösning är i stället att regeringen ingriper och ger myndigheterna vägledning i vad mån de bör vidta några åtgärder.

Gränsdragning mellan olika aktörer

Lagstiftningen om konsulärt ekonomiskt bistånd bygger, som framgått, på att nödställda i första hand skall lösa situationen på egen hand och att staten, genom utlandsmyndigheterna, kan ge hjälp till självhjälp. Detta kan t.ex. ske genom råd om hur man kan föra över pengar från Sverige eller hjälp med att kontakta anhöriga eller försäkringsbolag. Först när alla möjligheter till självhjälp är uttömda kan det bli aktuellt att lämna ekonomiskt bistånd (se t.ex. prop. 2002/03:69 s. 17).

I händelse av en katastrof som drabbar svenskar utomlands anför Utrikesgruppen följande om gränsdragningen mellan staten och dels privata aktörer, dels utländska myndigheter.¹⁸

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.

— — —

Charterresebolag har ett förstahandsansvar för de resenärer som köper både flygresa 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.

— — —

¹⁷ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104) s. 369.

¹⁸ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104) s. 369 f.

Utländska myndigheter har enligt folkrätten ett huvudansvar för de utlännningar 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 § regeringsformen¹⁹ är en markering av detta förhållande.

Katastrofkommissionen anför i sin rapport följande om det ”offentliga” åtagandet beträffande svenskar i utlandet (SOU 2005:104 s. 95 f.).

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

— — —

... Samtidigt finns det situationer som den marknad som tillfredsställer resenärernas normala behov inte kan förväntas klara av; situationen efter tsunamin är ett exempel. Staten kan då anses ha till uppgift att komplettera med de resurser som det råder akut brist på, i första hand räddningsinsatser och sjukvårdsresurser av olika slag.

— — —

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

Regeringen har efter flodvågskatastrofen beslutat (2005-02-17) att ge Räddningsverket i uppdrag att upprätthålla en stärkt förmåga att bistå människor med hemvist i Sverige som drabbats till följd av allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Regeringen har också beslutat (2005-03-10) om ett upp-

¹⁹ Enligt RF 10:8 skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

drag till Socialstyrelsen att inom styrelsens verksamhetsområde se över beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid katastrofer utomlands. Utrikesminister Laila Freivalds har anförut att dessa uppdrag inte innebär någon förskjutning av ansvaret från privata aktörer mot staten.²⁰ Uppdragen handlar inte om att vidga statens ansvar utan om att se till att staten blir bättre inom ramen för det ansvar som redan föreligger. Hon anser dock att det är något osäkert var gränsen går mellan statens och övriga aktörers ansvar.

Utskottets bedömning

I det föregående gjorde utskottet bedömningen att det i regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna för riket och dess befolkning i händelse av en stor katastrof, och till sin hjälp har regeringen förvaltningsmyndigheterna. När svenskar drabbas utomlands har utlandsmyndigheterna till uppgift att bistå dessa. Därmed inte sagt att enbart staten – regeringen och dess myndigheter – har skyldigheter härvidlag. Privata aktörer, som försäkringsbolag eller reseföretag, kan ha rättsliga skyldigheter grundade på avtal eller lagstiftning.²¹ Försåvitt sådana skyldigheter föreligger kommer de i första hand. I grunden kan samma princip sägas gälla när svenskar drabbas av en katastrof utomlands. Även vistelselandet kan då ha skyldighet att bistå dem som drabbats.

Det är när situationen är sådan att övriga aktörer inte väntas klara av att fullgöra sina skyldigheter som statens skyldighet att vidta åtgärder inträder, t.ex. för att undanröja akut fara för liv och hälsa. Det bör då stå klart att det rör sig om en situation som är övermäktig övriga aktörers hanteringsförmåga. Utskottet har i sin bedömning att utgå från den i dag gällande ordningen, som i och för sig inte är enkel att fastställa i någon precisare mening. Kriterier för när staten blir skyldig att ingripa i en situation kan knappast anges i detalj genom reglering i förväg, utan det måste bli en fråga för regeringen att, när en situation uppstår, ta ställning till om staten skall gripa in. Vidare är det ingen självklarhet att staten skall ta på sig finansieringsansvaret för de åtgärder som behöver vidtas. Vad gäller konsulärt bistånd till svenskar utomlands – som inte bara kan ske i form av pengar utan även i form av t.ex. evakuering och sjuktransport – kan konstateras att huvudregeln är att de som erhållit bistånd blir återbetalningskyldiga. Staten har dock möjlighet att i vissa fall efterge återbetalningskyldighet. Staten har också möjlighet att utbetala ersättning ex gratia, vilket dock bör ske återhållsamt.

²⁰ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds den 16 februari 2006.

²¹ Även kommuner och landsting har på den lokala och regionala nivån ansvar och uppgifter i händelse av en kris. Dessa diskuteras emellertid inte här.

Regeringen och Regeringskansliet i krishanteringssystemet

Regeringens roll

I proposition 2001/02:10 redovisade regeringen sin syn på principer för ledning i samband med krishantering i samhället (avsnitt 9.2). Redovisningen innehöll tre principer. *Ansvarsprincipen* innebär att ledningsansvaret i en krissituation åvilar de myndigheter som har ansvar för de sektorer som drabbas, dvs. ett sektorsansvar. *Likhetsprincipen* är en tillämpning av ansvarsprincipen och kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämja i fred, kris och krig. *Närhetsprincipen* innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Vidare redovisade regeringen huvuddragen i en reformerad struktur för krishantering i samhället. Strukturen avsåg ett sektors- och ett områdesperspektiv och båda perspektiven måste, bedömde regeringen, beaktas för att uppnå en tillräcklig förmåga att hantera kriser. Särskilt det områdesvisa perspektivet borde, enligt regeringen, ges en ökad tyngd. Med *områdesansvar* menades att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser.

Regeringen anförde att områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället: nationell, regional och lokal nivå. På *nationell nivå* skulle områdesansvaret ytterst utövas av regeringen. I propositionen anfördes att regeringen i sin tur skulle kunna delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter och att Regeringskansliet bereder regeringens beslut.²²

Försvarsutskottet anförde vid sin behandling av propositionen att det kunde ansluta sig till de i propositionen angivna övergripande principerna för samhällets krishantering samt till vad som anförts om områdesansvar på bl.a. den nationella nivån (bet. 2001/02:FöU2 s. 69 f.).

I ett svar på en skrivelse från utskottet har Regeringskansliet bl.a. anført att områdesansvaret inte innebär att regeringen tar över beslut från de operativa myndigheterna.²³ Dessa myndigheter skall själva prioritera sina resurser.

Katastrofkommissionen har i sin rapport beskrivit *regeringens uppgifter* i en krissituation på följande sätt (s. 321).

²² Se även proposition 2001/02:158 s. 52 och Regeringskansliets svar av den 27 april 2005 på en skrivelse från utskottet.

²³ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

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

Enligt Katastrofkommissionens mening består alltså regeringens uppgifter i en krissituation av informationsinhämtning, identifiering av hotbilden, identifiering av åtgärder och vilka av dessa som kräver regeringsbeslut, t.ex. om finansiering, förslag till ny lagstiftning och uppdrag till myndigheter. Regeringsbeslut kan även vara nödvändigt för att undanröja tvivel och diskussioner. Härutöver nämner kommissionen information till och kontakter med andra aktörer, t.ex. allmänheten, kommuner och organisationer utanför den offentliga sfären samt andra länders regeringar.

Regeringskansliets och departementens roller

Regeringens stabsorgan

Regeringskansliet är en förvaltningsmyndighet under regeringen och har enligt 7 kap. 1 § RF till uppgift att bereda regeringsärenden. I Regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Även om det inte framgår av RF räknas till Regeringskansliet också Statsrådsberedningen och andra organisatoriska enheter (Förvaltningsavdelningen) som biträder regeringen i dess arbete (prop. 1973:90 s. 285).

Närmare bestämmelser om Regeringskansliet finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt instruktionen har Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (1 §).

I proposition 2001/02:158 redogjorde regeringen för Regeringskansliets roll i samband med en kris (avsnitt 10.3). Den största skillnaden jämfört med ett normalläge var enligt regeringen att det ställs högre krav på att Regeringskansliet håller sig kontinuerligt informerat om och kan tolka händelseutvecklingen. Regeringskansliet skulle kunna hantera informationsverksamheten på ett sätt som inger förtroende och vid behov snabbt kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen.

Ansvarsprincipen inom Regeringskansliet

Enligt Regeringskansliet är grunden för dess krishantering samma principer som gäller inom den svenska förvaltningen i övrigt: ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.²⁴ Dessa principer innebär bl.a. att varje departement dels har ansvar för att det finns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna ansvarsområdet, dels att det departement som är främst berört av krisen har ett ansvar för att det har förmåga att samordna med andra departement i en allvarlig krissituation.

Regeringen har tidigare aviserat för riksdagen att krishanteringssystemet i Regeringskansliet skall ha sin utgångspunkt i och så långt som möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet (prop. 2001/02: 158 s. 56). Denna beskrivning kan sägas ge uttryck för ansvarsprincipen.

I Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002 fastställdes att den till dokumentet bifogade promemorian Förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga av den 28 januari 2002, som utarbetats av Försvarsdepartementet i samverkan med Statsrådsberedningen, skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I promemorian anfördes bl.a. att krishanteringssystemet/-organisationen skall ha sin utgångspunkt i och så långt möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet, men resurser – inte minst experter – måste också kunna tillföras i allvarliga situationer (s. 5). Linjeorganisationens kapacitet att ge relevant stöd vid allvarliga händelser och i övrigt hantera sådana betonades.

Vidare anfördes att varje departement skall ha ett s.k. samordningsansvar (s. 6).

Utöver en förmåga hos alla departement att hantera kriser bör det, mot bakgrund av vad som framgår av 13²⁵ och 15²⁶ §§ instruktionen för Regeringskansliet, inom varje departement finnas förmåga och resurser att vid allvarliga krissituationer, som har sitt primära ursprung inom resp. ansvarsområde, kunna samordna andra berörda departement i krishantering. Detta bör skrivas in i arbetsordningen för departementen.

Varje departement skall således, enligt promemorian, ha förmåga att hantera en kris inom ramen för den rådande organisationen, vilket är i enlighet med ansvarsprincipen. Vidare skall varje departement också ha förmåga att samordna andra berörda departement i en allvarlig krissituation.

En kompletterande inriktning för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga angavs i en inom Statsrådsberedningen upprättad promemoria av den 11 december 2002. I promemorian upprepades i stort sett vad som tidigare anförts om departementens för-

²⁴ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁵ Enligt 13 § instruktionen för Regeringskansliet skall ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör.

²⁶ Enligt 15 § instruktionen för Regeringskansliet skall regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

måga (s. 2). Vidare anfördes att departementen inom sina respektive ansvarsområden borde ha en sådan omvärldsbevakning och beredskap att krissituationer skulle kunna uppmärksammas och hanteras inom kortast möjliga tid. I detta innefattades, enligt promemorian, spridning av information till berörda delar av Regeringskansliet och samordning av information till medier och myndigheter.

Statsrådsberedningen

Om Statsrådsberedningen har regeringen anført att den har en central roll i en allvarlig krissituation (prop. 2001/02:158 s. 56). I riksdagen har försvarsutskottet gjort bedömningen att Statsrådsberedningen får en central roll i en allvarlig krissituation (bet. 2001/02:FöU10 s. 37).

Regeringskansliet har i ett svar till utskottet anført att Statsrådsberedningens roll i inledningsskedet av en allvarlig situation är att vid behov initialt klargöra ansvarsförhållandena avseende ett departements samordningsansvar, exempelvis om två departement är direkt berörda eller om det är en oklar situation utan givet departementsansvar.²⁷ Fortlöpande under en kris skall Statsrådsberedningen därefter hållas noga informerad av departementen, och Statsrådsberedningen har det yttersta ansvaret för samordningen av verksamheten. Samordningen kan t.ex. ske genom att Statsrådsberedningen sammankallar en statssekreterargrupp eller en samordningsgrupp på högre tjänstemannanivå.

I den ovan nämnda promemorian som bifogades till Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002 anfördes följande om Statsrådsberedningens ansvar och uppgift i en krissituation (s. 6).

SB [Statsrådsberedningen] har ansvar för att initialt, efter det att larm inkommit ..., i en krissituation klargöra ansvarsförhållanden såvitt avser departements samordningsansvar m.m. Grunden är att det departement som enligt SB främst är berört av krisen under SB har ansvar för samordning av departementens verksamhet. SB skall hållas noga informerad och har, liksom var fallet under händelserna i USA nyligen, det yttersta ansvaret för samordning av verksamheten.

I Statsrådsberedningens kompletterande promemoria av den 11 december 2002 anfördes att Statsrådsberedningen i en krissituation skall, om behov uppstår, besluta om vilket departement som bör ha samordningsansvaret (s. 2).

Ordningen har av statsminister Göran Persson beskrivits på så sätt att om en konflikt uppstår mellan två departement i en krissituation och de själva inte löser den, lyfts frågan till Statsrådsberedningen och statsministern.²⁸ Regeringskansliet fungerar, enligt Persson, härvidlag på samma sätt i kris som i ett "vanligt läge".

²⁷ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁸ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

Försvarsdepartementet

Enligt 12 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet fördelas förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordningen. Enligt bilagan hör förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliet till Statsrådsberedningens område. Ett undantag görs dock för förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor, vilka hör till Försvarsdepartementets område. Försvarsdepartementet har således en särskild roll inom Regeringskansliet när det gäller Regeringskansliets beredskap.

Vid Försvarsdepartementet finns en enhet, enheten för det civila försvaret m.m., med uppgift att bl.a. svara för planläggning och andra förberedelser avseende Regeringskansliets interna beredskap, planläggning av genomförande av ledningsövningar för Regeringskansliet samt för utbildning av Regeringskansliets personal inom detta område. Enheten deltar vidare i planläggning och andra förberedelser av internationella och nationella övningar där Regeringskansliet deltar. Bestämmelserna om enhetens uppgifter finns i 26 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2001:6) med arbetsordning för Försvarsdepartementet.

I Statsrådsberedningens kompletterande promemoria av den 11 december 2002 angavs bl.a. Försvarsdepartementets ansvar och roll (s. 1 f.). Inledningsvis hänvisades härvidlag till Försvarsdepartementets ansvar, enligt instruktionen för Regeringskansliet, för förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor. Försvarsdepartementet borde, enligt promemorian, få till uppgift att övergripande driva processen att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I uppgiften borde bl.a. ingå att upprätta och årligen uppdatera en långsiktig plan för övnings- och utbildningsverksamheten i Regeringskansliet, att stödja departementen i frågor om krishantering, att planera gemensamma övningar samt att sammanställa och föra vidare erfarenheter från övningsverksamheten. Som framgått i det föregående hade dock respektive departement alljämt ansvar för sin egen beredskap.²⁹

Vidare finns vid Försvarsdepartementet en underrättelse- och beredskapsgrupp (Und-ber). Enligt 13 § arbetsordningen för Försvarsdepartementet skall, när det gäller underrättelse- och beredskapsfrågor samt krishantering, Und-ber bl.a. fortlöpande följa det säkerhetspolitiska och militärpolitiska läget och dess utveckling samt utomordentliga händelser och därvid ta fram material för vidare delgivning. Vidare skall Und-ber, enligt 14 §, bl.a. säkerställa att information och underrättelser om händelser inom och utom landet, som kan antas ha betydelse för Försvarsdepartementets verksamhetsområde eller i övrigt för svenska intressen, bedöms och delges berörda befattningshavare inom Regeringskansliet och berörda myndigheter (14 §).

²⁹ Se även utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

I Statsrådsberedningens kompletterande inriktningsdokument av den 11 december 2002 anfördes att Und-ber i viss utsträckning – vid sidan av departementen själva – kunde utgöra en resurs (i Regeringskansliet) då det gäller omvärldsbevakning och beredskap (s. 2). Försvarsminister Leni Björklund har inför utskottet uppgett att Und-ber delger information till i första hand Försvarsdepartementet, men vid behov även till berörda befattningshavare inom Regeringskansliet samt berörda myndigheter.³⁰ Den skall i första hand vara en ”larmklocka” för de uppgifter som vilar på Försvarsdepartementet men vid behov också delge andra. Det är Und-ber som avgör behovet och till vilka man vid olika tillfällen skall skicka information.

Ansvarsfördelning regeringen–Regeringskansliet

Med anledning av en fråga från utskottet om roll- och ansvarsfördelningen mellan regeringen och Regeringskansliet i en krissituation som berör den nationella nivån anför Regeringskansliet i ett svar till utskottet bl.a. att regeringen styr riket, och någon möjlighet för regeringen att delegera ansvaret för riksstyrelsen finns inte.³¹ Vidare i svaret från Regeringskansliet upprepas att, vid en allvarlig nationell kris, områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen. Detta ansvar innebär dock inte, anför Regeringskansliet, att regeringen tar över beslut från de operativa myndigheterna, utan dessa skall själva prioritera sina resurser och regeringen får information om resursläget genom Regeringskansliet. Regeringskansliet anför också att regeringens områdesansvar vid en nationell kris förutsätter att Regeringskansliet i ett tidigt skede kan informera regeringen om händelsen, och Regeringskansliet måste löpande kunna redovisa hur krisen utvecklas.

Utskottets bedömning

Bestämmelsen om att regeringen styr riket återfinns i RF och kan således sägas vara grundnorm i utskottets granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen. Även andra bestämmelser och beslut som fattats av riksdagen, samt redovisningar från regeringen och uttalanden från utskott, utgör normer som bör beaktas i granskningen. Dessa är dock underordnade RF:s bestämmelser och får snarast anses suppleras – fylla ut – grundnormens innebörd. Utskottets bedömning av regeringens och Regeringskansliets roller i krishanteringssystemet görs i beaktande av detta.

³⁰ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

³¹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

Regeringens roll

Utskottet konstaterar att riksdagen har ställt sig bakom de övergripande principer som regeringen redovisat för riksdagen avseende samhällets krishantering samt vad regeringen anfört om sitt områdesansvar. Principerna innebär bl.a. att en verksamhets organisering och lokalisering skall vara densamma under normala förhållanden som under en kris. För regeringens del gäller att den är områdesansvarigt organ på nationell nivå, och det har från Regeringskansliets sida framhållits att regeringens områdesansvar inte innebär att regeringen tar över beslut från de operativa myndigheterna. En konsekvens av det anförda är att regeringens roll i en kris i praktiken i hög grad blir att aktivt följa och vid behov samordna myndigheternas arbete med att hantera krisen samt finnas till hands för myndigheterna om frågor eller osäkerhet uppstår.

En sådan roll för regeringen förutsätter att gällande föreskrifter är tillräckliga i förhållande till det behov av åtgärder som föranleds av krisen samt att myndigheterna förstår föreskrifterna, har beredskap och kapacitet att vidta de åtgärder som åligger dem och klarar av att utföra åtgärderna – ett sådant, väl planerat, krishanteringssystem är enligt utskottets mening självklart också det mest önskvärda. Om krishanteringen inte fungerar i dessa avseenden måste regeringen ingripa. Här kan erinras om att det ur konstitutionell synvinkel inte finns något som hindrar att regeringen under en kris lägger sig i en underordnad myndighets beslutsfattande genom direktiv i särskilda fall, så länge det inte rör sig om myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Regeringen har denna möjlighet även om den tidigare har beslutat en förordning som föreskriver att myndigheten har vissa uppgifter i en krissituation. Direktivet från regeringen kan i en sådan situation vara mycket detaljerat och inriktat på konkreta åtgärder. Skulle regeringen i en nödsituation inte nöja sig härmed utan själv vilja ta över verkställande uppgifter torde den, som framgått i det föregående, även vara fri att göra så.

Regeringskansliets roll

Vad gäller Regeringskansliets roll kan konstateras att Regeringskansliet är regeringens stabsorgan och skall således bistå regeringen i dess arbete. I händelse av en kris är en viktig uppgift för Regeringskansliet att fort informera regeringen om det inträffade och den fortsatta utvecklingen. En annan viktig uppgift är att bereda eventuella beslut som regeringen kan behöva fatta. Någon möjlighet för Regeringskansliet att ersätta regeringen finns inte, och med undantag för utrikesförvaltningens område torde antalet formella regeringskansliären den som blir aktuella under en stor katastrof vara högst begränsat. Regeringen kan också ”lyfta” eventuella ärenden från regeringskanslinivå till regeringsnivå.

Ansvarsfördelning regeringen–Regeringskansliet

Samtidigt finns det i praktiken och helt naturligt ett beroendeförhållande mellan regeringen och Regeringskansliet. Utan ett väl fungerande regeringskansli försämras förutsättningarna för regeringen att hantera en uppkommen kris, både i krisens inledning då det är viktigt att tidig information kommer regeringen till del och i det fortsatta arbetet med frekventa lägesrapporter, analyser och beredning av eventuella regeringsbeslut. Även om regeringen, enligt RF, inför riksdagen har det yttersta ansvaret för hur en kris hanteras är alltså dess förmåga i stor utsträckning sammankopplad med Regeringskansliets förmåga; statsrådets ansvar i regeringsarbetet respektive Regeringskansliet och departementen behandlas nedan.

Olika roller inom Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet är ordningen för krishantering den att dels *varje departement* har ansvar för att hantera kriser inom det egna ansvarsområdet, dels det departement som är främst berört av krisen har ansvar för samordningen inom Regeringskansliet. Utskottet kan konstatera att den första delen av ordningen ansluter till principer som gäller för krishantering i samhället i stort – bl.a. ansvarsprincipen – och regeringen har också redovisat denna ordning för riksdagen.

Den andra delen, om samordningsansvar, har inte tidigare redovisats särskilt för riksdagen. Däremot har regeringen redovisat att *Statsrådsberedningen* har en central roll i en allvarlig krissituation. I riksdagen har försvarsutskottet gjort bedömningen att Statsrådsberedningen får en central roll i en krissituation. Inte i någotdera fallet framgår emellertid den närmare innebörden av Statsrådsberedningens ”centrala roll”. Internt i Regeringskansliet har denna roll beskrivits som att Statsrådsberedningen skall fatta beslut om vilket departement som bör ha samordningsansvaret för såvitt detta skulle vara oklart. Vidare har regeringen redovisat att krishanteringssystemet i Regeringskansliet så långt som möjligt skall ansluta till de normala arbetsformerna. Längre fram i betänkandet återkommer utskottet till frågan om Statsrådsberedningens roll.

Slutligen kan utskottet konstatera att arbetet avseende Regeringskansliets krisberedskap är fördelat så att varje departement har ett eget ansvar inom Regeringskansliet för sin krisberedskap, men dessutom har *Försvarsdepartementet* ett övergripande ansvar att driva arbetet med att utveckla Regeringskansliets krisberedskap. Detta framgår av instruktionen för Regeringskansliet, som beslutas av regeringen. Försvarsdepartementets uppgifter härvidlag torde inbegripa att regelbundet genomlysna den befintliga beredskapsorganisationen, identifiera eventuella brister, påtala dessa och följa upp att de blir åtgärdade. Särskilt viktigt måste detta vara när det gäller beredskap för situationer som föranleder en omfattande insats med flera departement involverade. Till detta bör läggas att Statsrådsberedningen, enligt samma instruktion, kan sägas ha ett mer allmänt ansvar inom Regeringskansliet för frågor rörande Regeringskansliet.

Statsrådets ansvar

Statsrådstjänsten

Regeringen består, enligt 6 kap. 1 § RF, av statsministern och övriga statsråd, vilka tillsätts av statsministern. För beredningen av regeringsärenden finns, enligt 7 kap. 1 § RF, ett regeringskansli i vilket ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Detta kansli skall även i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I formell mening kan man tala om två myndigheter (jfr Ds 1998:39 s. 11): regeringen respektive regeringens kansli.

Det är regeringen som, enligt 7 kap. 3 § RF, fördelar ärendena mellan departementen medan det är statsministern som bland statsråden utser chefer för departementen. En departementschef är – förutom chef för sitt departement – enligt 7 kap. 5 § RF föredragande vid regeringssammanträde i ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till visst departement, skall föredragas av ett annat statsråd än departementschefen.³² Statsråd utan departement har på så sätt kunnat bli ”biträdande departementschef”.³³

Regeringsärenden avgörs, med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten (s.k. kommandomål), av regeringen vid regeringssammanträde. Detta framgår av 7 kap. 3 § RF. Innebörden av denna bestämmelse är att beslutsfattandet i regeringen sker kollektivt, vilket i sin tur innebär att RF i princip tar avstånd från ministerstyre, dvs. rätt för ett enskilt statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärendena.

Principen är härvidlag att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen – utöver kommandomålen – skall behandlas som regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 184). I ett fåtal fall är det dock möjligt att låta Regeringskansliet avgöra ärenden. Regeringskansliet fattar då beslut i eget namn, och sådana ärenden benämns regeringskansliärenden. Vilka ärenden som kan avgöras som regeringskansliärenden framgår oftast av någon bestämmelse i lag eller annan författning. Som exempel kan nämnas flera frågor som gäller administrationen inom Regeringskansliet. En särställning intas av frågor som hör till beredningen av regeringsärenden. Med uppgiften som föredragande vid regeringssammanträde följer nämligen ett ansvar för ärendeberedningen, vilket även innebär fattandet av vissa beslut vid beredningen.³⁴ Beslutanderätten tillkommer i dessa fall departementschefen eller annat statsråd som förordnats som före-

³² Även statsministern kan vara föredragande i departementschefs ställe (prop. 1973:90 s. 291).

³³ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 2003, s. 133.

³⁴ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 230.

dragande. Vidare kan nämnas att flera frågor som rör utrikesrepresentationen, vilken inte lyder under regeringen utan under Regeringskansliet (se vidare nedan), avgörs av Regeringskansliet.

Av 5 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet. I utgångsläget ankommer det därför på statsministern, i egenskap av chef för Regeringskansliet, att fatta beslut på Regeringskansliets vägnar (jfr 30 § instruktionen för Regeringskansliet).³⁵ Att det i utgångsläget är Regeringskansliets chef som skall fatta beslut i ärenden, som inte behöver avgöras i regeringsbeslutets form, innebär dock inte att så också sker i praktiken. Denne har i instruktionen för Regeringskansliet getts möjlighet att i stora delar överlåta beslutanderätten till departementschefer, andra statsråd eller tjänstemän i Regeringskansliet. Även departementscheferna har getts möjlighet att i stora delar överlåta sin beslutanderätt till tjänstemän i Regeringskansliet. Denna möjlighet gäller även sådana beslut som hör till beredningen av regeringsärenden (jfr SOU 1972:15 s. 149).

Sammantaget kan sägas att statsministern i sin tjänsteutövning inte enbart uppträder i egenskap av regeringschef och medlem av regeringen, utan också som chef för myndigheten Regeringskansliet. På motsvarande sätt uppträder övriga statsråd i regel inte enbart som medlemmar av regeringen, utan också som chefer – departementschefer alternativt statsråd med annan ledande befattning i ett departement³⁶ – inom myndigheten Regeringskansliet. Formerna för statsministerns och statsrådets handlande och beslutsfattande varierar beroende på om det är fråga om regeringsärenden eller regeringskansliärenden. Konstitutionsutskottet har i sin granskning av statsrådets tjänsteutövning att granska statsråden såsom både medlemmar i regeringen och chefer i Regeringskansliet.³⁷

Arbetsfördelning och beslutanderätt i Regeringskansliet

Nedan redogörs översiktligt för hur arbetet och beslutanderätten i Regeringskansliet och vissa departement var fördelat enligt instruktionen för Regeringskansliet samt Regeringskansliets och departementens arbetsordningar i slutet av 2004, dvs. vid den tidpunkt flodvågskatastrofen inträffade. Särskilt redogörs också för eventuella bestämmelser härvidlag i fråga om krisberedskap och krishantering. Först redogörs dock för den reform som innebar att Regeringskansliet blev en sammanhållen myndighet.

³⁵ Detta gäller dock inte när det i lagar eller andra författningar föreskrivs att departementen eller enskilda befattningshavare i Regeringskansliet har en egen beslutanderätt.

³⁶ Det senare framgår t.ex. av 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet, som föreskriver att arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren.

³⁷ Jfr Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 402.

Reformen Regeringskansliet en myndighet

Som framgått av det föregående är Regeringskansliet en myndighet med statsministern som myndighetschef. Denna ordning har varit gällande sedan den 1 januari 1997. Dessförinnan var varje departement, liksom Statsrådsberedningen och dåvarande Regeringskansliets förvaltningskontor, egna myndigheter och varje departementschef var således också myndighetschef. Den närmare organisationen av Regeringskansliet framgick av ett antal förordningar: departementsförordningen, förordningen med instruktion för UD samt förordningen med instruktion för Regeringskansliets förvaltningskontor. I samband med reformen ersattes dessa av förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

Professorn i offentlig rätt Håkan Strömberg har menat att instruktionen för Regeringskansliet ger intrycket av att det har skett en betydande maktkoncentration hos statsministern.³⁸ Enligt Strömberg ändras bilden dock om man studerar den arbetsordning för Regeringskansliet som statsministern har beslutat med stöd av instruktionen (se nedan). Man finner där att så gott som all den beslutanderätt som enligt olika stadganden i instruktionen tillkommer Regeringskansliet har delegerats till framför allt departementschefer och förvaltningschefen. Strömberg anför följande.

Man kan därför fråga sig om reformen egentligen innebär några väsentliga nyheter i fråga om beslutanderättens fördelning i regeringskansliet. Kunde man inte lika gärna i själva instruktionen ha infört slutresultatet av denna fördelning utan att gå omvägen över chefen för regeringskansliet? Men i så fall hade fördelningen närmast måst beslutas av regeringen. Nu beslutas den i stället av statsministern, som när som helst kan ändra arbetsordningen. Man kan därför tala om en potentiell maktkoncentration hos statsministern.

Skäl för att genomföra förändringen redovisade regeringen i budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1 s. 20). Det ansågs att generella samhällsliga tendenser, såsom den ökade internationaliseringen och de pågående stora omställningarna inom den offentliga sektorn, ställde stora krav på statsförvaltningens högsta ledning, och det var nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer till dessa krav. En gemensam myndighet bedömdes också ge ökad flexibilitet.

Regeringen beslutade i september 2001 (SB 2001/8259) att starta ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. Projektet överlämnade i januari 2003 rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*. I rapporten anfördes att Regeringskansliet fortfarande präglades starkt av en struktur bestående av statsministern med Statsrådsberedningen, de tio viktiga "satelliterna" (departementen) och stöd- och utvecklingsfunktionen Förvaltningsavdelningen (s. 19). Omvandlingen av Regeringskansliet till en myndighet hade, enligt rapporten, endast till en mindre grad medfört förändringar av dessa grundläggande förhållanden.

³⁸ Håkan Strömberg, "Regeringskansliet – en myndighet", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2000, s. 1–4.

Samtidigt konstaterades att samarbetet mellan departementen ökat, bl.a. på grund av ordförandeskapet i EU och att särskilda projekt och program bidragit till ökad samverkan och utbyte (s. 148).

Instruktionen för Regeringskansliet

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutas av regeringen. Instruktionen innehåller grundläggande bestämmelser om arbets- och uppgiftsfördelningen inom Regeringskansliet inom den ram som fastställs i RF.

Till att börja anges i instruktionen *departementsindelningen*. Vilka departement som skall finnas (2 §) och hur uppgifter mellan dem skall fördelas (12 § och bilagan) beslutas alltså av regeringen. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden skall det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör (13 §).

Vidare anges i instruktionen förekomsten av olika *chefstjänstemän*, under Regeringskansliets chef och departementscheferna, i Regeringskansliet (9 §). Bland annat anges att chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditionscheferna och rättscheferna, och i Statsrådsberedningen statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen. Det anges också att det i departementen finns huvudmän för olika sakområden (10 §).

Vad gäller *arbetsfördelningen* mellan olika befattningshavare föreskriver instruktionen bl.a. att arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren (23 §). I UD har kabinetssekreteraren denna uppgift. Statssekreteraren och kabinetssekreteraren skall främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Expeditionscheferna skall vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden, utom i fråga om lagar och andra författningar samt slutligt granska koncepten till regeringens beslut (24 §). I UD har rättschefen dessa uppgifter. Rättscheferna svarar bl.a. för att förslag till lagar och andra författningar utarbetas samt vakar över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av författningsärenden (25 §).

Alla chefstjänstemän har i uppdrag att biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet (27 §). De skall även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De skall vidare biträda med arbetsledningen.

Varje huvudman skall inom sitt sakområde ansvara för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför departementschefen eller ett annat statsråd (28 §). Även i övrigt skall huvudmannen ansvara för arbetet inom sitt sakområde. Vidare skall huvudmannen bl.a. hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefstjänstemännen underrättade om arbetets gång och för dem anmäla frå-

gor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Huvudmannen svarar också, i den utsträckning det inte är rättschefens uppgift, för att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet.

Vad gäller *beslutanderätten* i Regeringskansliet föreskriver instruktionen att ärenden som inte är regeringsärenden och som inte skall avgöras av en departementschef (enligt 31 eller 33 §§, se nedan) eller av personalansvarsnämnden avgörs av Regeringskansliets chef (30 §), dvs. statsministern. Dock får ärenden som inte behöver avgöras av Regeringskansliets chef avgöras av chefen för ett departement, av ett annat statsråd eller av en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän i Regeringskansliet. Hur detta skall ske skall anges i en arbetsordning för myndigheten eller i särskilda beslut.

Vad gäller departementscheferna skall dessa föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av sina respektive departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet (31 §). Dock får ärenden som inte behöver avgöras av departementschef avgöras av ett annat statsråd eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta skall ske skall anges i en arbetsordning för departementet eller i särskilda beslut.

I instruktionen anges även att Regeringskansliet skall besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet (32 §). Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen.

Som redan framgått i det föregående anges, avseende *krisberedskap och krishantering*, i instruktionen att förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliets beredskap och därmed sammanhängande frågor hör till Försvarsdepartementets område (bilagan). Denna ordning har gällt ända sedan 1993, då den infördes³⁹ i den då gällande departementsförordningen. Förvaltningsärenden som gäller Regeringskansliet hör däremot till Statsrådsberedningens område.

Härutöver finns i instruktionen inte några särskilda bestämmelser om krishantering och krisberedskap i Regeringskansliet och departementen. Dock anges att till UD:s område hör förvaltningsärenden som gäller bl.a. svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder samt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringskansliets arbetsordning

I Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet⁴⁰ finns bestämmelser om departementschefernas *beslutanderätt*. Bland annat anges att departementschefen beslutar på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde i sådana ärenden som skall avgöras av Regeringskansliet enligt någon annan författning än

³⁹ SFS 1993:822.

⁴⁰ Omtryck RKF 2004:6.

förordningen med instruktion för Regeringskansliet (4 §). Vidare föreskrivs att cheferna för Justitiedepartementet (5 §), UD (6–7 §§), Försvarsdepartementet (7 a §) och Näringsdepartementet (7 b §) beslutar på Regeringskansliets vägnar i vissa frågor.

I enlighet med vad som redan anförts är beslutanderätten i regeringskansliären således i stora delar delegerad från Regeringskansliets chef till departementscheferna. Vidare anges i arbetsordningen att departementscheferna får överlåta sin beslutanderätt (enligt 2–7 b §§) till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet (13 §). Vissa undantag finns dock. Ett sådant gäller beslut om föreskrifter, som bara får överlåtas till annat statsråd. Chefen för UD får emellertid överlåta beslutanderätten om föreskrifter till cheftjänsteman i departementet.

I fråga om *krisberedskap och krishantering* i Regeringskansliet anges att förvaltningschefen skall besluta i bl.a. sådana beredskapsfrågor som rör flera departement (8 §), och förvaltningschefen skall regelbundet samråda med statssekreterarna och övriga berörda chefer i departementen i bl.a. dessa frågor (9 §).

Härutöver finns inga särskilda bestämmelser om krisberedskap eller krishantering i Regeringskansliet.

Statsrådsberedningens arbetsordning

I Regeringskansliets föreskrifter (RFK 2001:3) med arbetsordning för Statsrådsberedningen⁴¹ anges avseende *arbetsfördelningen* att cheftjänstemännen i Statsrådsberedningen – statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen – skall biträda statsministern (2 §). Statssekreterarna skall främst lämna biträde i frågor som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt. En av statssekreterarna, benämnd statsministerns statssekreterare, ansvarar närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen (3 §). Förvaltningschefen och rättschefen leder och fördelar arbetet inom sina respektive kanslier (5 och 10 §§).

Vad gäller *beslutanderätten* anges att bl.a. samordningsministern (i senare arbetsordning vice statsministern), statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen i vissa frågor får besluta i statsministerns ställe (15 och 16 §§). Statsministerns statssekreterare bör dock besluta i frågor som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt. I arbetsordningen finns ytterligare bestämmelser om behörighet att vidta vissa åtgärder och fatta beslut i vissa frågor, t.ex. att begära in upplysningar och yttranden för ärendenas beredning, besluta om delning av utkast till propositioner, skrivelser, författningar etc. och ge tillstånd till tryckning av andra beslut än sådana författningar som utfärdas av regeringen.

I arbetsordningen finns inga särskilda bestämmelser om *krisberedskap eller krishantering* i Statsrådsberedningen.

⁴¹ Omtryck RKF 2004:3.

Utrikesdepartementets arbetsordning m.m.

I Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet anges att det i UD finns ett kansli som står till departementschefens, dvs. utrikesministerns, och andra statsråds förfogande och som biträder med de uppgifter som statsråden i fråga bestämmer (2 §). I departementet finns också en ledningsgrupp till departementschefens förfogande och som leds av kabinettssekreteraren (4 §).

Vad gäller *arbetsfördelningen* anges under denna rubrik i arbetsordningen att departementschefen bestämmer om förläggningen av semester för chefstjänstemännen (32 §). Arbetet inom utrikesförvaltningen samordnas närmast under departementschefen av kabinettssekreteraren (33 §). Denne leder dessutom den ledningsgrupp i departementet som enligt arbetsordningen finns till departementschefens förfogande (4 §). Expeditionschefen svarar under kabinettssekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende (34 §). Han eller hon får besluta i sådana frågor om utrikesförvaltningens personal och administration i övrigt som inte enligt instruktionen för Regeringskansliet skall avgöras av departementschefen etc. Varje enhet i departementet leds av en enhetschef, som har huvudmans ansvar för sitt sakområde (41 §). Enhetscheferna kan dela in sina enheter i grupper med gruppsamordnare som under dem leder och ansvarar för handläggningen av vissa ärenden utan att vara huvudmän (43 §).

Avseende *beslutanderätt* anges att föreskrifter, som riktar sig till utlandsmyndigheterna och som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning, beslutas av departementschefen (53 §). Andra föreskrifter som riktar sig till utlandsmyndigheterna får beslutas av expeditonschefen eller rättschefen. Expeditionschefen och rättschefen får också besluta de föreskrifter för verksamheten inom UD som behövs utöver arbetsordningen. I andra fall (än föreskrifter) får chefstjänstemännen eller chefen för en enhet besluta i ärenden som skall avgöras av Regeringskansliet, om något annat inte följer av Regeringskansliets instruktion eller av någon annan författning (54 §). Chefen för en enhet får också delegera sin beslutanderätt till en annan tjänsteman inom enheten. Rättschefen får meddela närmare föreskrifter för handläggningen av regeringsärenden (63 §). Vad gäller medelsdisposition har bl.a. chefstjänstemän, enhetschefer och vissa sektions- och kanslichefer attesträtt var och en inom sitt område (66 §). Attesträtten kan genom särskilt beslut delegeras till annan tjänsteman. Den som har attesträtt har också rätt att fatta dispositionsbeslut, med vilket avses beslut som får ekonomiska konsekvenser, såsom inköp, beställning eller upphandling.

I arbetsordningen anges *särskilda åligganden* för vissa chefer i UD, t.ex. chefen för personalenheten och chefen för press-, informations- och kulturenheten (47–52 §§). Särskilda åligganden för chefen för enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (konsulära enheten) är bl.a. att besluta

om ekonomiskt bistånd enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, pröva frågor om återbetalningsskyldighet enligt samma lag och besluta om utsändande av ID-kommissionen (50 §).

I fråga om *krisberedskap och krishantering* i UD anges följande. Expeditionschefen, som svarar under kabinettssekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende (34 §), är säkerhetschef och ansvarar för säkerhetsskyddet och beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen (35 §). Direkt underställda expeditionschefen finns för den administrativa verksamheten en planeringsstab, en enhet för verksamhetsutveckling, tre verkställande enheter och ett sekretariat (26 §). En av enheterna är personalenheten. Inom denna enhet finns en sektion (sektionen för administration) som bl.a. svarar för viss beredskapsplanering. Sekretariatet, som benämns sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB), har inom sitt ansvarsområde bl.a. frågor som avser UD:s beredskap och utlandsmyndigheternas beredskaps- och evakueringsplaner. Sekretariatet ansvarar också för departementets dygnsvakt (vakthavande tjänsteman). Vidare utövar chefen för SSSB funktionen som säkerhetschef och ansvarig för säkerhetsskyddet och beredskapsplaneringen när expeditionschefen har förhinder (35 §).

Bland de sakområden som konsulära enheten svarar för nämns i arbetsordningen bl.a. konsulärt bistånd till enskilda utomlands. Chefen för konsulära enheten får bl.a. besluta om ekonomiskt bistånd enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, åtgärder när en person med hemvist i Sverige har avlidit utomlands och om utsändande av ID-kommissionen (50 §).

Även om det inte framgår direkt av arbetsordningen kan i detta sammanhang nämnas att, vid en krissituation, man inom UD kan tillsätta en s.k. *beredskapsgrupp*. Det framgår av avsnittet ”UD:s hantering av olika kriser” i Utrikesdepartementets metodbok (reviderad juni 2004).⁴² I metodboken klarläggs de förutsättningar och ansvarsförhållanden som ger möjlighet att snabbt och effektivt upprätta en sådan grupp. Om det uppstår en krissituation i en region där svenska medborgare uppehåller sig är det, enligt boken, expeditionschefen, i samarbete med konsulära enheten och SSSB, som är ansvarig för hanteringen av de frågor som rör svenska medborgares säkerhet. Samråd bör dock även ske med chefen för den berörda geografiska enheten. Expeditionschefen, eller den han/hon utser, kan vid behov sammankalla departementets arbetsgrupp för konsulär beredskaps- och evakueringsplanering, dvs. beredskapsgruppen.

Uppstår en krissituation, t.ex. naturkatastrof eller inbördeskrig, i ett område där svenska medborgare uppehåller sig bör enligt metodboken beredskapsgruppen med kort varsel kallas till ett möte. Gruppens sammansättning är beroende av krisens art. Fasta inslag i den uppges vara expedi-

⁴² Avsnittet finns som bilaga till Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

tionschefen, SSSB, konsulära enheten, pressenheten och den geografiska enheten. Vid behov bör även ministerkansliet ingå. Sammansättningen skall vara sådan att beslut alltid kan fattas.

I ett delavsnitt beskrivs arbets- och uppgiftsfördelningen i beredskapsgruppen. Bland annat uppges expeditionschefen ha det övergripande ansvaret. Denne sammankallar till inledande möte och kan delegera ordförandeskapet till mest berörd enhet. Konsulära enheten har flera uppgifter enligt metodboken: Den begär in uppdaterade ”svensklistor”; kontaktar berörda enheter, hemmaorganisationer, utlandsmyndigheter, företag och berörda svenska myndigheter; har löpande kontakt med anhöriga till drabbade (ej UD-personal); ger råd till turister; ger pressenheten underlag för besvarande av frågor; svarar tillsammans med utlandsmyndigheten för verkställighet av evakuering av svenska medborgare; samordnar konsulära åtgärder med Norden/EU-länderna. Enligt boken kan också polis (SÄPO/Rikskriminalpolisen/Interpol) inkallas vid behov. Även ID-kommissionen kan inkallas vid behov och sändas till olycksplatsen efter beslut av chefen för konsulära enheten.

Expeditionschefen vid UD, Per Thöresson, har till utskottet anfört följande om metodboken.⁴³

Man kan konstatera att metodhandboken, som inte har någon rättslig status, inte riktigt stämmer överens med vår arbetsordning. Vi gör nu om både arbetsordningen och metodhandboken för att förtydliga det här och så att det operativa ansvaret väldigt uttalat läggs på chefen för den konsulära enheten. Det är alltså den chefen som i fortsättningen ska kunna kalla in beredskapsstyrkan och kunna sända i väg snabbinsatsstyrkan.

De senaste årens kraftiga ökning av antalet konsulära ärenden har, anförde Thöresson, inneburit att man varit tvungen att anpassa arbetssättet när det gäller att kalla samman beredskapsgruppen, men metodboken har inte hunnit uppdateras härvidlag. Enligt Thöresson sammankallas beredskapsgruppen när den konsulära enheten bedömer att den inte kan hantera en kris med ordinarie struktur.

Försvarsdepartementets arbetsordning

I Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2001:6) anges avseende *arbetsfördelningen* inom departementet att statssekreteraren – som framgår redan av 23 § instruktionen för Regeringskansliet – närmast under departementschefen leder arbetet i departementet och att statssekreteraren främst skall svara för planering och samordning i departementet i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i enlighet med planeringen (9 §). I departementet finns en ledningsgrupp som består av chefstjänstemännen och enhetscheferna och den leds av statssekreteraren. Vidare anges att expeditions- och rättschefen biträder statssekreteraren med ledningen och samordningen av arbetet inom departementet (10 §) – vidare upprepas bestämmelserna i 24 och 25 §§ instruktionen för Regeringskans-

⁴³ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

liet. Vad gäller huvudmännens arbetsuppgifter upprepas i arbetsordningen bestämmelserna i 28 och 29 §§ instruktionen för Regeringskansliet, t.ex. att de skall ansvara för planering och samordning, hålla departementschefen och chefstjänstemännen underrättade om arbetets gång etc. och svara för att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet i den utsträckning det inte är expeditions- och rättschefens uppgift (16 §).

Vad gäller *beslutanderätten* i departementet anges vilka befattningshavare som får besluta om att begära in upplysningar etc. (38 §), överlämnande av ärende till annan myndighet (39 §), delning och trycklov (40 §) och tillstånd till utländska besök vid vissa myndigheter (41 §) etc.

I fråga om *krisberedskap och krishantering* finns i Försvarsdepartementet, som framgått ovan, både enheten för det civila försvaret m.m. och Under vilka bl.a. har vissa uppgifter rörande hela Regeringskansliet i dessa avseenden. Härutöver anges i arbetsordningen att det vid krishantering inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde verkar en krishanteringsgrupp som består av statssekreteraren, expeditions- och rättschefen, pressekreteraren och försvarsministerns rådgivare i militära frågor (8 §). Om det behövs kan närmast berörd enhetschef eller ställföreträdande enhetschef knytas till gruppen.

Vidare anger arbetsordningen att expeditions- och rättschefen svarar för bl.a. underrättelse- och beredskapsfrågor samt krishantering inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, och frågor om beredskap inom Försvarsdepartementet (12 §). Till expeditions- och rättschefens uppgifter hör också att svara för att en tjänsteman i departementet alltid finns tillgänglig (beredskap) för hantering av brådskande ärenden främst under annan tid än den till vilken arbetstiden är förlagd (56 §). Detaljinstruktioner för tjänstgöringen bestäms av expeditions- och rättschefen genom arbetsledningsbeslut. Vidare skall denne säkerställa att tjänstemän med nyckelbefattningar i departementet snabbt kan kallas in för tjänstgöring och att snabb transport av departementschefen till departementet eller annan plats kan genomföras.

Socialdepartementets arbetsordning

I arbetsordningen för Socialdepartementet (RKF 2004:5) anges, avseende *arbetsfördelningen* inom departementet, att statsråden bestämmer arbetsfördelningen mellan statssekreterarna (14 §). Vidare anges att statssekreterarna skall biträda statsråden i frågor som är av principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt. En av statssekreterarna, benämnd departementschefens statssekreterare, har ett särskilt ansvar för departementets inre verksamhet (4 §). Inom departementet finns en ledningsgrupp bestående av statssekreterarna, expeditions- och rättschefen, rättschefen och flertalet enhetschefer (7 §). Gruppen skall hantera strategiska verksamhetsfrågor, utforma och vid behov ompröva departementets verksamhetsplan inom ramen för gjorda politiska prioriteringar, göra erforderliga priorite-

ringar i den löpande verksamheten samt bedöma resursbehov och resursfördelning. Enhetscheferna är huvudmän (8 §). De leder och fördelar arbetet inom sina respektive enheter etc. (10 §).

Vad gäller *beslutanderätten* anges i arbetsordningen att statsråd som inte är departementschef får besluta i administrativa frågor i departementschefens ställe när departementschefen har förhinder (13 §). Även departementschefens statssekreterare får besluta i vissa administrativa frågor, liksom chefen för samordningskansliet och personalchefen (15–18 §§). Beslut i ledningsgruppen fattas av departementschefens statssekreterare eller, i dennes frånvaro, av annan statssekreterare i departementet (7 §). Om ett ärende berör flera arbetsenheter (i departementet), kräver kvalificerade utredningar eller är av omfattande eller långvarig art får departementschefens statssekreterare besluta att beredningen av ärendet skall bedrivas i projektform under ledning av en projektledare (28 §). I vissa fall krävs här samråd med annan statssekreterare i departementet. I arbetsordningen finns också bestämmelser om vem som får besluta om delning av utkast till propositioner, lagrådsremisser, författningar etc. (34 §).

När det gäller *krisberedskap och krishantering* anges i arbetsordningen att juridiska kansliet svarar för departementets säkerhets- och beredskapsfrågor (6 §). Vidare föreskrivs att chefen för juridiska kansliet – vilken är expeditions- och rättschefen (19 §) – är säkerhetschef samt ansvarig för departementets beredskap (22 och 23 §§).

Delegation och ansvar i offentlig verksamhet

Möjlighet att delegera beslut inom statliga myndigheter

Delegering av beslutsbefogenheter anses vara ett av de viktigaste instrumenten för en rationell organisation av verksamheten hos en myndighet.⁴⁴ För statliga förvaltningsmyndigheter handlar delegering om att fördela de beslutsbefogenheter som tilldelats myndigheten mellan myndighetens chef och dess befattningshavare. Reglerna om detta finns i verksförordningen (1995:1322) – vilken inte är tillämplig på Regeringskansliet – och i förordningarna med myndigheternas instruktioner.

Huvudregeln i verksförordningen är att det är myndighetens chef som skall besluta på myndighetens vägnar om myndigheten inte har en styrelse och/eller en personalansvarsnämnd som har förbehållits prövningen av vissa frågor. Ärenden som det åligger myndighetens chef att besluta om får dock avgöras av annan tjänsteman hos myndigheten om de inte enligt gällande ordning behöver avgöras av chefen (21 §). Föreskrifter om hur beslutandet under chefen fördelas inom myndigheten skall tas in i myndighetens arbetsordning eller i särskilda beslut (26 §).

⁴⁴ Bertil Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, 2005, s. 121 f.

Andra former för kompetensfördelning än delegation

I den juridiska litteraturen har anförts att delegationsbegreppet bör knytas till begreppet kompetens, dvs. rätten att träffa avgörande som har rättsverkningar.⁴⁵ Utanför faller då åtgärder utan rättsverkningar som ”faktiska handlingar”. Ett exempel härvidlag är att det inte fordras något delegationsbeslut för att en lärare skall få hålla en lektion, utan det följer automatiskt av egenskapen att vara lärare. Vissa uppgifter kan med andra ord utföras av anställda utan att de behöver ha fått uppgiften delegerad till sig.

Olika typer av ansvar

Den s.k. Utredningen om en översyn av verksförordningen anförde i sitt betänkande att med ansvar inom förvaltningen avses vanligen verksamhetsansvar eller juridiskt ansvar (SOU 2004:23 kap. 6). Med *verksamhetsansvar* avses ansvaret för att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningensenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det finns dock inte några bestämmelser om hur regeringen skall utkräva ansvar av myndigheterna eller deras ledningar. Det *juridiska ansvaret* innefattar straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar och disciplinansvar. Det straffrättsliga ansvaret regleras huvudsakligen i 20 kap. brottsbalken och avser tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Härutöver finns olika straffbestämmelser som tagits in i andra lagar än brottsbalken, i specialstraffrätten.⁴⁶ Disciplinansvar är ett komplement till det straffrättsliga ansvaret, och bestämmelser om det finns i lagen (1994:373) om offentlig anställning (LOA). Sanktionssystemet är här således utomstraffrättsligt. Frågan om disciplinansvar prövas av den myndighet där arbetstagaren tjänstgör. För vissa högre tjänster prövas frågorna av Statens ansvarsnämnd. Skadeståndsansvaret regleras i 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) där det finns särskilda bestämmelser för stat och kommun. Huvudregeln är att den arbetstagare som gör sig skyldig till fel eller försummelse i anställningen inte kan åläggas skadeståndsansvar för uppkommen skada, utan ansvaret faller här i stället på staten.

Företagaransvaret och dess tillämpningsområde

Vidare anförde utredningen att vem eller vilka vid myndigheten som kan komma att åläggas ett juridiskt ansvar (främst straffrättsligt ansvar och disciplinansvar) för myndighetens åtgärder beror på hur ansvaret fördelats genom regleringen i myndighetsförordningen, instruktionen och arbetsordningen samt ytterst på hur domstolarna, mot denna bakgrund, bedömer ansvarsfrågan (SOU 2004:23 kap. 6). Utredaren omnämnde i samman-

⁴⁵ Johan Höök, *Intern kommunal kompetensfördelning*, 2000, s. 86 f.

⁴⁶ För statsrådets straffrättsliga ansvar finns särskilda regler i 12 kap. 3 § RF. Dessa innebär att statsråd förvisso inte åtnjuter någon straffrättslig immunitet för brott i utövningen av tjänsten, men han eller hon får endast fällas till ansvar om tjänstebrottet är ”grovt”. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

hanget det s.k. företagaransvaret. Enligt detta åvilar det straffrättsliga ansvaret i princip företagsledningen, och inom företagsledningen fördelas ansvaret så att det i första hand åvilar den ledamot inom vars verksamhetsområde en lagöverträdelse begåtts. I första hand kommer därvid verkställande direktören i fråga eftersom han ansvarar för den löpande förvaltningen.⁴⁷

Principerna för företagaransvaret gäller inte endast i förhållande till privat näringsverksamhet utan har tillämpats också inom andra områden. Vad gäller statliga myndigheter anförde utredningen att ansvaret i första hand åvilar den person inom vars verksamhetsområde en lagöverträdelse begåtts. I första hand kom därvid kom verkställande direktören/myndighetschefen i fråga eftersom han eller hon svarar för den löpande förvaltningen.⁴⁸ Även underordnade tjänstemän till vilka en uppgift delegerats kunde komma i fråga.

Delegation av ansvar

Utgångspunkten är således att ledningen (styrelse/vd/myndighetschef) har det straffrättsliga ansvaret för verksamheten, men ansvaret kan delegeras till underordnade. Högsta domstolen har härvidlag anført följande (NJA 1987 s. 426).

Delegation av ansvaret kan dock ske. Företagsledningen ansvarar emellertid för att företaget organiseras på sådant sätt att lagöverträdelser kan förutsättas ej ske i dess verksamhet. Ledningen har sålunda att sörja för att företaget har en ändamålsenlig personalorganisation och att underordnad personal är kompetent och tillräckligt instruerad för sina uppgifter. Även om delegation skett är ledningen skyldig att gripa in om det visas föreliggande brister eller eljest särskild anledning föreligger. Vid oaktsamhetsbrott kan ansvar utkrävas av den i företagsledningen som oaktsamt brustit i vad som enligt det nyss sagda ålegat honom.

Vidare, Utredningen om en översyn av verksförordningen omnämnde i sitt betänkande vad som angetts i fråga om delegation av arbetsmiljöansvar, där lagstiftaren i första hand lagt ansvaret på arbetsgivaren själv (SOU 2004:23 s. 95). Utredaren citerade härvidlag vad departementschefen anført i förarbetena till arbetsmiljölagen om delegation av ansvaret (prop. 1976/77:149 s. 373).

Jag vill understryka vikten av att det vid delegering klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningens bestämmelser följs. För att ett uppdrag skall få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts självfallet att med delegering av ansvar följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Det förutsätts också att den till vilken delegering sker har behövlig erfarenhet och kunnande för uppgiften. Inom förvaltningen måste hänsyn dessutom tas till gällande instruktioner och vid behov ändring göras när delegering bör ske.

⁴⁷ Enligt 29 § aktiebolagslagen (2005:551) skall den verkställande direktören sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

⁴⁸ Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet.

Sammantaget kan således sägas att delegation av företagaransvaret – eller, för den delen, av myndighetschefs ansvar – förutsätter att den underordnade till vilken ansvaret delegeras har kompetens, adekvata instruktioner och beslutsbefogenheter för arbetsuppgiften samt att det finns en ändamålsenlig organisation för verksamheten. Vidare måste det av delegationen klart framgå omfattningen av det ansvar som delegeras och till vem detta ansvar delegeras (se även NJA 1993 s. 245). I den mån dessa förutsättningar inte är uppfyllda ligger ansvaret kvar hos ledningen. Även när delegation av ansvar har skett har ledningen fortsatt skyldighet att ingripa, t.ex. om det visar sig föreligga brister i verksamheten.

Delegation i Regeringskansliet – tidigare analys

Som konstateras i det föregående har Regeringskansliets chef och departementscheferna förhållandevis stora möjligheter att överlåta beslutanderätten till chefstjänstemän i Regeringskansliet. Verkligheten ser också sådan ut att chefstjänstemännen har fått beslutsbefogenhet på flera områden. Till yttermera visso torde statsråden endast i undantagsfall vara involverade i den konkreta och operativa verksamheten i Regeringskansliet och departementen (jfr SOU 2005:104 s. 191). Huruvida ansvaret inom Regeringskansliet och departementen också är delegerat beror emellertid på hur delegationen utformats, t.ex. som den framgår i gällande arbetsordningar, och omständigheterna kring verksamheten i övrigt.

I rapporten Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (Regeringskansliet 2003) analyserades hur ledningsfunktionerna och styrningen i Regeringskansliet är uppbyggda på den strategiska nivån med utgångspunkt från hur det uttrycks i instruktionen för Regeringskansliet och arbetsordningarna och hur det uppfattas i praktiken (s. 26 f.). Enligt rapporten skall Regeringskansliet vara en kvalificerad stab och ett stöd till regeringen och det är då alldeles nödvändigt att statsministern, som chef för Regeringskansliet, har alla befogenheter som denne finner nödvändiga för att utforma verksamheten i Regeringskansliet. Främst sker detta genom de bestämmelser statsministern utfärdar i Regeringskansliets arbetsordning eller i särskilda beslut. Samtidigt är det, enligt rapporten, också alldeles uppenbart att statsministern därmed även som myndighetschef är ytterst ansvarig för alla operativa beslut i övrigt som dagligen fattas i Regeringskansliet. I rapporten anfördes att detta, mot bakgrund av statsministerns huvudsakliga uppgift på den politiska arenan, inte är en särskilt praktisk ordning, varför det är viktigt att ansvaret under statsministern är tydligt uttalat och reglerat.

Vidare anfördes i rapporten att utgångspunkten i den nuvarande regleringen är att det statsråd som utsetts till chef för ett departement har ett omfattande verksamhetsmässigt ansvar, dels för verksamhetens planering och inriktning i förhållande till politiska prioriteringar, dels för det faktiska genomförandet av verksamheten genom de olika processer som krävs.

Detta ansågs i rapporten inte vara särskilt praktiskt då statsrådets politiska uppdrag av statsministern är prioriterat och ställer krav på extern närvaro i många sammanhang. Därför väljer departementscheferna i regel att delegera uppgifter och ansvar till chefstjänstemän eller andra tjänstemän.

I rapporten betonades statssekreterarnas roll. Enligt rapporten regleras dock inte dessas funktion, ansvar och uppgifter i instruktionen eller arbetsordningen för Regeringskansliet. Det är först i respektive departements arbetsordning detta förtydligas och i dessa växlar både ansvar, roll och uppgifter. Som exempel nämndes i rapporten inrättandet av särskilda ledningsfunktioner i vissa departement. Enligt rapporten utses i regel en av statssekreterarna att ha ett samordningsansvar för administrativa och organisatoriska frågor i departementet, men i flera fall är det av arbetsordningarna oklart hur det reella ansvaret ser ut och utövas. Statssekreterarnas roll som chefstjänstemän borde, enligt rapporten, utvecklas och förtydligas på ett sådan sätt att ledningen av verksamheten i Regeringskansliet och i departementen blir mer entydig och ansvarsförhållandena klargörs.

I rapporten anfördes också att det vid samtal med chefer och medarbetare framkommit en påfallande osäkerhet över ledningsförhållandena och styrningen i myndigheten som helhet och även inom departementen. Förslag – som ännu inte genomförts – till ändringar i instruktionen och arbetsordningen för Regeringskansliet lämnades med syftet att avlasta statsråden planerings- och verksamhetsmässiga genomförandepgifter samt det administrativa och personalmässiga ansvaret i departementen (s. 31 f.).

Regeringsarbetet

Som anförts ovan uppträder statsråden i sin tjänsteutövning både som medlemmar i regeringen och som chefer i Regeringskansliet. Redogörelsen i det föregående har främst varit hänförlig till statsrådets ansvar som chefer i Regeringskansliet. I detta delavsnitt behandlas statsrådets ansvar i själva regeringsarbetet.

Kallelse till och dagordning på regeringssammanträde

Samtliga statsråd är medlemmar i regeringen. För statsministerns del gäller även att han eller hon är regeringschef. Han eller hon har helt naturligt en starkare ställning i regeringen än övriga statsråd. Detta kommer till uttryck i RF på flera sätt. Bland annat framgår av RF att statsministern är ordförande vid regeringssammanträden och som sådan också är den som kallar övriga statsråd till sammanträde (7 kap. 4 §). Vid förfall för statsministern övertas dennes uppgifter av antingen det statsråd statsministern utsett till sin ställföreträdare eller, om någon sådan inte har utsetts, av det statsråd som varit statsråd längst tid (7 kap. 8 §). Med förfall åsyftas även semester och annan ledighet, vilket statsministern i så fall bör ha låtit anteckna.

Självklart kan statsministern under semester eller annan ledighet träda i tjänst när han så önskar, exempelvis för att delta i avgörandet av ett särskilt viktigt ärende (prop. 1973:90 s. 298).

Regeringssammanträde hålls regelmässigt varje torsdag klockan 9.00 (ordinarie regeringssammanträde), men om så erfordras kan statsministern självklart kalla till regeringssammanträde på annan tid (extra regeringssammanträde). Sådana sammanträden är inte ovanliga och brukar hållas i samband med statsrådets lunch (Ds 1998:39 s. 74).

Utöver bestämmelsen om att det är statsministern som kallar till regeringssammanträde finns i RF inga formföreskrifter om kallelseförfarandet. Skulle inom ett departements ansvarsområde uppkomma behov av ett snabbt regeringsbeslut torde det ankomma på departementet och föredragande statsråd att påtala detta behov för statsministern så att denne snabbt kan kalla till regeringssammanträde. Även övriga statsråd som av en eller annan anledning får erfara att det finns ett sådant behov torde kunna anses ha en skyldighet att påtala det för föredragande statsråd och statsministern.

Det är i regeringskretsen det föredragande statsrådet som ansvarar för beredningen av sina ärenden och för att ärendena kommer upp till behandling vid regeringssammanträdet, dvs. dagordningen vid sammanträdet sätts av departementscheferna och övriga statsråd med föredragandeuppgifter i regeringen. Förfarandet inför regeringssammanträdet ser så ut att statsråden först får ärenden som skall beslutas vid sammanträdet föredragna för sig vid den s.k. veckoberedningen i sitt departement. I de departement som tar upp ärenden vid regeringssammanträdet ställs därefter ärendeförteckningar samman. Ärendeförteckningarna används också som föredragningslistor vid regeringssammanträdet (Ds 1998:39 s. 68 f.). Föredragningen vid regeringssammanträdet går sedan i princip till så att varje föredragande läser upp rubriker och förslag till beslut i enlighet med föredragandelistan.⁴⁹

Ärenden kan också tas upp ”utom listan”. Det innebär att beslut fattas i ett ärende trots att det inte har funnits med på ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet. I stället kompletteras ärendeförteckningen med ärendet efter sammanträdet (se vidare bet. 2002/03:KU10 s. 24 f.).

Deltagande i regeringsbeslut

Av RF framgår att beslutsfattandet i regeringen sker kollektivt vid regeringssammanträde vid vilket minst fem statsråd måste delta (7 kap. 3 och 4 §§). I förarbetena anfördes att helst alla statsråd borde delta i regeringssammanträde, men att det uppenbarligen inte alltid var möjligt (prop. 1973:90 s. 290 f.). Bland annat måste regeringen kunna fungera med reducerat antal ledamöter under semestertider.

Några regler om beslutsordningen vid regeringssammanträde finns inte i RF. Hur ärenden skall avgöras vid regeringssammanträde är med andra ord oreglerat i grundlagen. I förarbetena ansågs tanken på ett grundlagsfäst

⁴⁹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 230.

förfarande, med en regelrätt omröstning som utslagsgivande för regeringens ställningstagande, vara främmande för en parlamentarisk regering (prop. 1973:90 s. 186). Varje regeringen bör i stället fritt kunna avgöra sina beslutsregler.⁵⁰

Om ett statsråd har en skiljaktig mening skall denna dock antecknas i det protokoll som förs vid regeringssammanträdet (7 kap. 6 §). Den som deltagit i regeringssammanträdet och inte anfört skiljaktig mening är ansvarig för beslutet.⁵¹

Detta hindrar dock inte att statsrådets ansvarighet i regeringsarbetet och för de regeringsbeslut som fattas hålls isär och bedöms olika. Vad gäller konstitutionsutskottets granskning anförde Författningsutredningen följande härvidlag (SOU 1963:17 s. 445).

Av RF ... framgår otvetydigt att samtliga statsrådsledamöter, således även de som icke tagit befattning med ärendenas beredning, blir ansvariga för sina "rådslag" i konseljärendena. I konsekvens härmed hade man kunnat vänta sig att konstitutionsutskottets protokollsgranskning i förekommande fall skulle leda till anmälning mot samtliga de i regeringsärendenas avgörande deltagande statsråden. Så är dock icke fallet. I vart fall under 1900-talet har det blivit fast praxis att anmärkning ... i allmänhet riktas endast mot föredragande departementschefen. Blott undantagsvis och i viktiga frågor har samfällid anmärkning framställts. Bakgrunden till ifrågakvarande praxis är att det icke ansetts rimligt att begära, att samtliga statsråd skall ha bildat en egen uppfattning om alla förekommande ärenden.

Motsvarande gäller också vid bedömning av statsrådets juridiska ansvar. Även om inget statsråd har reserverat sig till protokollet, och således alla statsråd som närvarat vid regeringssammanträdet är ansvariga för beslutet, kan konstitutionsutskottet vid sitt ställningstagande till frågan om åtal med anledning av felaktigt regeringsbeslut beakta den större eller mindre befattning som olika regeringsledamöter har tagit med ärendet (prop. 1973:90 s. 424). Det är exempelvis fullt möjligt att föredragande statsråd och statsministern ensamma åtalas.⁵²

Räckvidden av statsrådets ansvar – tidigare granskning

En fråga som emellanåt infinder sig i samband med konstitutionsutskottets granskning är hur långt statsrådets ansvar sträcker sig för handlingar, åtgärder etc. som inte har stått under deras direkta kontroll. Nedan redogörs för ett antal tidigare granskningar i vilka utskottet gjort bedömningar och uttalanden som kan ge vägledning härvidlag.

I betänkande 1993/94:KU30 granskade utskottet försvarsministrernas och Försvarsdepartementets roll i fråga om flyguppvisningar (s. 118 f.). Frågan gällde om Försvarsdepartementet hade bort vidta någon åtgärd mot bak-

⁵⁰ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 2003, s. 133.

⁵¹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 232.

⁵² Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 407.

grund av den information som förelåg i departementet och i vad mån statsrådet kunde hållas ansvarig härvidlag. Utskottet anförde följande (s. 124).

Försvarsdepartementet och försvarsministern har förnekat varje kännedom om att JAS-flygplanet skulle visas upp i centrala Stockholm den 8 augusti 1993. Enligt Försvarsdepartementet är ett stridsflygplans medverkan i en flyguppvisning i landet inte heller en sak för försvarsministern eller regeringen att ta befattning med.

Utskottet finner att dessa uppgifter är anmärkningsvärda mot bakgrund av att det i departementet sedan i slutet av mars 1993 har funnits en handling i två exemplar som tydligt utvisar att JAS Gripen skulle medverka i flyguppvisningarna på huvudflygdagarna i Uppsala den 28 och 29 augusti 1993. Om inte JAS-planet hade havererat i Stockholm hade detta mycket väl kunnat ske i Uppsala under någon av de två flyguppvisningarna där.

Det är sålunda klarlagt att kunskap om JAS-planet deltagande i flyguppvisningar i augusti 1993 fanns i Försvarsdepartementet.

Utskottet delar uppfattningen i Försvarsdepartementets promemoria den 2 december 1993 att frågor om att godkänna flygplan för flygning och att besluta om flyguppvisningar är typiska myndighetsuppgifter. Utskottet kan emellertid inte godta Försvarsdepartementets och försvarsministerns inställning att det inte var en sak för Försvarsdepartementet att befatta sig med dessa frågor. Det yttersta ansvaret för de regler som myndigheterna har att tillämpa och för att frågorna handläggs med erforderlig omsorg och kompetens ligger nämligen på regeringen.

Mot bakgrund av vad som var känt om problem med flygplanets styrsystem hade det enligt utskottets mening i stället varit naturligt om Försvarsdepartementet hade informerat sig ytterligare om flyguppvisningarna och de förutsättningar som gällde för deras genomförande. Den kunskapen och ytterligare inhämtad information om flygplanet hade kunnat bilda underlag för överväganden om åtgärder i någon form. Som försvarsministern har anført förelåg det inte några konstitutionella hinder mot ett ingripande från regeringens sida. Försvarsdepartementet har emellertid varit påfallande passivt i nu berörda hänseenden, vilket utskottet finner anmärkningsvärt. För detta kan försvarsministern, som har det övergripande ansvaret, inte undgå viss kritik.

I betänkande 1996/97:KU25 granskade utskottet regeringens handläggning av ärendet om medgivande för Försvarets materielverk att teckna avtal med Volvo Aero Corporation (s. 148 f.). En fråga i granskningen gällde försvarsministerns ansvar för bristande handläggning inom sitt departement. Utskottet gjorde följande bedömning (s. 159).

Av det skriftliga materialet framgår att [försvarsministern] inte gjorts uppmärksam på de förhållanden som åsyftats i det nyss sagda. Enligt utskottets mening kan det också finnas utrymme för skiftande bedömningar av hur långt ett statsråds ansvar skall sträcka sig i fråga om brister i handläggningen av större och mindre frågor inom ett departement. Som [försvarsministern] själv har betonat inför utskottet måste emellertid chefen för ett departement i sista hand bära ett politiskt ansvar för departementets verksamhet. I ett sådant perspektiv står det enligt utskottets mening klart att departementschefen inte kan undgå viss kritik för de brister i beredningen av regeringsärendet om medgivande att teckna avtal för produktstöd för flygplansmotorerna RM 8

och RM 12 som förekommit. Utskottet noterar emellertid att olika åtgärder har vidtagits inom departementet för att förhindra en upprepning av det inträffade.

I betänkande 2001/02:KU20 granskade utskottet regeringens och utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämnden (s. 182 f.). Granskningen gällde i vad mån regeringen och utbildningsministern hade ett ansvar för Centrala studiestödsnämndens problem med att klara kraven på handläggningstider och tillgänglighet. Utskottet anförde följande (s. 196).

Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att [utbildningsministern] noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förklarade studiemedelssystemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprejade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnits brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt [utbildningsministern], bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Redovisningen av granskningsärendena ger vid handen att konstitutionsutskottet tidigare har hållit statsråd ansvarigt för brister i handläggningen, trots att det inte i första hand är statsrådet personligen som handlat bristfälligt. I vissa fall har dessutom bristerna varit av sådan art att det knappast varit rimligt att kräva av statsrådet att denne personligen skall ha haft kontroll över dem.

Utskottets bedömning

Som utskottet redan fastslagit kan regeringens konstitutionella ansvar för riksstyrelsen inte delegeras, och det är regeringen som inför riksdagen är ansvarig för hur t.ex. en allvarlig kris hanteras. En i praktiken viktig förutsättning för att regeringen skall kunna hantera en sådan situation på ett fullgott sätt – aktivt följa händelseutvecklingen, vid behov vidta åtgärder etc. – är ett väl fungerande regeringskansli.

För enskilda statsråd gäller att de i sin tjänsteutövning är dels medlemmar av regeringen, dels chefer i Regeringskansliet. Konstitutionsutskottets granskning omfattar statsråden i båda dessa roller.

Regeringsarbetet och beslut i regeringsärenden

I regeringsarbetet har, som framgått i det föregående, statsministern såsom regeringschef särskilda, övergripande uppgifter. Han eller hon är ordförande vid och kallar till regeringssammanträde.

Vidare har statsråd med föredragandeuppgifter särskilda uppgifter inom sitt ansvarsområde. Det är han eller hon som ansvarar för att frågor bereds och kommer upp på regeringssammanträdet så att beslut kan fattas. Vidare, även om det är statsministern som kallar till regeringssammanträde måste ett föredragande statsråd och dennes departement anses ha en skyldighet att påtala för statsministern och Statsrådsberedningen om det finns behov av ett regeringsbeslut inom statsrådets ansvarsområde, varpå statsministern kan kalla till ett sådant sammanträde. Skulle något annat statsråd av någon anledning uppmärksamma att det finns ett sådant behov måste också denne anses ha skyldighet att ta kontakt med föredragande statsråd och statsministern för att påtala det.

Alla statsråd deltar i regeringsbeslut försåvitt skiljaktig mening inte har antecknats i protokollet. Beslutsfattandet i regeringen är således kollektivt. Trots det kan konstitutionsutskottet i sin granskning bedöma statsministerns och föredragande statsråds ansvarighet för regeringens arbete enskilt med utgångspunkt i dessas särskilda uppgifter.

Arbetet i Regeringskansliet och beslut i regeringskansliärenden

Vad gäller Regeringskansliet kan inledningsvis konstateras att statsministern är chef för hela detta med vilket följer myndighetschefs beslutanderätt och ansvar i olika avseenden. Något förenklat kan sägas att statsministern genom arbetsordningen för Regeringskansliet har överlåtit sin beslutanderätt över departementen till departementscheferna, vilket innebär att beslutanderättens fördelning i Regeringskansliet i stort sett ser ut som den gjorde före reformen Regeringskansliet en myndighet, och departementscheferna har i sin tur genom arbetsordningar för sina departement möjliggjort för andra statsråd och chefstjänstemän inom departementen att fatta flera beslut, framför allt i interna frågor av administrativ karaktär eller som har att göra med beredningen av regeringsärenden. Frågan här gäller statsrådets ansvarighet inför riksdagen avseende arbetet i Regeringskansliet och beslut i sådana frågor som utgör regeringskansliärenden, särskilt med avseende på krisberedskap och krishantering.

En förutsättning är här att det inte rör sig om uppgifter som utövas av regeringen – för dessa är tvivelsutan statsråden ansvariga. Vidare är det en självklarhet att departementscheferna och övriga statsråd inte själva deltar eller på annat sätt är löpande involverade i mycket av det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet. Chefstjänstemän och huvudmän har i praktiken ansvaret internt i Regeringskansliet för flertalet arbetsuppgifter. Detta är dock inte detsamma som att departementscheferna och övriga statsråd inte längre är ansvariga inför riksdagen därvidlag. En bedömning av om så

är fallet kan delvis låta sig göras med utgångspunkt i vad som anförts ovan rörande delegation av företagaransvar, som förvisso har att göra med delegation av ansvar i straffrättsligt hänseende.

Det kan då noteras att beskrivningarna i *instruktionen* för Regeringskansliet och departementens *arbetsordningar* av chefstjänstemännens arbetsuppgifter är förhållandevis allmänt hållna. Ett exempel gäller statssekreterarens (i UD kabinetssekreterarens) befogenheter och åligganden i förhållande till departementschefen och övriga statsråd inom ett departement. Instruktionen för Regeringskansliet säger att statssekreterarna leder arbetet inom departementen närmast under departementschefen och övriga statsråd. De skall främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Närmare bestämmelser finns i departementens arbetsordningar, men även där är, med undantag för ett fåtal specifika frågor, som t.ex. attesträtt, statssekreterarnas uppgifter utformade i mer allmänna termer. För andra chefstjänstemän, såsom expeditionschefen, finns fler precisa bestämmelser. Även dessa tjänstemäns uppgifter är dock till stor del formulerade i mer allmänna ordalag, t.ex. att expeditionschefen i UD ”svarar under kabinetssekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende”. Inom UD har enligt detta kabinetssekreteraren ett ansvar inför departementschefen och expeditionschefen ett ansvar inför kabinetssekreteraren. När föreskrifterna är av detta allmänna slag får emellertid departementscheferna och eventuella övriga statsråd alltjämt anses ha ett ansvar inför riksdagen för hur dessa uppgifter utförs – detta alltså även om ansvaret intern i Regeringskansliet är fördelat på annat sätt.

Regeringskansliets krisberedskap

I fråga om Regeringskansliets krisberedskap kan utskottet konstatera följande. Som framgått i det föregående har Försvarsdepartementet tilldelats särskilda uppgifter av regeringen härvidlag. Chef för Försvarsdepartementet är försvarsministern. Vid Försvarsdepartementet finns en enhet med uppgift att bl.a. arbeta med frågor rörande Regeringskansliets beredskap. Det är ytterst försvarsministerns ansvar, i egenskap av departementschef, att tillse och övervaka att detta arbete bedrivs som planerat. Samtidigt är statsministern chef för myndigheten Regeringskansliet. Försvarsministern har inget mandat att fatta beslut om tvingande åtgärder, organisation etc. rörande andra departement än det egna. I den mån andra departement inte vidtar de åtgärder som Försvarsdepartementet anser nödvändiga för att skapa en god beredskap i Regeringskansliet, eller de på något annat sätt försvårar att en sådan process kan fortgå enligt fastlagd plan, måste någon med det övergripande ansvaret för Regeringskansliet ingripa. Den enda med mandat att göra detta är Regeringskansliets chef, dvs. statsministern.

Regeringskansliets hantering av en kris

När det sedan gäller hanteringen av en kris kan här först erinras om vad som anfördes i föregående bedömning om att regeringen inför riksdagen har det yttersta ansvaret för hur en kris hanteras och att regeringen har uppgifter i en kris som inte kan övertas av Regeringskansliet.

Icke desto mindre har Regeringskansliet en viktig funktion att fylla i samband med hanteringen av en pågående kris. Vad gäller statsrådets ansvar därvidlag som chefer i Regeringskansliet kan utskottet konstatera att genomgången av förordningar, arbetsordningar och andra dokument ger vid handen att det finns mer eller mindre detaljerade föreskrifter, handledningar e.d. som tilldelar expeditionscheferna en ledande roll vid krishantering. För UD:s del framgår detta delvis av arbetsordningen, men främst i andra dokument (se UD:s metodbok). I UD:s arbetsordning finns en mer allmänt formulerad föreskrift att expeditionschefen svarar under kabinettsekreteraren för ledningen av utrikesförvaltningen i ”administrativt hänseende”. För Forsvarsdepartementets del finns föreskrifter i departementets arbetsordning som ålägger expeditionschefen vissa uppgifter när en kris uppstår, men i den grupp som skall inrättas vid krishantering ingår också statssekreteraren.

Någon föreskrift som uttryckligen tilldelar kabinettsekreteraren vid UD en ledande roll just vid en kris finns inte i det material som gått igenom. Detsamma gäller statsministerns statssekreterare vid Statsrådsberedningen. Statssekreteraren vid Forsvarsdepartementet har, som sagt, en roll i departementets krishanteringsgrupp, men vad denna roll innebär framgår inte. Uppfattningen att statssekreterarna har en ledande roll vid krishantering torde mot denna bakgrund snarast ha sin grund i den mer allmänna bestämmelsen i instruktionen för Regeringskansliet som säger att det är statssekreterarna (i UD kabinettsekreteraren) som leder arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd, samt i gällande praxis av hur arbetet i Regeringskansliet normalt är organiserat.

Mycket pekar alltså på att det är *statssekreterarna* som i realiteten svarar för ledningen av Regeringskansliets och departementens arbete i samband med krishantering. Även *expeditionscheferna* har en central roll. Sett ur ett praktiskt och organisatoriskt perspektiv är också en sådan fördelning av arbetsuppgifterna mellan å ena sidan Regeringskansliets chef, departementschefer och eventuellt övriga statsråd och å andra sidan chefstjänstemän i Regeringskansliet nödvändig. De föreskrifter, handledningar e.d. som finns kan dock inte sägas vara tillräckligt precisa och/eller kan inte sägas ha den status i rättsligt eller konstitutionellt hänseende att *statsråden* i förhållande till riksdagen inte längre bär ansvaret för hur ledningen inom Regeringskansliet och departementen av kriser hanteras. I synnerhet gäller detta när en kris inträffar vars omfattning är sådan att den inte kan hanteras enligt de inarbetade rutiner som tillämpas i samband med mindre omfattande kriser. Och även om arbetet är fördelat så att andra än de högsta cheferna i Regeringskansliet – dvs. Regeringskansliets chef och

departementscheferna – leder krishanteringens bör dessa anses skyldiga att i en eller annan mening ingripa om det t.ex. visar sig föreligga brister. Mot denna bakgrund får, enligt utskottet, ett ansvar inför riksdagen anses ligga kvar på de i utgångsläget ansvariga – dvs. Regeringskansliets chef och departementscheferna – även om arbetet med att leda krishantering i praktiken sköts av någon annan eller förväntas skötas av någon annan inom Regeringskansliet – t.ex. statssekreterare, kabinetssekreterare och expeditionsschefer.

Särskilt om ansvarsförhållanden inom utrikesförvaltningen

Konstitutionell ordning m.m.

Enligt 10 kap. 8 § RF skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Denna underrättelseskyldighet åligger självklart även svenska ambassader och andra utlandsmyndigheter (se SOU 1988:58 s. 90).

I 11 kap. 6 § RF sägs att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, om de inte skall lyda under riksdagen. För utlandsmyndigheterna gäller dock inget av detta, se vidare nedan (jfr även prop. 1973:90 s. 185).

Enligt 11 kap. 7 § RF får ingen myndighet (t.ex. regeringen) bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet består utrikesförvaltningen av UD och utrikesrepresentationen (3 §). Utrikesrepresentationen, i vilken bl.a. utlandsmyndigheterna ingår, lyder under Regeringskansliet (4 §); dessa myndigheter lyder alltså, som redan anförts, varken direkt under regeringen eller riksdagen. I bilagan till instruktionen anges att utlandsmyndigheterna sorterar under UD. Tillsammans utgör UD och utrikesrepresentationen utrikesförvaltningen (3 §).

Enligt instruktionen beslutar Regeringskansliet i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet (4 §). Vidare får Regeringskansliet överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning skall prövas av Regeringskansliet.

Av bilagan framgår fördelningen av förvaltningsärenden mellan departementen. Till UD hör bl.a. ärenden som gäller utlandsmyndigheterna, svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen får Regeringskansliet meddela ytterligare föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och om formerna för utrikesrepresentationens verksamhet (40 §). Regeringskansliet får även meddela föreskrifter om bl.a. konsulärt ekonomiskt bistånd enligt vad som anges i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och åtgärder som en utlandsmyndighet skall vidta i kvarlåtenskapsärenden (41 §). Som redovisats i det föregående har Regeringskansliet (UD) med stöd härav utfärdat föreskrifter om bl.a. utlandsmyndigheternas beredskap respektive utlandsmyndigheternas handläggning av ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Beslutsfattande vid utlandsmyndigheterna

Vidare enligt instruktionen för utrikesrepresentationen leds varje utlandsmyndighet av en chef, t.ex. ambassadör (28 §). Om ärendenas handläggning föreskriver instruktionen huvudregeln att chefen för utlandsmyndigheten skall besluta i frågor som skall avgöras av en utlandsmyndighet men i vissa frågor kan beslutsfattandet överlåtas till andra tjänstemän vid utlandsmyndigheten (44 §).

UD 87:s och utrikesutskottets betänkanden

I december 1987 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att analysera vilka organisatoriska och andra förändringar som kunde bli nödvändiga för utrikesförvaltningen. Utredningen antog namnet UD 87 och överlämnade betänkandet Utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:57).

I betänkandet diskuterades frågan om utlandsmyndigheternas självständighet gentemot UD. Utredningen anförde följande (s. 88).

Den genomgång som utredningen gjort ger stöd för den uppfattningen att ... utlandsmyndigheterna måste betraktas som självständiga förvaltningsmyndigheter i de sammanhang då de utövar sin befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner och liknande.

Utredningen noterade att UD:s befattning med vissa ärenden innebar en inblandning i utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda fallet, trots att utlandsmyndigheten formellt var beslutsfattare.

Samtidigt konstaterade utredningen att bestämmelserna 10 kap. 8 § (underrättelseskyldigheten) och 11 kap. 7 § (myndigheternas självständighet) i RF i vissa situationer kunde komma i konflikt, något som inte hade uppmärksamrats i förarbetena till RF. Utredningen anförde följande (s. 90).

Det kan finnas skäl som talar för att man i vissa speciella situationer måste ge avkall på självständighetsprincipen i 11:7 RF till förmån för utrikesledningens legitima rätt till kontroll och styrning. En lösning av konflikten kräver måhända en ändring i regeringsformen. Utredningen har dock inte funnit att det ingår i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Utredningen föreslog att departementet borde överväga att ge fler utlandsmyndigheter särskilda bemyndiganden och samtidigt öka befogenheterna, dock med skyldighet för utlandsmyndigheterna att överlämna utrikespolitiskt känsliga ärenden till departementet för avgörande.

Utrikesutskottet uttalade i betänkande 1997/98:UU23⁵³ ett klarläggande av utlandsmyndigheternas status (s. 17 f.). Utskottet redogjorde härvidlag för UD 87:s betänkande. Utskottet anförde att utlandsmyndigheterna har en rad uppgifter vid sidan om uppgiften att utgöra instrument för Sveriges utrikespolitik, t.ex. service till svenska medborgare i frågor som rör juridisk-konsulära angelägenheter. Även om utlandsmyndigheterna i dessa sammanhang agerar självständigt har UD som centralmyndighet uppgiften att lämna föreskrifter och allmänna råd. Med de vitt skilda uppgifter som åvilar utrikesförvaltningen var det, menade utskottet, förstäeligt om det för övriga statsförvaltningen gällande regelverket inte i alla delar var direkt tillämpligt på den verksamhet som bedrevs av UD och utrikesrepresentationen.

Som framgått i det föregående är Regeringskansliet sedan ett par år en sammanhållen myndighet, och således lyder utlandsmyndigheterna inte längre under UD utan under Regeringskansliet. Någon förändring i praktiken för förhållandet mellan UD och utlandsmyndigheterna har reformen dock knappast inneburit. I det nämnda betänkandet anförde utrikesutskottet att utrikesrepresentationen numera visserligen lydde under Regeringskansliet, vilket i formell mening innebar att det var Regeringskansliet, i stället för UD, som hade direktivrätt gentemot utrikesrepresentationen (s. 18). De uppgifter som var förenade med detta ansvar hade emellertid, menade utskottet, i arbetsordningen för Regeringskansliet delegerats till chefen för UD (se även ovan).

Utskottets bedömning

Med utgångspunkt i RF kan myndigheters självständighet ses utifrån två aspekter. Dels är enligt RF en förvaltningsmyndighet självständig gentemot andra myndigheter (t.ex. regeringen) i alla ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag. Dels sker styrningen av myndigheter som lyder under regeringen genom regeringsbeslut, dvs. endast regeringen, inte ett enskilt statsråd, får ingripa i myndigheternas arbete inom det område där regeringen enligt RF får styra myndigheterna.

⁵³ I betänkandet behandlades Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR4 jämte följdmotioner.

Enligt utskottets mening kan även utlandsmyndigheternas självständighet i förhållande till Regeringskansliet/UD diskuteras utifrån dessa två aspekter. Vad gäller den första aspekten bör anses att utlandsmyndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild etc. är självständiga på samma sätt som myndigheter inom Sverige är det i motsvarande situation. Någon annan myndighet, t.ex. regeringen eller Regeringskansliet, får därvid således inte lägga sig i utlandsmyndighetens verksamhet därvidlag.

När det sedan gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet bör först noteras att utlandsmyndigheterna inte lyder under regeringen utan under Regeringskansliet. Det fordras med andra ord inga regeringsbeslut för att ingripa i utlandsmyndigheternas verksamhet utan ett regeringskansliebeslut. Genom gällande föreskrifter har sådana beslut delegerats till UD. Det är alltså departementschefen eller, efter ytterligare delegation, någon annan vid UD som har denna möjlighet. I en situation när det anses finnas behov att styra utlandsmyndigheterna, och det inte inkräktar på dessas självständighet i samband med myndighetsutövning mot enskild etc., är det alltså i första hand departementschefen vid UD som fattar erforderliga beslut. Några konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning härvidlag finns inte.

4 Frågan om regeringens och Regeringskansliets beredskap

Beredskap att leda krishantering

I detta avsnitt redogörs för vad som före flodvågskatastrofen har anförts avseende främst regeringens och Regeringskansliets krisberedskap i dels utredningar och myndighetsrapporter etc., dels propositioner och efterföljande riksdagsbehandling. Redogörelsen är främst inriktad på vad som anförts i fråga om brister i beredskapen, krisledningsorganisation och övnings- och utbildningsverksamhet.

Statliga utredningar m.m.

Hot- och riskutredningen

I februari 1993 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Kommittén, som antog namnet Hot- och riskutredningen, överlämnade i januari 1995 sitt huvudbetänkande Ett säkrare samhälle (SOU 1995:19). I betänkandet underströk utredningen vikten av att det vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner finns en myndighet som kan leda och alltså fatta beslut som är bindande för andra myndigheter och organ: kommunstyrelsen på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen på central nivå (s. 186 f.). Utredningen ansåg det angeläget att regeringen har en hög beredskap för åtgärder vid händelser som innebär särskilda påfrestningar i samhället. Den föreslog att övningar regelbundet skulle genomföras på regeringsnivå. Syftet skulle vara att öka beredskapen inför t.ex. de olika slag av händelser som förekom i utredningens sju scenarier (se vidare delavsnittet Beredskap att bistå svenskar vid katastrof utomlands m.m.).

Ledningsberedskapsutredningen

I juli 1998 beslutade regeringen att tillkalla en utredare för att göra en översyn av principerna för den s.k. särskilda planläggningen.¹ I de direktiv som gavs till utredningen konstaterades bl.a. att den helhetssyn som skall gälla för totalförsvaret och den breddade hot- och riskbilden hade medfört att den framtida särskilda planläggningen borde vidgas. Utredningen skulle mot den bakgrunden förutsättningslöst pröva behov, omfattning, författ-

¹ Den s.k. särskilda planläggningen är ett samlingsnamn för de åtgärder som vidtas för att säkerställa att riksdagen och regeringen samt relevanta delar av myndigheter kan fullgöra sina uppgifter även då yttre omständigheter gör det omöjligt eller olämpligt att använda normala verksamhetsformer, ordinarie lokaler och kommunikationer (dir. 2004:85). För detta ändamål finns olika resurser för att möjliggöra för riksdagen och regeringen att leda landet under höjd beredskap från andra platser än de ordinarie. Fram t.o.m. 1999 var den särskilda planläggningen helt inriktad mot höjd beredskap, men efter ett beslut av regeringen den 11 november 1999 rörande utformningen av den särskilda planläggningen har den inriktats mot att även omfatta olika fredstida krissituationer.

ningsstöd, ekonomi m.m. och ge förslag till den framtida planläggningens principiella inriktning. Som utredare förordnades viceamiralen Dick Börjesson. Utredningen antog namnet Ledningsberedskapsutredningen. I februari 1999 överlämnades den delvis hemligstämplade rapporten Översyn av principerna för den särskilda planläggningen (Fö-LBU-1999-004-ÖUT).

I rapportens öppna sammanfattning (del 3) konstaterade utredaren att insikten om att samhällets beredskapsförberedelser behövde anpassas till en ny säkerhetspolitisk situation börjar bli allmänt spridd, men att den konkreta innebörden för olika verksamhetsområden och organisationsdelar fortfarande var oklar. Utredaren föreslog att följande allmänna definition lades till grund för den framtida särskilda planläggningen (s. 6).

Förberedelser för att säkerställa ledningsförmågan hos rikets högsta och centrala ledning i situationer, som antingen allvarligt hotar samhällets grundfunktioner, vitala riksintressen eller som kräver en snabb och myndighetsövergripande samordning för att med tillgängliga resurser förhindra eller begränsa omfattande skadeverkningar på liv, hälsa, miljö eller egendom.

Utredaren ansåg att flera styrande begrepp behövde förtydligas och regelverket för extraordinära situationer anpassas till den breddande hot- och riskskalan och till det ökande internationella samarbetet (s. 9). Begreppen fredstillstånd och krigstillstånd borde ersättas med begreppen normaltillstånd och beredskapstillstånd.² De senare borde utnyttjas för att en bättre beskrivning skulle kunna ges av var gränsen går för när totalförsvarsresurserna helt eller delvis kan tas i anspråk för att hantera situationer med stöd av en till föreslagen gränsdragning anpassad lagstiftning.

Utredaren slog fast att statschefen, riksdagen och regeringen med respektive stödorganisation alljämt borde hänföras till den högsta ledningen. Denna del av riksledningen skulle därmed omfattas av den särskilda planläggningen.

En särskild beredskapsenhet borde, enligt utredaren, organiseras i Regeringskansliet med uppgift att administrera den framtida särskilda planläggningen. Förutom att vara sammanhållande för den särskilda planläggningen borde, enligt utredaren, enheten innehålla en läges-, analys- och informationsfunktion avsedd att vara en stödfunktion som skulle kunna förstärkas med erforderlig personal för Regeringskansliet eller berörda myndigheter i övrigt.

Det övergripande målet för alla de förslag som lämnades var, enligt utredaren, att skapa och vidmakthålla en beredskap hos riksledningen som gör att den med orubbat förtroende – internt och externt – skulle kunna hantera uppkomna extraordinära situationer med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ledning måste kunna påbörjas på vagt underlag, under starkt yttre informationstryck och med krav på snabba och målinrik-

² Enligt utredningen ingick i begreppet fredstillstånd dels normala störningar, dels svåra påfrestningar, och i begreppet krigstillstånd dels krigsfara, dels krig (s. 9). I det nya begreppet normaltillstånd skulle enligt utredningen ingå normala påfrestningar och allvarliga olyckor, och i det nya begreppet beredskapstillstånd skulle ingå dels katastrofer, dels krigsfara, dels krig.

tade beslut. Det innebar, enligt utredaren, att beslutsfattare och andra nyckelpersoner behöver omedelbar tillgång till ett väl fungerande ledningsstöd i vid bemärkelse.

Syftet med förslagen avseende beredskapsförberedelser för högsta ledningen var att ge statschefen, riksdagen och regeringen kraftfulla verktyg som bl.a. skulle kunna ge säkerhet, underlätta helhetssynen och skapa underlag för nödvändiga beslut och åtgärder.

Utredaren föreslog också en ombildning av Försvarsrådet för att ge de högsta cheferna inom de instanser, som hänförts till högsta ledningen, möjlighet att på ett systematiskt sätt bli involverade i beredskapsplaneringen. I kombination med fler utbildningstillfällen och bättre övningar skulle förutsättningarna för att hantera komplexa ledningssituationer kunna ökas. I det omorganiserade Försvarsrådet skulle bl.a. ingå statsministern (ordf.), försvarsministern (v. ordf.), statsråd och tjänstemän ur Regeringskansliet enligt kallelse, kabinetssekreterare i UD, statssekreterare i Statsrådsberedningen och Försvarsdepartementet, representant för statschefen, ÖB, partiledare enligt kallelse och riksdagsdirektören.

Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen

I september 1997 beslutade regeringen att tillsätta en analysgrupp med uppgift att granska samhällets agerande i anledning av Estoniakatastrofen. Analysgruppen, som antog namnet Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder, överlämnade i april 1999 sin andra delrapport och slutredovisning Lära av Estonia (SOU 1999:48).

Bland annat betonade analysgruppen statsledningens (kungens, drottningens, riksdagens talmans, statsministerns och andra regeringsföreträdares) symboliska roll då en katastrof inträffar (s. 141 f.). Vidare anförde analysgruppen att den avgående regeringen och den särskilda krisgruppen som hade inrättats inte till fullo syntes ha insett informationens och kommunikationens betydelse i arbetet efter katastrofen (s. 145). Vilken roll Regeringskansliet och regeringen skulle ha i kommunikationen med de saknades anhöriga, överlevande och allmänheten analyserades inte av regeringen.

Analysgruppen anförde att dess genomgång av den lagstiftning som gällde vid krig och krigsfara visade att det fanns en organisation med tydligt ledningsansvar avseende den civila ledningen och att motsvarande författningensliga fördelning av ansvaret saknades för den fredstida katastroforganisationen (s. 155 f.). Analysgruppen fann att övervägande skäl talade för ett förslag som regeringen hade framlagt, nämligen att en samlad översyn skulle göras för att utreda lednings- och samordningsfrågor i samband med katastrofberedskap. Utredningen borde få till uppgift att klargöra ansvaret för ledning, planering och övning av insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Vidare ansåg analysgruppen att det av lag eller annan författning borde framgå vilken eller vilka organ som har det övergripande operativa ledningsansvaret vid katastrofer och att en huvudprincip borde vara att ansvaret skulle ligga på lägsta möjliga nivå.

Vidare anförde analysgruppen att åren efter Estonias haveri i hög grad präglats av lärande (s. 168 f.). Myndigheter och aktörer strävade efter att tydliggöra roller och ansvarsområden. Statsledningens roll vid nationella olyckor hade tydliggjorts. Vikten av kommunikation hade bekräftats. Rapporten speglade dock, enligt analysgruppen, att mycket återstod. Särskilt hade uppmärksammats behovet av kunskap på katastrofområdet, vikten av ett väl fungerande informationsarbete och tydliga roller och ansvarsområden för både myndigheter och frivilliga organisationer. Vidare hade understrukits vikten av delaktighet för dem som är mest berörda och behovet av uthålligt stöd som särskilt uppmärksammar barnens behov.

Enligt analysgruppen pekade den avslutande analysen på ett antal viktiga frågor som politiker, beslutsfattare och andra viktiga aktörer borde gå vidare med för att ytterligare stärka samhällets katastrofberedskap. Den bifogade dokumentationen gav, enligt analysgruppen, ett bidrag till det framtida lärandet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

I juni 1999 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen av civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Till utredare förordnades Åke Pettersson. Utredningen, som antog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, överlämnade i maj 2001 betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41).

Utredaren anförde i betänkandet att de synpunkter och erfarenheter som utredningen tagit del av hade visat att systemet för krishantering i samhället var behäftat med brister (s. 67 f.). Bland annat saknades ett system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred. Störst var bristerna i samhällets krishanteringsförmåga på den nationella nivån. Den lagstiftning och det regelverk som har betydelse för samhällets krishantering behövde enligt utredaren ses över, och den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrevs inom säkerhets- och beredningsområdet måste förnyas.

I betänkandet föreslog utredaren ett nytt krishanteringssystem (s. 111 f.). Det viktigaste kravet var att systemet kunde tillhandahålla den ledning och/eller samordning av krishanteringsarbetet som erfordras i allvarliga kris-situationer som svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp mot landet. Väsentligt var också att ett nytt krishanteringssystem utformas så att det kan hantera ett brett spektrum av krissituationer, förutsedda såväl som oförutsedda, dvs. även situationer som inte hade förutsetts i planeringen eller övats i olika sammanhang. Systemet skulle bygga på de s.k. ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.

Utredaren betonade områdesansvaret, som skulle trygga de behov av tvärsektoriell samordning och samverkan som finns i en allvarlig krissituation och som på nationell nivå skulle utövas av regeringen. Till stöd för regeringen föreslog utredaren ett nationellt krishanteringsorgan. Krishanteringsorganet, som skulle vara placerat inom Regeringskansliet, skulle ha

som huvuduppgift att samordna Regeringskansliets och myndigheternas agerande i olika kriser. Det skulle träda i funktion i mycket allvarliga situationer som främst berör den nationella nivån. Utredaren anförde vidare att kravet på en kort insatstid medförde att organet måste vara organiserat också under normala förhållanden, dvs. dess ledamöter borde vara utsedda och tillgängliga med kort varsel via larmlistor. Krishanteringsorganets ordförande, vice ordförande och fasta ledamöter borde utses av regeringen. Bland dessa borde ingå företrädare för Regeringskansliet och vissa myndigheter. Utöver de fasta ledamöterna borde även ingå ett antal ledamöter som kunde variera beroende på vilken typ av kris som var aktuell. Totalt borde antalet ledamöter inte överstiga 15, varav högst hälften var fasta. Vidare anförde utredaren att det också borde vara möjligt att snabbt sätta upp det kriskansli som skulle behövas för att krishanteringsorganet skulle kunna bedriva sin verksamhet. Uppgiften att ingå i ett sådant kansli borde betraktas som en obligatorisk tilläggsuppgift för den personal som innehar vissa befattningar inom Regeringskansliet eller vid vissa myndigheter. I kansliets uppgift borde även ingå viss utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som har uppgifter i krishanteringsorganet och i samverkande organ.

Vidare föreslog utredaren att en planeringsmyndighet (Krisberedskapsmyndigheten) borde inrättas med uppgift att bl.a. genomföra omvärldsbevakning och omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå och med tonvikt på förhållanden inom och utom landet som kan generera allvarliga kriser. I en krissituation borde en del av planeringsmyndighetens personal ingå i det nationella krishanteringsorganets kriskansli (som då alltså borde vara en del av Regeringskansliet).

Utredaren anförde också att krishanteringsförmåga byggs upp genom återkommande utbildning och övning samt att övningar regelbundet behöver genomföras såväl i form av ledningsövningar som i form av samverkansövningar (s. 340). Utveckling av scenarion och övningsmodeller borde ske på grundval av erfarenheter och faktiskt inträffade händelser. Planeringsmyndigheten borde svara för metodutveckling inom detta område och förmedla de erfarenheter som förvärvas till andra aktörer i krishanterings-systemet.

11 september-utredningen

I december 2001 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser i Sverige. Till utredare förordnades justitierådet Johan Munck. Utredningen, som antog namnet 11 september-utredningen, överlämnade i mars 2003 betänkandet *Vår beredskap* efter den 11 september (SOU 2003:32).

I betänkandet anförde utredaren att den närmare organisationen av Regeringskansliets krisberedskap föll utanför utredningsuppdraget, men att han ändå ville göra den reflexionen att den planerade utbildnings- och övningsverksamheten som aviserats av regeringen i olika propositioner (se nedan) inte lämpligen borde begränsas till vad som hade betecknats som nyckelpersoner, om härmed avsågs de ledande chefstjänstemännen inom Regeringskansliet (s. 306). På sådana poster förekommer det, ansåg utredaren, en inte obetydlig cirkulation, och det var väsentligt att underhålla en kontinuerlig kompetens inom Regeringskansliet även på lägre nivåer.

Vidare uppgav utredaren att utredningens parlamentariska referensgrupp enhälligt hade förklarat sig fästa den största vikt vid Regeringskansliets krisorganisation (s. 306). Den hade inte velat utesluta att frågan om inrättande av ett krishanteringsorgan i en eller annan form inom Regeringskansliet – som hade avstyrkts (se vidare nedan) – borde tas upp på nytt, om de planerade åtgärderna skulle visa sig otillräckliga.

När det gällde övningsverksamheten mer allmänt hade, enligt utredaren, flera myndigheter pekat på och beklagat att sådana övningar som involverar flera myndigheter och andra organ minskat i antal och omfattning de senaste åren, vilket kunde vara en följd av att civilbefälvärnarna avskaffats och att länsstyrelserna, som hade fått en nyckelroll, saknade resurser att organisera och leda sådana omfattande övningar (s. 306 f.). Utredaren instämde i att det var beklagligt att övningsverksamheten hade avtagit. Han konstaterade emellertid att den nyinrättade Krisberedskapsmyndigheten enligt sin instruktion skulle sprida kunskap och initiera, planera och genomföra utbildning och övningar, och det var för tidigt att bedöma närmare vilka förändringar på området som kunde bli följden av denna myndighets inrättande.

Försvarsberedningen

Regeringen beslutade i januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna inför det långsiktiga försvarsbeslutet 1996. I maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skulle svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Sedan 1995 har Försvarsberedningen överlämnat ett tiotal rapporter, som publicerats i departementsserien (Ds), till försvarsministern.³

I rapporten Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvar och Krishantering (Ds 2001:44) gav Försvarsberedningen sin syn på hanteringen av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället (kap. 4). Redovisningen tog sin utgångspunkt i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) förslag om ett sammanhållet krishanteringssystem. Försvarsberedningen anförde bl.a. att samhällets förmåga att hantera svåra kriser som berör

³ Efter flodvågskatastrofen har Försvarsberedningen i januari 2006 överlämnat rapporten En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1). Rapporten innehåller förslag till reformer med konsekvenser för såväl Regeringskansliet som centrala myndigheter.

många samhällssektorer och som dessutom kräver en omfattande insats från den nationella nivån måste stärkas. Det fanns behov av att precisera områdesansvariga organs roller och ansvar mot bakgrund av den nya hotbild och de nya krav som gör sig gällande, och lagstiftningen måste i många fall reformeras för att kunna hantera den sårbarhet som finns i många samhällssystem. Försvarsberedningen ansåg också att inslaget av sektorsövergripande utbildnings- och övningsverksamhet måste öka.

I rapporten gav Försvarsberedningen sin syn på en ny grundstruktur för ledning och samordning av samhällets hantering av allvarliga kriser (kap. 5). Utgångspunkt var därvid Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Försvarsberedningen anförde att uppgiften att på central nivå utöva krisledning är regeringens. Det var beredningens uppfattning att regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer måste utvecklas, inte minst mot bakgrund av den svenska förvaltningsstrukturen. Regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion var, enligt beredningen, av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser på den nationella nivån där samordningsproblem var av den karaktären att andra aktörer inte kunde förväntas klara situationen på egen hand genom en spontan samverkan. Försvarsberedningen lyfte även fram informationsfunktionerna inom Regeringskansliet i samband med kriser samt det pågående arbetet inom Regeringskansliet angående hantering av särskilda händelser samt den s.k. särskilda planläggningen.

Plan för utbildnings- och övningsverksamhet inom Regeringskansliet

Försvarsministern beslutade den 7 mars 2002 att förordna generaldirektör Lena Jönsson att utarbeta en utbildnings- och övningsplan för Regeringskansliet i syfte att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga. En rapport överlämnades senare samma vår (dnr Fö2002/1485/CIV).

I rapporten framhölls inledningsvis betydelsen av en tydlig markering från Regeringskansliets ledning om vikten av deltagande i utbildnings- och övningsverksamhet (s. 2 f.). För att uppnå förståelse och engagemang borde särskilt informeras om syftet med denna verksamhet och Regeringskansliets roll i samhällets krishantering m.m. Regeringskansliet borde enligt redovisningen ha en långsiktig plan för utbildnings- och övningsverksamheten med ett planeringsperspektiv på i varje fall fyra år. Planen borde uppdateras årligen. I redovisningen lämnades förslag på olika grupper av övningar samt utbildningsinslag.

Enligt rapporten kunde övningsverksamheten inom Regeringskansliet delas in i fyra grupper eller steg (s. 5 f.):

1. Mindre seminarieövningar som i första hand var inriktade på det enskilda departementets krishanteringsförmåga.
2. Samordnings- och samverkansövningar som syftade till att öva ansvarsfördelning, samordning och samverkan m.m. vid kriser. Övningarna kunde vara inriktade såväl på det egna departementets krishanterings-

förmåga som på förmågan att samordna mellan olika departement. De kunde också omfatta samverkan med t.ex. myndigheter. Övningarna kunde bedrivas i seminarieform.

3. Särskilda praktiska övningar med stödorganisationen t.ex. i fråga om logistik, teknik och lokaler.
4. Fullskaliga övningar som syftade till att öva hela Regeringskansliets krishanteringsförmåga och som gav en möjlighet att pröva hela organisationen, processerna, stödorganisationen m.m.

Vad gäller deltagare i utbildnings- och övningsverksamheten hänvisades i rapporten till de utgångspunkter som angetts av Försvarsdepartementet för uppdraget (s. 18). Dessa pekade ut främst statssekreterare, expeditionschefer, pressekreterare, enhetschefer och vissa handläggare som nyckelpersoner i utbildnings- och övningsverksamheten. Utöver dessa bedömdes i rapporten att även vissa andra befattningar borde kunna bli aktuella, bl.a. informatörer, säkerhetschefer, personalchefer och politiskt sakkunniga.

Vidare hade, enligt rapporten, samtal med medarbetare i Regeringskansliet aktualiserat frågan om statsrådets behov av genomgångar och uppdateringar i anslutning till den långsiktiga planen för Regeringskansliets utbildnings- och övningsverksamhet (s. 18). Bedömningen av detta behov och hur sådana aktiviteter i så fall skulle utformas borde, enligt utredaren, göras av Statsrådsberedningen.

Enligt utredaren borde det i Regeringskansliet inrättas en gemensam stödresurs för utbildning, övning och uppföljning i arbetet med planen (s. 16 f.). Den borde placeras i Försvarsdepartementet och ha till uppgift att bl.a. centralt samordna och årligen uppdatera planen, planera gemensamma samordnings- och samverkansövningar och fullskaleövningar, stödja departementen och sammanställa och föra vidare erfarenheter från genomförd utbildnings- och övningsverksamhet.

Utredaren anförde att den långsiktiga planen för utbildnings- och övningsverksamheten borde fastställas genom ett formellt beslut (s. 3). Detta kunde ske genom ett regeringsbeslut, om det ansågs vara ett regeringsärende. I annat fall borde enligt utredaren Statsrådsberedningen fastställa planen.

Krisberedskapsmyndigheten

Regeringen uppdrog i juni 2003 till Krisberedskapsmyndigheten att analysera och redovisa på vilka områden och i vilken omfattning en särskild förstärkt fredstida förmåga behövs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. I februari 2004 redovisade myndigheten uppdraget i rapporten Nya villkor för samhällets krisberedskap. KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut.

Krisberedskapsmyndigheten konstaterade att det fanns brister i samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser (s. 37). Brister avsåg flera delar av krishanteringsförmågan och de kunde, enligt myndigheten, medföra att en allvarlig händelse drabbar samhället i onödan eller att de skadeverk-

ningar som uppstår om händelsen inträffar blir onödigt omfattande. För att bygga upp en godtagbar krishanteringsförmåga måste, anförde Krisberedskapsmyndigheten, åtgärder vidtas inom krisledningsorganisation, tekniskt ledningsstöd, samverkan och kunskapsuppbyggnad (s. 40). Generellt sett måste alla aktörer som har ett utpekat ansvar för samhällets krishantering vidta åtgärder i dessa avseenden, men de geografiskt områdesansvariga organen intog, ansåg Krisberedskapsmyndigheten, en särställning.

Krisberedskapsmyndigheten anförde att varje utpekad myndighet måste ha en fungerande krisledningsorganisation, och denna måste utbildas och övas kontinuerligt för att upprätthålla tillräcklig kompetens (s. 40).

Propositioner och riksdagsbehandling

Totalförsvarets förnyelse

I propositionen Totalförsvaret i förnyelse (prop. 1995/96:12) kommenterade regeringen i ett avsnitt (3.4.5) sitt behov av beredningskapacitet. För att inom regeringen säkerställa fortlöpande bevakning av omvärldsutvecklingen och tidig uppmärksamhet åt eventuella behov att bl.a. långsiktigt anpassa totalförsvaret inom regeringen skulle Förvarsdepartementets organisation och arbetsformer på detta område ses över så att relevant information snabbt kunde tas om hand och analyseras.

Propositionen behandlades av försvarsutskottet (bet. 1995/96:FöU1). Ovan nämnda avsnitt berördes inte av utskottet.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

I propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) redovisade regeringen sin ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen anförde att den områdesvisa ledningen försiggår på tre nivåer – regering, länsstyrelse/landsting och kommun (s. 21). Med detta slags ledning menade regeringen angivande av gemensamma och övergripande mål för verksamheten, angivande av övergripande inriktning och prioriteringar samt uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det ingick också att verka för att erforderlig samverkan kommer till stånd. Insatser i en krissituation måste, anförde regeringen, kunna ske snabbt och smidigt och utan tveksamheter om beslutsång och beslutskompetens.

Vad gällde ledningen på den centrala nivån fanns det, anförde regeringen, en beredskap inom Regeringskansliet för att kunna organisera särskilda ledningsresurser för krishantering vid svåra påfrestningar på samhället i fred (s. 23). Regeringen anförde vidare att det sedan lång tid tillbaka regelbundet genomfördes lednings- och funktionsövningar med regeringen och Regeringskansliet (s. 26). På senare tid hade dessa, kompletterade med särskilda s.k. kris- och krigsspel, inriktats mot den typ av påfrestningar som det var fråga om i propositionen (jfr Hot- och riskutredningens sju scenarier, se nedan). Inom Regeringskansliet pågick även ett

arbete med att studera och pröva metoder för uppläggning och genomförande av ledningsövningar. Regeringens bedömning var att Regeringskansliets beredskap därmed fortlöpande skulle förbättras.

Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar (bet. 1996/97:FöU5 s. 9 f.). Utskottet ville också göra vissa förtydliganden av behovet av klara ledningsprinciper i samband med en svår påfrestning på samhället i fred. Svåra påfrestningar på samhället i fred kräver, anförde utskottet, snabba beslut och nödvändiggör en koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser. Även om många myndigheter i en sådan situation känner sitt ansvar var det i dagsläget, menade utskottet, endast regeringen som hade befogenheter att koordinera insatserna. Den s.k. ledningskedjans – regering, länsstyrelse och kommun – skyldigheter och befogenheter vid hanteringen av en svår påfrestning mot samhället i fred måste också vila på en tydlig grund, och dess förmåga måste sålunda, anförde utskottet, säkerställas så att risken för och konsekvenserna av en svår påfrestning på samhället minskar. Utskottet menade att myndigheter måste kunna vidta förberedelser för att kunna hantera en svår påfrestning, bl.a. i form av planering, övning och utbildning.

Fortsatt förnyelse av totalförsvaret

I september 2001 överlämnade regeringen propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) till riksdagen. I propositionen redovisade regeringen principerna för ledning i samband med krishantering i samhället, bl.a. regeringens områdesansvar på den nationella nivån (se avsnittet Regeringens ansvar och roll vid kriser).

I propositionen behandlades också Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om inrättande av ett krishanteringsorgan inom Regeringskansliet (s. 77 f.). Regeringen anförde därvid följande.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har liksom Försvarsberedningen framhållit att regeringens roll i den nationella krishanteringen är av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser, bl.a. när det gäller samordning i olika avseenden.

I likhet med flera remissinstanser anser dock regeringen att det inte skall inrättas något nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet i enlighet med utredningens förslag. Förslaget aktualiserar emellertid vissa frågor vad gäller krishantering inom Regeringskansliet. I sammanhanget kan nämnas att Regeringskansliets krishanteringsorganisation ses över i särskild ordning bl.a. mot bakgrund av ovan nämnda förslag.

Vid riksdagsbehandlingen konstaterade försvarsutskottet att regeringen inte hade godtagit Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att inrätta ett nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet (bet. 2001/02:FöU2 s. 70 f.). Utskottet anförde att det kunde se vissa fördelar med ett särskilt krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med utredningens förslag. Ett sådant organ skulle i förväg kunna planera och öva för att få fram bästa möjliga information för regeringens agerande och beslutsfattande. Samverkan och ledning i en kris skulle härigenom kunna, anförde

utskottet, bli effektivare. Utskottet ansåg dock samtidigt att varje kris har sina egna förutsättningar, och det ligger i själva krisens natur att den som regel kommer överraskande, i tiden och till sitt innehåll. Utskottet anförde vidare att spännvidden i vad som kan inträffa är mycket stor. Det kunde enligt utskottet sålunda ligga fördelar i att mer flexibelt kunna bilda krishanteringsgrupper som sammansätts efter behov och förstärks med erforderliga experter från berörda myndigheter. Utskottet erinrade om att det sedan en tid etablerats en samordningsfunktion för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor i Regeringskansliet, och denna borde enligt utskottet vara lämpad för att behandla vissa frågor av det slag som hade aktualiserats.

Försvarsutskottet anförde också att en allvarlig kris omedelbart blir en fråga som regeringen måste hantera och att regeringens uppgift att styra riket i en allvarlig kris inte kan överlämnas till något särskilt krisorgan (s. 71). Detta ledde utskottet till slutsatsen att den organisatoriska frågan kanske inte var den viktigaste. Utskottet betonade i stället vikten av att det finns ett aktuellt regelverk som är anpassat till samt täcker in det slags kriser som skulle kunna hanteras. Lika viktigt var, enligt utskottet, att beslutsfattare och deras medarbetare har rätt kompetens för de situationer som kan inträffa och är mentalt förberedda, av vilket enligt utskottet följde att regelbundna seminarier om hot och hotutvecklingar samt övningar, även med de verkliga beslutsfattarna, är utomordentligt viktiga. Utskottet anförde att det skulle välkomna en sådan utökad utbildningsverksamhet. Det borde dock, menade utskottet, ankomma på regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer. Utskottet utgick från att frågan skulle komma upp i den redovisning som aviserats till våren 2002.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet, med anledning av regeringens bedömning i propositionen samt parti(m) och kommittémotioner (m, fp), hade anført (s. 71). Riksdagen följde utskottet (rskr. 2001/02:91).

Samhällets säkerhet och beredskap

Våren 2002 återkom regeringen till riksdagen med propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158). Propositionen innehöll mer detaljerade förslag med utgångspunkt i bl.a. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om hur samhällets krishanteringsförmåga skulle stärkas främst då det gäller strukturen för samhällets krishanteringsförmåga.

I propositionen pekade regeringen på informationshanterings betydelsefulla roll vid en kris. Regeringen ansåg det vara av stor betydelse att utbildning och övningar om krishanteringsinformation genomförs för de politiker och tjänstemän som kan komma att medverka vid hanteringen av en kris (s. 54).

Regeringen bedömde också i propositionen att Regeringskansliets förmåga att hantera extrema fredstida situationer borde förstärkas (s. 55). Särskilt borde samordningsförmågan och informationsberedskapen förbättras, och utbildnings- och övningsverksamheten borde utökas väsentligt.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om inrättande av ett krishanteringsorgan i Regeringskansliet skulle dock, framhöll regeringen, medföra vissa konstitutionella problem. Det gällde bl.a. förslaget att krishanteringsorganet, som en del av Regeringskansliet, i vissa fall skulle kunna fatta beslut som riktar sig till det övriga samhället, efter bemyndigande av regeringen.

Med anledning av försvarsutskottets uttalande om att arbetet i Regeringskansliet borde organiseras så att det täcker in ett rimligt spektrum krishanteringsituationer anförde regeringen följande (s. 55 f.).

Under hösten 2001 har inom Regeringskansliet analyserats vilka åtgärder som behöver vidtas för att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga. En viktig utgångspunkt har varit vilka antaganden som kan göras i fråga om de mer konkreta kraven på Regeringskansliet i en allvarlig krissituation. Den största skillnaden jämfört med ett normalläge är att det ställs högre krav på att Regeringskansliet håller sig kontinuerligt informerat om och kan tolka händelseutvecklingen. Regeringskansliet skall kunna hantera informationsverksamheten på ett sätt som inger förtroende och vid behov snabbt kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen. I det fortsatta arbetet bör klargöras hur kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter, bl.a. då det gäller information om läget m.m., skall utformas i en krissituation.

Krishanteringssystemet skall ha sin utgångspunkt i och så långt som möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet. Resurser t.ex. i form av experter måste emellertid kunna tillföras i allvarliga krissituationer och detta behöver vara förberett och övat.

Viktiga komponenter i krishanteringssystemet är tidig förvarning, larm, fördelning av ansvar, lägesredovisning, analys, information till allmänheten, medier och andra grupper samt efterbearbetning. Det är också viktigt att systemet när det gäller former och regler är känt och accepterat av de nyckelpersoner inom Regeringskansliet som i första hand skall svara för krishanteringen. Statsrådsberedningen har en central roll i en allvarlig krissituation.

I en krissituation är det viktigt att underlag från berörda myndigheter snabbt och i ordnad form kan lämnas till Regeringskansliet. Det bör, som ovan nämnts, finnas en beredskap att avropa främst ämnesexperter till Regeringskansliet. Av direktiven till utredningen om Krisberedskapsmyndigheten framgår att myndigheten skall, om Regeringskansliet så begär, ha förmåga att vid svåra påfrestningar på samhället i fred kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesredovisningar.

En viktig utgångspunkt i arbetet med att förbättra krishanteringsförmågan är att det finns ett sammanhang mellan regeringens beredskapsplanering för olika extrema situationer i fred och för höjd beredskap inklusive situationer där insatser från Försvarsmakten krävs.

Med dessa utgångspunkter som grund har en handlingsplan utarbetats för ett antal aktiviteter i Regeringskansliet under våren 2002. De kommer att avse bl.a.

- precisering av ansvar och roller,

- väsentligt utökad och utvecklad utbildnings- och övningsverksamhet,
- åtgärder för att förbättra informationsberedskapen,
- åtgärder för att förbättra telekommunikationer och IT-stöd,
- åtgärder för att förbättra den lokalmässiga beredskapen,
- åtgärder för att åstadkomma en tillräcklig elsäkerhet och
- översyn av systemet för spridning av underrättelser och information.

Särskild vikt kommer att läggas vid att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten. Den kommer att inrikta sig på främst nyckelpersoner i Regeringskansliet. Hitintills har övningar med Regeringskansliet förekommit i princip en gång per mandatperiod. I det nya övningssystemet blir det fråga om en betydligt ökad övningsfrekvens.

De här redovisade åtgärderna kommer enligt regeringen att medföra en sådan väsentligt förbättrad krishanteringsförmåga inom Regeringskansliet som det enligt försvarsutskottet är angeläget att åstadkomma.

Försvarsutskottet konstaterade vid behandlingen av propositionen att regeringen väl hörsammat utskottets tillkännagivande och i propositionen redovisade bl.a. att en viktig utgångspunkt för att täcka in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer varit vilka antaganden som kan göras i fråga om de mer konkreta kraven på Regeringskansliet i en allvarlig situation (bet. 2001/02:FöU10 s. 36 f.). Utskottet ansåg, i likhet med regeringen, att det var viktigt att krishanteringssystemets former och regler var kända och accepterade av de nyckelpersoner inom Regeringskansliet som i första hand skulle svara för krishanteringen. Utskottet bedömde också att Statsrådsberedningen får en central roll i en allvarlig krissituation. Vidare uttalade utskottet att det såg positivt på den handlingsplan som regeringen hade utarbetat för aktiviteter under våren 2002. Utskottet såg det som utomordentligt angeläget att dessa aktiviteter snarast skulle komma till stånd så att ansvar och roller kunde identifieras. Det är genom att upprätthålla en övad och samkörd beredskap som krishanteringsförmågan i Regeringskansliet säkerställs, anförde utskottet.

I sitt ställningstagande ville försvarsutskottet också peka på vad regeringen hade framhållit i propositionen om vissa konstitutionella problem med inrättandet av ett krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Utskottet avvisade därmed inrättandet av ett sådant organ.

Reservation avgavs av utskottets m-, kd- och fp-ledamöter, vilka ansåg att en särskild krishanteringsfunktion borde inrättas i Regeringskansliet. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2001/02:261).

Redovisning i budgetpropositioner

Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen inriktning och insatser inom politikområdena Totalförsvar samt Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, som båda faller inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Hösten 2003 anförde regeringen i budgetpropositionen för 2004 att uppbyggnaden av Krisberedskapsmyndigheten hade påbörjats under hösten 2002 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.9.4.9). De mest prioriterade

områdena under uppbyggnadsfasen var, enligt regeringen, utvecklingen av verksamheten avseende stödet till de geografiskt områdesansvariga, dvs. utvecklingen av krishanteringsförmågan på lokal, regional och nationell nivå, planeringssystemet samt metoder avseende risk- och sårbarhetsanalyser.

Försvarsutskottet hade inget att invända mot budgetpropositionen i dessa delar (bet. 2003/04:FöU1).

Hösten 2004 anförde regeringen i budgetpropositionen för 2005 att Krisberedskapsmyndigheten arbetade med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället och att den, tillsammans med en mängd myndigheter, landsting, kommuner, organisationer och delar ur näringslivet, hade börjat skapa arbetsformer för att gemensamt minska samhällets sårbarhet och förbättra förmågan att hantera kriser (prop. 2004/05:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.7.2.2). Under 2003 hade Krisberedskapsmyndigheten, enligt regeringen, främst prioriterat arbetet med planeringssystemet, att utveckla stödet till de geografiskt områdesansvariga aktörerna samt att utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser.

Försvarsutskottet hade inget att erinra eller invända mot budgetpropositionen i dessa delar (bet. 2004/05:FöU1).

Beredskap att bistå svenskar vid katastrof utomlands m.m.

I detta avsnitt redogörs för i vad mån det i dels olika utredningar och myndighetsrapporter, dels propositioner och efterföljande riksdagsbehandling före flodvågskatastrofen har uppmärksamats ett eventuellt framtida behov av att bl.a. bistå svenskar som drabbas av en katastrof utomlands.

Statliga utredningar m.m.

Hot- och riskutredningen

I Hot- och riskutredningens (SOU 1995:19) uppdrag ingick bl.a. att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Utredningen skulle beskriva ett antal scenarier och belysa konsekvenserna för samhället och därefter pröva om beredskapsåtgärderna på olika områden var tillräckligt samordnade etc. (kap. 4). Utredningen utgick från att det skulle röra sig om händelser med omedelbara verkningar, t.ex. skeenden i naturen, bl.a. kyla, vind, nederbörd och skred, samt säkerhetspolitiska kriser som direkt eller indirekt berör Sverige eller sabotage mot verksamheter.

Utredningen valde sju scenarier för att illustrera de påfrestningar och risker som kunde förekomma i det fredstida samhället. Inget av scenarierna bestod av ett stort antal svenskar som drabbas av en katastrof utomlands. Ett scenario med koppling till händelser utomlands – som således kan sägas falla inom UD:s ansvarsområde – benämndes Massflykt till Sve-

rige av asyl- och hjälpsökande (se även SOU 1993:89). Scenariot bestod av att ett stort antal asyl- och hjälpsökande (50 000, 200 000 respektive 500 000), varav de flesta har gått igenom svåra umbäranden med kyla och hunger och flera är allvarligt sjuka, från länder på andra sidan Östersjön söker sig till Sverige.⁴

Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen

Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder anförde i sin slutredovisning (SOU 1999:48) att myndigheterna som har att hantera katastrofer inte får samma uppgifter när en katastrof drabbar svenskar som befinner sig utanför Sveriges gränser som de skulle ha fått om katastrofen inträffat i Sverige (s. 154). Bland annat skulle den kommunala räddningstjänsten inte ha någon uppgift, och hälso- och sjukvårdens resurser för somatisk vård skulle sannolikt inte bli svårt belastade, såvida skadade inte förs till sjukhus för vård. Sjukvårdens och kommunernas uppgifter kvarstod dock i olika avseenden, enligt analysgruppen, om katastrofen skulle leda till svåra skador och dödsfall. Polisens uppgift skulle inte bestå av att upprätthålla ordning och säkerhet eller avspärningar, utan i att lämna besked om dödsfall till anhöriga efter det att den svenska ID-kommissionen hjälpt utländska myndigheter med identifiering.

Vidare anförde analysgruppen att kravet på samordning av myndigheternas verksamheter skulle bli mindre vid en katastrof utomlands, då färre myndigheter får uppgifter vid en sådan katastrof. Andra uppgifter kunde dock, enligt analysgruppen, förväntas bli större till följd av kravet på information. Den svenska ambassaden och konsulatet i det aktuella landet skulle bli viktiga informationskanaler för i första hand regeringen men också för medier och enskilda berörda. Detta sammantaget ställde, enligt analysgruppen, krav på deras sätt att kommunicera. Förväntningar skulle även komma att riktas på den svenska statsledningens agerande, vilket i sin tur skulle medföra att det blir naturligt för svenska medier, allmänheten och de direkt berörda att söka information från Regeringskansliet.

Kommittén om konsulärt bistånd

Kommittén om konsulärt bistånd överlämnade i augusti 2001 betänkandet *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands* (SOU 2001:70).

I betänkandet anförde kommittén att även om resvanan och självständigheten blivit större hos resenärerna, innebar ändå det kraftigt ökade antalet svenskar utomlands större krav på utlandsmyndigheternas konsulära bistånd (s. 20). En viss andel av svenskarna utomlands kommer alltid, anförde kommittén, att råka ut för brott, olyckor, sjukdom, naturkatastrofer eller annat som kräver i varje fall hjälp till självhjälp från utlandsmyndigheten. Vidare anförde kommittén att även om endast ett mindre antal av

⁴ Övriga scenarier i utredningen var omfattande avbrott i vattenförsörjningen, långvariga avbrott i elförsörjningen, nedfall av radioaktiva ämnen i ett jordbruksområde, avbrott i tillförseln av högteknologiska varor, utsläpp av ammoniak från en järnvägstankvagn och stora översvämningar i Dalälven (SOU 1995:19 kap. 4).

utlandsmyndigheterna har en ständigt mer eller mindre stor belastning av biståndskonsulära ärenden, så måste ändå beredskapen att ingripa och kunskapen om frågorna finnas på alla myndigheter (s. 23). Olyckor eller naturkatastrofer med inblandade svenskar kan inträffa var som helst och kräva omedelbara åtgärder från utlandsmyndigheten. Situationer med nödställda och hjälpbehövande svenskar kan uppstå överallt, även på nya resmål.

Enligt kommittén beskrevs ibland det konsulära arbetet på utlandsmyndigheterna som lågprioriterat i den meningen att det sällan ansågs särskilt meriterande att arbeta med och har låg status (s. 73). Samtidigt, menade kommittén, var frågorna högprioriterade eftersom de ibland krävde att allt annat arbete på myndigheten läggs åt sidan. En större olycka, naturkatastrof eller annat akut ärende kunde innebära att samtliga ambassadens eller konsulatets tjänstemän måste engageras.

Kommittén redovisade i betänkandet svaren på en enkät som kommittén hade skickat ut till samtliga ambassader och karriärkonsulat. Vad gäller utbildning i konsulärt biståndsarbete uppgav 31 av 84 myndigheter att man hade behov av något mer utbildning, och 5 svarade att man hade behov av mycket mer utbildning (s. 165 f.). På frågan om vilken form av utbildning som tjänstemän bör ha innan de åker ut för tjänstgöring utomlands fanns önskemål om både teori och praktik. Bland behoven av teoretiska kunskaper nämnde många juridik. Kunskaper i krishantering nämndes också.

Plan för utbildnings- och övningsverksamhet inom Regeringskansliet

I generaldirektör Lena Jönssons rapport om plan för utbildnings- och övningsverksamheten, som överlämnades till försvarsministern våren 2002, diskuterades utformning av scenarier. Vid de övningar som föreslogs i rapporten (se ovan) borde, enligt utredaren, ansvarigt departement ta fram för övningen lämpligt eller lämpliga scenarier. Detta kunde ske med hjälp av bl.a. berörda myndigheter inom departementets eget ansvarsområde och myndigheter inom Försvarsdepartementets område som har särskild erfarenhet av krishanteringsutbildning.

Utredaren föreslog inte själv några scenarier men hänvisade till det tiotal scenarier som tidigare hade utarbetats och som här nämns i det föregående. Enligt utredaren borde utformningen av scenarierna i utbildnings- och övningsverksamheten i första hand kunna utgå från dessa. Vikten av att skapa realistiska scenarier för resultatet av utbildnings- och övningsverksamheten framhölls i redovisningen. Ett sätt att skapa sådana scenarier kunde vara att vidareutveckla faktiska händelser där krishanteringen fungerat. Man skulle då kunna ändra förloppet och utgången till det sämre och se vad som hade kunnat hända.

Krisberedskapsmyndigheten

I rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap. KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut* (februari 2004) beskrev Krisberedskapsmyndigheten sådana hot, risker och sårbarheter som har betydelse för det

moderna samhällets säkerhet och krisberedskap (s. 19 f.). De hot och risker som behandlades var förknippade med naturkatastrofer, omfattande tekniska störningar och antagonistiska hot som kan medföra omfattande och svårbemästrade skadesituationer som hotar grundläggande värden i samhället eller för med sig allvarliga störningar i väsentliga samhällsfunktioner. Vad gäller naturkatastrofer anförde Krisberedskapsmyndigheten i rapporten bl.a. att Europa hade drabbats av svåra stormar och översvämningar de senaste åren. För Sveriges del var de mest troliga orsakerna till naturkatastrofer konsekvenser av stora nederbördsmängder eller svåra stormar. I rapporten anfördes även att den närmaste framtiden kommer att innebära en tilltagande globalisering på såväl det ekonomiska som det kulturella och politiska planet.

Risken att svenskar som befinner sig utomland drabbas av en naturkatastrof nämndes inte i rapporten.

I rapporten beskrev Krisberedskapsmyndigheten två sätt att skapa beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred (s. 31). Vid ett händelseorienterat arbetssätt utgår man från ett antal specificerade händelser och bygger upp beredskapen utifrån de krav som dessa händelser ställer. Ett annat arbetssätt är att betona de generella förmågor som krävs för att man skall kunna förebygga och hantera allvarliga händelser. Arbetssättet innebär att man identifierar och prioriterar förmågor och åtgärder som verkar med god effekt mot ett brett spektrum av allvarliga händelser. Det händelseorienterade arbetssättet kan sägas ge bättre förmåga att hantera ett specifikt händelseförlopp men ger en sämre förmåga att hantera oväntade situationer. Krisberedskapsmyndigheten ansåg att man måste kombinera de två arbetssätten.

Propositioner och riksdagsbehandling

Totalförsvarets förnyelse

I propositionen Totalförsvaret i förnyelse (prop. 1995/96:12) framhöll regeringen att de senaste årens utveckling medfört att man måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar. Regeringen redogjorde för ett vidare spektrum av hot och risker som bildade bakgrunden till säkerhetspolitiken. Sådana hot och risker ansågs kunna få konsekvenser för vårt samhälle i form av bl.a. svåra påfrestningar i fred. Bland annat nämndes avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor, miljökatastrofer, stora flyktingströmmar och folkomflyttningar till följd av krig, förtryck och fattigdom samt naturkatastrofer.

Riksdagen godkände i huvudsak regeringens förslag till inriktning av totalförsvarets utveckling fram till år 2001 (bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45–46). Beslutet innebar en vidgad säkerhetssyn och att ett helhetsperspektiv anlades för att möta och hantera hot och risker i fred och krig.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

I propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) redovisade regeringen vissa svåra påfrestningar på samhället i fred för vilka det borde finnas en särskilt hög ambition för beredskapen. Av de tioalet redovisade påfrestningarna låg en inom UD:s ansvarsområde: massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige (jfr Hot- och riskutredningen ovan).⁵

Propositionen behandlades av försvarsutskottet (bet. 1996/97:FöU5). Utskottet anförde inget behov av ytterligare påfrestningar än de som redovisades i propositionen.

Med början 1997 lämnade regeringen under flera år redogörelser för det aktuella läget för de särskilt prioriterade områdena avseende svåra påfrestningar på samhället i fred. Senast detta skedde var våren 2002, då regeringen redovisade bl.a. läget för beredskapen, behov av åtgärder, ansvarsförhållanden och utveckling för de prioriterade områdena (prop. 2001/02:158 s. 72 f.). Regeringen anförde därvid att den tidigare hade beslutat att berörda departement inom Regeringskansliet skulle genomföra en sektorsvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kunde bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Den redovisning som lämnades var ett resultat av dessa genomgångar. Redovisningen avsåg i första hand de dittills prioriterade områdena, däribland massflykt av personer som söker skydd i Sverige.

Propositionen behandlades av försvarsutskottet (bet. 2001/02:FöU10). Utskottet anförde inget behov av ytterligare prioriterade områden än de som redovisades i propositionen.

En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

I propositionen En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd lade regeringen fram förslag till en ny, moderniserad lag om konsulärt ekonomiskt bistånd (prop. 2002/03:69). Förslaget till ny lag överensstämde med det förslag som lagts av Kommittén om konsulärt bistånd (se ovan). Regeringen redovisade i propositionen också sin bedömning i några frågor som rör arbetet med det konsulära biståndet.

Regeringen uppmärksammade att den ökade internationaliseringen och migrationen hade lett till att antalet svenskar som tillfälligt eller under längre perioder befinner sig utomlands hade ökat avsevärt sedan mitten av 1970-talet, då den föregående lagen hade tillkommit (s. 28). Turistresandet ökade ständigt, framför allt till vad som tidigare uppfattades som udda resorter. Det innebar också att kraven och förväntningarna på bistånd och andra former av service från svenska utlandsmyndigheter ökat.

⁵ Övriga redovisade påfrestningar var nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i viktiga infrastruktursystem (elförsörjning, telekommunikationer, hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning, försörjning med vatten samt radio och tv), översvämningar och dammbrott, allvarlig smitta samt terrorism.

Vidare anfördes i propositionen att i informationssamhället ökar kraven på snabb och tillgänglig information i den konsulära verksamheten (s. 32 f.). När t.ex. en naturkatastrof eller ett terroristdåd har inträffat förväntar sig medierna och allmänheten men framför allt anhöriga att genast få relevant information. För att framgent klara den ökande mängden av konsulära ärenden samtidigt som personalresurserna inte kommer att kunna ökas i jämförbar takt, och ändå kunna hålla en acceptabel servicenivå, måste effektiviteten höjas. Detta skulle enligt regeringen göras genom förändrade arbetsmetoder och införande av modern teknik. En arbetsgrupp inom UD uppgavs arbeta med hur en sådan moderniseringsprocess skulle kunna genomföras. Vad som behövdes var ett "on-line"-datasystem av en typ som redan existerade på marknaden och som Kanadas utrikesförvaltning redan använde sig av. Systemet gick ut på att olika moduler upprättas för olika slag av arbetsmoment, t.ex. ärendehantering för sjuka, avlidna, frihetsberövade m.m. och register för provisoriska pass. Regeringen beräknade att den nya infrastrukturen skulle omfatta samtliga utlandsmyndigheter hösten 2004.

Justitieutskottet föreslog att riksdagen skulle bifalla propositionen (bet. 2002/03:JuU16). Regeringens redovisning av sin bedömning i frågor som rör arbetet med det konsulära biståndet kommenterades inte av utskottet. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2002/03:69).

Åtgärder som vidtagits av regeringen och Regeringskansliet

Problemanalys och inriktningsdokument m.m.

Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-01-28

I Försvarsdepartementets (enheten för det civila försvaret m.m.) promemoria Förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga (2002-01-28), som hade utarbetats i samverkan med Statsrådsberedningen, gjordes bedömningar av brister i Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I promemorian anfördes att grundproblemet när det gällde Regeringskansliets krishanteringsförmåga var att inte alla departement hade analyserat de problem som skulle uppstå vid en verkligt allvarlig krissituation (s. 3). Det fanns, enligt promemorian, skäl att känna viss tveksamhet om departementens förmåga att hantera allvarliga krissituationer som rörde det egna ansvarsområdet.

Än värre ansågs vara att föga hade gjorts då det gällde att överväga vilka krav som ställdes på samordning i krissituationer som skulle beröra flera departement (s. 3). Hur huvud-/samordningsansvaret under Statsrådsberedningen skulle fördelas i de fall flera departement är berörda hade inte tänkts igenom.

Det fanns inte heller någon gemensam ambition uttryckt för departementen eller krav på krishanteringsförmåga och – följaktligen – inte heller någon form av uppföljning eller kontroll av att det finns en tillräcklig förmåga (s. 3 f.). Vidare anfördes att informationsberedskapen var central och att trycket från allmänheten på Regeringskansliet blir mycket stor om en extrem situation skulle inträffa. Det fanns enligt promemorian skäl att överväga om informationsberedskapen i Regeringskansliet var tillräckligt god. Det ansågs också finnas brister när det gällde praktiska ting, såsom jour, telefonlistor, Regeringskansliets växels kapacitet och IT-stöd.

I promemorian uppgavs att ledningsövningar genomfördes en gång per mandatperiod och att det först från 1995 hade ägt rum övningar för annat än säkerhetspolitiska krissituationer (s. 4). Detta gällde också för den övning som genomfördes hösten 2001. De tidigare genomförda övningarna hade emellertid inte, enligt promemorian, varit av sådant slag att de kunnat ge annat än partiella och ytliga erfarenheter, och det fanns heller inget ”system” som säkerställde att vunna erfarenheter togs om hand.

Sammanfattningsvis saknades, enligt promemorian, en tydligt uttryckt gemensam ambition för krishanteringsförmågan inom Regeringskansliet, och det fanns inte utklarat vem som centralt skulle driva frågan (s. 4).

I promemorian angavs åtgärder för att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga (s. 6 f.). Det anfördes att departementens expeditionschef, med stöd av några medarbetare, borde ges ett ansvar för att det skulle finnas en tillräcklig krishanteringsförmåga inom det egna departementet inklusive förmåga att samordna andra berörda departement i en allvarlig krissituation. Dessa medarbetare förutsattes ägna viss del av sin arbetstid åt olika slag av krishanteringsförberedelser. Nyckelpersoner när det gäller Regeringskansliets krishanteringsförmåga angavs vara statssekreterarna, expeditionscheferna samt enhetschefer, pressekreterare och vissa handläggare.

Som redovisats i förra avsnittet beskrevs i promemorian Statsrådsberedningens roll i en kris samt varje departements ansvar (s. 6 f.). Vidare presenterades en handlingsplan (s. 9 f.). Denna innehöll följande punkter:

- Utklarande av ansvar och roller
- Utbildning och övning
- Informationsberedskap
- Telekommunikationer och IT-stöd
- Lokalfrågor
- Reservkraft
- Underrättelse och delgivning

Därutöver nämndes att expeditionschefskretsen borde utgöra referensgrupp under utredningsaktiviteterna och att resultatet av olika utredningsaktiviteter borde knytas samman i någon form av inriktningsdokument/-beslut om reformarbete och verksamhet inom Regeringskansliet.

Vad gällde ansvar och roller anfördes att dessa skulle klaras ut i tre olika perspektiv: ansvar för utredningsaktiviteter för att klara ut vilka åtgärder som behövde vidtas, ansvar och roller när det gällde genomförande av åtgärder samt ansvar och roller i en allvarlig krissituation. För utbildnings- och övningsverksamheten borde Försvarsdepartementet ta fram en plan. Vad gällde underrättelse och delgivning pågick, enligt planen, en översyn av uppgifter och roller för samordningssektariatet för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor i Regeringskansliet (Sund) och Und-ber. Resultatet av olika utredningsaktiviteter borde, slutligen, knytas samman i någon form av inriktningsdokument/-beslut om reformarbete och verksamhet inom Regeringskansliet.

I Statsrådsberedningens (statssekreteraren) inriktningsdokument av den 28 januari 2002 fastställdes att promemorian från Försvarsdepartementet skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga.

Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-12-11

Ett kompletterande inriktningsdokument upprättades inom Statsrådsberedningen (statssekreteraren) den 11 december 2002. I dokumentet hänvisades till ovan nämnda inriktningsdokument som grund för det fortsatta arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga samt angavs en kompletterande inriktning (s. 1 f.). Vidare angavs ansvar och roller för Försvarsdepartementet och departementens expeditionschefer. Försvarsdepartementet borde få till uppgift att övergripande driva processen att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I uppgiften borde bl.a. ingå att årligen uppdatera en långsiktig plan för övnings- och utbildningsverksamheten i Regeringskansliet, stödja departementen, planera gemensamma övningar samt sammanställa och föra vidare erfarenheter från övningsverksamheten. För detta ändamål skulle vid Försvarsdepartementet finnas en särskild stödresurs.

Som redovisats i föregående avsnitt gjordes också i detta dokument en beskrivning av Statsrådsberedningens roll i en kris samt varje departements ansvar, t.ex. för samordning, omvärldsbevakning och spridning av information till berörda delar av Regeringskansliet (s. 2). Expeditionscheferna borde, enligt dokumentet, ansvara för att det fanns en tillräcklig krishanteringsförmåga inom det egna departementet inklusive förmåga att samordna andra departement i en allvarlig krissituation.

I dokumentet beskrevs genomförandet av ett antal åtgärder i Regeringskansliet (s. 3 f.). I fråga om *övning och utbildning* anfördes att verksamheten borde bedrivas i huvudsak enligt de förslag som hade lämnats i generaldirektör Lena Jönssons rapport; ovan redovisas innehållet i Lena Jönssons rapport. I fråga om *informationsberedskap* anfördes att förbättringen av den borde bedrivas i huvudsak enligt den inriktning som redovisades i promemorian från Förvaltningsavdelningen/Information Rosenbad (2002-05-07). Förbättringen av *telekommunikations- och IT-stöd* inom

Regeringskansliet borde bedrivas i huvudsak enligt den inriktning som redovisades i en promemoria från Förvaltningsavdelningen (2002-05-24). Förbättringen av Regeringskansliets beredskap när det gällde lokaler borde bedrivas i huvudsak enligt den inriktning som redovisades i en promemoria från en arbetsgrupp för lokalfrågor (2002-06-10). Vad gäller *reservkraft* borde förbättringen bedrivas i huvudsak enligt den inriktning som redovisades i en promemoria från en arbetsgrupp för reservkraft (2002-06-10).

Härutöver anfördes i promemorian att det för 2003 stod 10 miljoner kronor till förfogande för särskilda åtgärder som syftade till att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga, och en del av dessa medel skulle komma att användas för åtgärder när det gällde IT-säkerhet, lokaler, reservkraft och information. Försvarsdepartementet skulle enligt promemorian kontakta departementen när det gällde genomförandet av ovan nämnda åtgärder.

*Promemoria från Förvaltningsavdelningen/Information Rosenbad
2002-05-07*

I Förvaltningsavdelningens/Information Rosenbads promemoria Informationsberedskap i RK (2002-05-07) redogjordes för innehållet i den av Försvarsdepartementet i samverkan med Statsrådsberedningen utarbetade promemorian (s. 4). För att hantera frågor som uppkommer vid en kris borde en statssekreterargrupp bildas under Statsrådsberedningen, och till gruppen borde knytas förvaltningschefen, presschefen i Statsrådsberedningen och informationschefen vid Information Rosenbad samt, vid behov, berört departement (s. 5). Från denna grupp skulle samordnas såväl budskap som Regeringskansliets aktiviteter i övrigt i anledning av den uppkomna situationen. Enligt promemorian skulle med en sådan organisation kunna säkerställas att informationsfrågorna i ett krisläge hanterades systematiskt och att risken för dubbla budskap minimerades.

Pressekreterarnas primära uppgifter under en kris skulle vara desamma som i "vardagslag", nämligen att hantera respektive ministrars mediekontakter och övriga uttalanden (s. 5 f.). Arbetsfördelningen mellan Information Rosenbad, informationsfunktionen på berörda departement och pressekreterarna måste vara tydlig för alla inblandade. Information Rosenbad kunde användas som deskfunktion för att få ett bredare genomslag.

I promemorian redovisades en checklista vilken, utifrån ett informationsperspektiv, borde gås igenom och löpande uppdateras beroende på händelseutvecklingen (s. 6). Det anfördes också att verksamheten i en kris är mångt och mycket efterfrågestyrd, inte minst inom informationsområdet (s. 7). Krisledningen avgör dimensioneringen av verksamheten, men en tumregel ansågs vara att dra i gång enligt högsta nivå och därefter backa och anpassa verksamheten till rådande läge. Då riskerade man inte att komma i gång för sent eller avsätta för små resurser. Samma synsätt borde, enligt promemorian, gälla för informationsberedskapen.

Redovisningar av arbetet med att förstärka krishanteringsförmågan

Försvarsdepartementets redovisning för 2003

Försvarsdepartementet sammanställer årliga redovisningar av åtgärder för att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I departementets (statssekreteraren) redovisning för 2003 (upprättad 2004-03-09) gjordes bedömningen att vidtagna åtgärder hade medfört att Regeringskansliets krishanteringsförmåga i väsentlig grad hade förstärkts i jämförelse med 2002, då ovan nämnda inriktningsdokument tillkom. Med tanke på att förstärkningen av Regeringskansliets krishanteringsförmåga var en långsiktig process återstod emellertid, enligt Försvarsdepartementet, åtskilligt att åtgärda.

Av redovisningen framgår att ledningsgrupperna vid åtta departement hade erhållit information enligt steg 1 i processen att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga, att sju departement hade genomfört krisseminarier enligt steg 2 och att tre departement hade genomfört seminarieövningar enligt steg 3.

Försvarsdepartementet noterade också i redovisningen det behov som påtalats från departement av att ansvarsfrågor inom Regeringskansliet klarläggs och tydliggörs.

Förutom utbildning och övning redovisades arbetet med lokalfrågor (Förvaltningsavdelningen och Försvarsdepartementet), kraftförsörjningsfrågor (Förvaltningsavdelningen, Försvarsdepartementet och de olika departementen), IT-frågor (Förvaltningsavdelningen/RK-IT) och informationsfrågor (Information Rosenbad, växeln, informationsansvariga vid departementen). Vidare redovisades att en interdepartemental arbetsgrupp under 2003 arbetat med en krishandbok och att en forskare vid Försvarshögskolan getts i uppdrag att ta fram ett underlag om frågan hur en för Regeringskansliet gemensam lägesbild i en krissituation skulle kunna åstadkommas. Slutligen redovisades att förvaltningschefen i Regeringskansliet hade fastställt riktlinjer för arbetet med krisstöd i Regeringskansliet. En Posomgrupp⁶ hade inrättats i Regeringskansliet.

Redovisningen adresserades till statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, med kopia till medarbetare vid Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen.

Försvarsdepartementets redovisning för 2004

I Försvarsdepartementets (statssekreteraren) redovisning för 2004 (upprättad 2005-04-15) gjordes bedömningen att vidtagna åtgärder under 2004 hade medfört att Regeringskansliets krishanteringsförmåga ytterligare hade förstärkts i jämförelse med 2003. Den utbildnings- och övningsverksamhet som genomförts sedan 2003 hade varit mer omfattande och anpassad till de olika departementens önskemål och behov i jämförelse med tidigare

⁶ Grupp för psykologiskt och socialt omhändertagande i krissituation.

genomförd övningsverksamhet i Regeringskansliet, vilket medfört att departementen blivit mer medvetna om tänkbara allvarliga händelser inom sina verksamhetsområden. Åtskilligt uppgavs dock återstå att göra eftersom förstärkningen av Regeringskansliets krishanteringsförmåga var en långsiktig process.⁷

Enligt redovisningen hade dittills nio departements ledningsgrupper erhållit information enligt processens steg 1, nio departement hade genomfört krisseminarier enligt steg 2 och sju departement hade genomfört seminarieövningar enligt steg 3. I en bilaga till redovisningen redogjordes mer utförligt för dittills genomförda aktiviteter inom olika departement. Bland de departement som hade genomfört seminarieövningar enligt steg 3 kan nämnas Försvars-, Social- och Näringsdepartementen. Justitie- och Finansdepartementen hade inte genomfört seminarieövningar enligt steg 3 (för Statsrådsberedningens och UD:s genomförda aktiviteter, se nedan), däremot krisseminarium enligt steg 2.

Vad gäller steg fyra anfördes att Regeringskansliet skulle genomföra en samverkansövning ("Erik") den 18–19 maj 2005.⁸ Övningen skulle utgå från ett scenario om en kärnenergiolycka i Forsmark. Scenariot valdes bl.a. med tanke på att det berörde flera olika departement och myndigheter.

En synpunkt som framförts till Försvarsdepartementet och som nämndes i redovisningen var att samverkansövningen nog även skulle påvisa eventuella oklarheter avseende t.ex. ansvarsförhållanden mellan departementen och departementens ansvar i förhållande till Statsrådsberedningens ansvar i en krissituation.

Utöver utbildnings- och övningsverksamheten i Regeringskansliet redovisades arbetet med lokalfrågor (Förvaltningsavdelningen och Försvarsdepartementet), kraftförsörjningsfrågor (Förvaltningsavdelningen, Försvarsdepartementet och de olika departementen), IT-frågor (Förvaltningsavdelningen/RK-IT) och Informationsfrågor (Förvaltningsavdelningen/Information Rosenbad och departementen). Vidare redovisades att en interdepartemental arbetsgrupp utarbetat underlag till s.k. krisberedskapspärmar m.m. En del i pärmarna skulle vara departementsspecifik och utarbetas av departementen själva. Försvarsdepartementet konstaterade därvidlag att departementet kommit olika långt i detta arbete och att det bör ses som en långsiktig process. Även arbetet med krisstödsfrågorna redovisades (Posom).

Redovisningen adresserades till statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, med kopia till medarbetare vid Förvaltningsavdelningen, Statsrådsberedningen och samtliga expeditionshefer.

⁷ Att arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga skall ses som en långsiktig process har också framhållits vid flera av de utfrågningar utskottet genomfört i granskningen, t.ex. av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14) och f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

⁸ Information om de fyra stegen har också getts av försvarsminister Leni Björklund i samband med hennes svar på en interpellation om statsministerns och Regeringskansliets ansvar för krisberedskap och krishantering (ip. 2004/05:317).

Övrigt

Regeringskansliet har i ett svar till utskottet anfört att *övningsmodellen* för arbetet med Regeringskansliets krishanteringsförmåga bl.a. har gett departementen större insikt och medvetenhet om tänkbara allvarliga händelser som kan inträffa och om vilka krav dessa händelser kan komma att ställa på regering och Regeringskansli.⁹ Medvetenheten om krishanteringsproblemen har därigenom ökat, och olika slag av åtgärder vidtas, t.ex. mer detaljerad kartläggning av vilka händelser som kan inträffa inom de olika departementens ansvarsområden, uppdaterade telefonlistor, checklistor osv. En rimlig slutsats torde vara att de hittills genomförda övningarna under mandatperioden sammantaget har förstärkt Regeringskansliets krishanteringsförmåga.

Statsminister Göran Persson har inför utskottet redovisat att det görs en stor samverkansövning per mandatperiod, vilket under innevarande mandatperiod skedde våren 2005 ("Erik").¹⁰ Så har även skett tidigare, 1996 ("Cicero") och 2001 ("Doris"). Vad som skärpts är övningarna på departementen gentemot myndigheter och inom departementen.

Vad gäller utklarande av *ansvar och roller* har Regeringskansliet anfört att övningsmodellen för arbetet med Regeringskansliets krishanteringsförmåga medfört att nyckelpersoner vid departement och myndigheter träffats ett flertal gånger under samma mandatperiod för att diskutera krishanteringsfrågor.¹¹ Med nyckelpersoner avses, enligt Regeringskansliet, i princip departementens ledningsgrupper; exakt vilka befattningshavare det rör sig om och vilka uppgifter de har kan dock variera något mellan departementen¹². I övningsmodellens steg 1 har i regel hela ledningsgruppen deltagit och vid de övriga stegen (2 till 4) har utöver ledningsgruppen även särskilt utvalda handläggare deltagit.

Vad gäller *information och underrättelse* inom Regeringskansliet är, som framgått i föregående avsnitt, ordningen den att departementen skall ha omvärldsbevakning inom sina egna ansvarsområden, och de skall sprida information till berörda delar av Regeringskansliet och samordna information till medier och myndigheter (Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-12-11). Und-ber skall i viss utsträckning kunna utgöra en resurs då det gäller bl.a. omvärldsbevakning. Däremot har Und-ber inte till uppgift att analysera information för hela Regeringskansliet.¹³ Den skall fungera som ett slags larmklocka för Försvarsdepartementet men kan vid behov också delge information till andra departement. Und-ber skickar regelbundet ut information om olika händelser. Huruvida det rör sig om

⁹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁰ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹¹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹² Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

¹³ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

något alarmerade avgörs av mottagaren av informationen; något särskiljande av alarmerande information och mer vardaglig information görs inte av Und-ber.

Någon central funktion med uppgift att ställa samman information i departementen till en gemensam lägesbild fanns inte vid tidpunkten för flodvågskatastrofen. Uppgiften att sammanställa och analysera information på ett övergripande plan låg på det departement som ledde krishanteringen (i det här aktuella fallet UD).¹⁴ Under 2005, dvs. efter flodvågskatastrofen, ”intensifierades” ett arbete med att ta fram en sådan funktion.¹⁵ Frågan, som gick tillbaka till regeringens proposition våren 2002, var vid tidpunkten för flodvågskatastrofen under beredning.¹⁶ I februari 2005 anförde försvarsminister Leni Björklund följande i kammaren (svar på ip. 2004/05: 317).

De system som finns för information och underrättelser i Regeringskansliet ska förstärkas och samordnas. En god krisberedskap ska finnas dygnet runt. En permanent beredskap är beroende av såväl bra källor som god analysförmåga samt ett tydligt ansvar att informera beslutsfattare i Regeringskansliet.

Utrikesminister Laila Freivalds och försvarsminister Leni Björklund anförde i januari 2005 att inhämtning och bedömning av information behöver stärkas i Regeringskansliet.¹⁷ De ansåg att det fanns behov av att förbättra förmågan att på ett tidigt stadium identifiera händelser eller hot som kan utlösa kriser, så att de som behöver fatta besluten snabbare kan få ett bra beslutsunderlag.

Den 1 november 2005 beslutades att inrätta en funktion i Regeringskansliet för sammanställning och analys av information, tills vidare med placering under Statsrådsberedningen.¹⁸

Vad gäller *telekommunikation och IT-stöd* gjordes en undersökning i maj 2002.¹⁹ Undersökningen fokuserade på hur Regeringskansliet säkerställer att den tekniska förmågan vidmakthålls i ett krisläge. Enligt Regeringskansliet har varken denna undersökning eller erfarenheterna från flodvågskatastrofen visat på tekniska problem i växeln. Det var heller inte personalrelaterad underkapacitet i växeln som orsakade de långa väntetiderna i samband med flodvågskatastrofen. Problemet var att det fanns en för liten organisation att koppla samtalen till.²⁰

¹⁴ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16), se även utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

¹⁵ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

¹⁶ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16), se även utskottets utfrågning av f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

¹⁷ www.regeringen.se ("Utrikesminister Laila Freivalds och försvarsminister Leni Björklund på DN-debatt 14 januari 2005" 2005-01-14).

¹⁸ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁰ Se även utskottets utfrågningar med utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16) och f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

Statsrådsberedningens roll och deltagande i övningar

Enligt regeringen har, som redovisats i föregående avsnitt, Statsrådsberedningen en central roll, vilket även försvarsutskottet uttalat. I Regeringskansliet har denna roll beskrivits som att Statsrådsberedningen skall fatta beslut om vilket departement som bör ha samordningsansvaret om det skulle vara oklart.

I Försvarsdepartementets (enheten för det civila försvaret m.m.) promemoria PM angående arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga (2005-01-14) uppges att Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen bedriver utbildnings- och övningsverksamhet i särskild ordning och inte omfattas av de fyra stegen i processen att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga.

Regeringskansliet anför i ett svar till utskottet att både Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen har fått information enligt steg 1.²¹ Stegen 2 och 3 avser samverkan mellan departementen och dess myndigheter, och eftersom varken Statsrådsberedningen eller Förvaltningsavdelningen har underlydande myndigheter har de inte deltagit i stegen 2 och 3. Däremot har egen utbildningsverksamhet pågått inom sådana områden som hör till respektive organisation. I steg 4, som bl.a. avser samverkan mellan departementen, deltar både Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen.

Enligt Försvarsdepartementets ovan nämnda redovisning av åtgärder under 2003 för att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga genomgick personal som ingår i Statsrådsberedningens jourorganisation som jourhavande en halvdagsutbildning under 2003. Seminariet/funktionsövningen innehöll bl.a. en föreläsning om reaktioner i stress samt gruppövningar och diskussioner utifrån i förväg framtagna scenarier.

I redovisningen anfördes att det var viktigt att Statsrådsberedningen i samarbete med Försvarsdepartementet drev på arbetet med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Vidare fanns det, enligt redovisningen, bland departementen förväntningar på att Statsrådsberedningen vid en allvarlig krisartad händelse, som exempelvis berörde flera departement eller var av den omfattningen att hela samhället påverkades, skulle ha en framträdande roll vid hanteringen av det inträffade när det gäller samordning osv.

Enligt Försvarsdepartementets redovisning av åtgärder under 2004 genomförde Statsrådsberedningen under det året en övning med jourhavande jourorganisationen. Syftet var att träna jourhavande i att analysera krisinformation och att ta ställning till vilka inledande åtgärder jourhavande skulle vidta samt vilka personer jourhavande skulle kontakta. Ett ledningsseminarium genomfördes också för berörda i Statsrådsberedningen om erfarenheter av krishantering samt information och diskussion om det pågående arbetet med förstärkning av krishanteringsförmågan i Regeringskansliet m.m.

²¹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

I redovisningen uppgavs också, som framgått ovan, att departement framfört synpunkten till Försvarsdepartementet att oklarheter avseende bl.a. departementens ansvar i förhållande till Statsrådsberedningens ansvar i en krissituation skulle påvisas vid den samverkansövning som skulle äga rum 2005.

Före detta förvaltningschefen i Regeringskansliet, Gunnar Holmgren, har vid utskottets utfrågning med honom gjort bedömningen att det i Regeringskansliet fanns en klar bild av vilken roll Statsrådsberedningen har vid en kris.²²

Särskilt om arbetet krisberedskap inom utrikesförvaltningen

Processen att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga

Våren 2005 anförde UD att det sedan ett par år pågår ett prioriterat arbete med att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga med bl.a. proposition 2001/02:158 samt Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002 som grund.²³ I ett svar på en skrivelse från utskottet anför Regeringskansliet att UD före den 26 december 2004 hade genomfört såväl det första som det andra steget i processen för att förbättra krishanteringsförmågan, och att stegen 3 och 4 genomfördes under februari respektive maj månad 2005.²⁴

Det första steget genomfördes i augusti 2003 då en utförlig genomgång av Regeringskansliets krishantering och dennas inverkan på utrikesförvaltningen hölls.²⁵ Bland annat lyftes därvid UD:s fackdepartementala roll fram när det gällde att leda insatser under kriser och andra extraordinära förhållanden med direkta konsekvenser för svenskars säkerhet i utlandet. Vidare tydliggjordes att åtgärder av krisledningskaraktär gentemot utlandsmyndigheterna utgör ett återkommande inslag i UD:s löpande verksamhet, och det klargjordes att den politiska ledningen noga följde och på olika sätt tog del av detta arbete. Vid detta tillfälle diskuterades också förberedelser för det andra steget, och det konstaterades att en massflyktsituation vore särskilt motiverat att behandla i det steget.

Under hösten 2003 och 2004 genomfördes en rad möten med deltagande av företrädare för berörda sakenheter inom UD, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet.²⁶ Inriktningen gällde flyktingströmmar som i ett krisläge utomlands kunde komma att riktas mot Sverige. Det slutliga upplägget innebar ett scenario med inslag av dels större flyktingrörelser från utlandet till Sverige, dels eskalerande protestyttringar inom Sverige. Scenariot aktualiserade i sig inte frågeställningar kring evakuering av ett stort antal svenskar utomlands.

²² Utskottets utfrågning av f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

²³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁴ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁵ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁶ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

Scenariot skulle ligga till grund för ett seminarium enligt det tredje steget i processen att förbättra krishanteringsförmågan. Statssekreteraren för migrationspolitiska frågor gavs vid ett möte i början av december 2004 en orientering om den planerade seminarieövningen. Datum fastställdes då till den 10 februari 2005, och en inbjudan skickades ut av expeditionschefen den 21 december.²⁷

Utrikesminister Laila Freivalds har vid utskottets utfrågning med henne anfört att man inför UD:s övning inte från vare sig Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsdepartementet eller UD föreställt sig katastrofer (som drabbar svenskar) utomlands, utan övningen handlade om hanteringen i Sverige.²⁸ Statsminister Göran Persson har anfört att katastrofen som inträffade annandagen 2004 var så enormt stor till sin karaktär att knappast någon kan ha kommit på tanken att öva för en sådan situation.²⁹

Freivalds har vidare uppgett att det inte vare sig före eller efter flodvågskatastrofen har företagits någon analys av var kapacitetstaket ligger för UD:s och konsulära enhetens förmåga att hantera kriser.³⁰ Som utrikesminister hade hon däremot före flodvågskatastrofen sett att organisationen i UD hade klarat av att hantera 12–13 större kriser, och det var heller ingenting som tydde på att organisationens fulla kapacitet var nådd vid någon av dessa.

Utlandsmyndigheternas krishanteringsförmåga

Vad gäller utlandsmyndigheternas beredskap och UD:s dialog med utlandsmyndigheterna anför Regeringskansliet följande i ett svar till utskottet.³¹ Varje utlandsmyndighet ansvarar för att hålla beredskap för egen del och för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, naturkatastrofer etc. Till ledning för arbetet med utlandsmyndigheternas säkerhet och beredskap finns en intern säkerhetsinstruktion. Denna innehåller bl.a. information om kontaktnummer till utrikesministeriets och andra centrala myndigheters olika funktioner (polis, brandkår, flygplatser osv.) men även motsvarande uppgifter om andra stödjepunkter, t.ex. svenska, inhemska och utländska nätverk, av vikt för extraordinära situationer.

Härutöver skall omkring hälften av utlandsmyndigheterna upprätta beredskapsplaner.³² Beredskapsplaneringen syftar till att i ett nödläge underlätta och ytterst möjliggöra en stängning av myndigheten och evakuering av svenskar. Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner fastställs av UD. Förfa-

²⁷ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁸ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

²⁹ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

³⁰ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

³¹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

³² Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

randet förutsätter en prövning av innehållet mot bakgrund av hot- och riskbedömningar i det enskilda fallet. Även ”tänkbara katastrofscenarier” utgör en bakgrund för bedömningen.

Vad gäller tänkbara katastrofscenarier fördes, enligt Regeringskansliet, en särskilt tät dialog om sådana med utlandsmyndigheterna i Mellanöstern under den utdragna upptakten till Irakkriget hösten 2002 och vårvintern 2003.³³

Regeringskansliet anför vidare att ambassaden i Madrid har utvecklat den lokala krisberedskapen för svenskar i Spanien.³⁴ I beaktande av en permanent närvaro av ca 40 000 bosatta svenskar i Spanien samt över 1 miljon besökare varje år har ambassaden etablerat ett nordiskt krisberedskapssamarbete omfattande genomförande av krisseminarier samt upprättande av kontaktnät med de skandinaviska skolorna och kyrkorna och den nordiska sambandspolisen. Lämpliga platser för kriscentrum i Spanien har definierats.

Ambassaden i Bangkok tillhör det 50-tal utlandsmyndigheter som är undantagna från skyldigheten att göra upp den traditionella typen av beredskaps- och evakueringsplaner.³⁵ Avgörande för detta har varit graden av utvecklad infrastruktur, politisk och ekonomisk stabilitet, allmänna kommunikationer till Sverige etc. Hösten 2004 hade emellertid ambassaden med UD:s gillande upprättat en konsulär krisplan avsedd att ge stöd och vägledning för insatser vid en större olycka i Thailand. Enligt Regeringskansliet ingick dock inte åtgärder för evakuering av tusentals svenska charterturister i planen. Under hösten genomfördes också en krishanteringsövning utifrån scenarierna i krisplanen (ett charterplan som kraschar vid start eller landning i Bangkok eller Phuket, med hundratals omkomna, respektive ett terroristdåd i Bangkok, Phuket eller Pattaya).³⁶ Ambassaden i Bangkok sände, enligt UD, in handlingsplanen till UD den 8 december 2004.

Statsrådets beredskap

Som framgått i det föregående anförde generaldirektör Lena Jönsson i sin rapport till Försvarsdepartementet att samtal med medarbetare i Regeringskansliet hade aktualiserat frågan om statsrådets behov av genomgångar och uppdateringar i anslutning till den långsiktiga planen för Regeringskansliets utbildnings- och övningsverksamhet. Jönsson ansåg att bedömningen av detta behov och hur sådana aktiviteter i så fall skulle utformas borde göras av Statsrådsberedningen.

³³ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁴ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁶ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet, UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Som svar på en fråga från utskottet om det gjorts någon sådan bedömning anförde Regeringskansliet att det i Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 11 december 2002 (se ovan) angetts att övnings- och utbildningsverksamheten inom Regeringskansliet bör bedrivas i enlighet med förslagen i Lena Jönssons rapport.³⁷ I dokumentet togs inte, enligt Regeringskansliets svar till utskottet, uttryckligen ställning till den i Jönssons rapport upptagna frågan om statsråden. Enligt Regeringskansliet hålls i stället statsråden löpande informerade av sina departementsledningarna om arbetet med krishanteringsfrågorna i Regeringskansliet.

Vidare har Regeringskansliet redovisat att försvarsminister Leni Björklund under de senaste åren har följt delar av två krisövningar (Länstyrelsen i Uppsala läns kärnkraftsövning "Havsörn 2004" och Krisberedskapsmyndighetens samverkansövning "Samö 04").³⁸ Det anförts också att försvarsministern sedan 2001 regelbundet besökt större externa och internationella övningar som genomförts. Statsminister Göran Persson har under samma period följt delar av en krisövning ("Samö 04"). Under 2005 har ett par krisövningar följts av statsråd.

Leni Björklund anförde vid utskottets utfrågning med henne att med "nyckelpersoner" inte avses statsråden.³⁹ Det är, enligt Björklund, Regeringskansliet som stabsorgan till regeringen som skall ha en god förmåga och behöver delta i övningsverksamheten, och vad det handlar om är att kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen i krissituationer.

Generaldirektör Ann-Louise Eksborg, Krisberedskapsmyndigheten, har vid utskottets utfrågning med henne framhållit vikten av att Regeringskansliet deltar i de samverkansövningar som genomförs med olika aktörer i samhället för att skapa en förmåga att agera gemensamt i en krissituation.⁴⁰ När det gäller regeringen anförde Eksborg att det från hennes aspekt inte var lika viktigt att just regeringen var med i samverkansövningarna, utan det väsentliga var Regeringskansliets medverkan. Vilka befattningshavare inom Regeringskansliet som borde delta i övningsverksamheten hade Eksborg ingen uttalad uppfattning om – som exempel nämnde hon statssekreterare och expeditionschefer – utan det berodde på hur arbetet internt i Regeringskansliet var organiserat. Motsvarande synsätt gäller, anförde Eksborg, även för andra myndigheter. Det borde dock röra sig om befattningshavare på en hög nivå, som "verkligen har beslutanderätt".

Frågan om krishanteringsorgan i Regeringskansliet

I ett svar på en skrivelse från utskottet anför Regeringskansliet att Säkerhets- och sårbarhetsutredningens förslag om ett nationellt krishanteringsorgan kritiserades av flera remissinstanser.⁴¹ Bland annat Hovrätten för

³⁷ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁸ Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

³⁹ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

⁴⁰ Utskottets utfrågning av generaldirektör Ann-Louise Eksborg (2006-01-26).

⁴¹ Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

Västra Sverige ansåg det i högsta grad oklart hur förslaget skulle kunna genomföras på ett sätt som rent organisatoriskt var konstitutionellt korrekt. Hovrätten anförde att utredningen inte tycktes ha uppmärksammat den konflikt som ligger i att organet tilldelas uppgifter i Regeringskansliet på detta sätt och att det kan framstå som om krishanteringsorganet t.o.m. ges viss befogenhet att vid en allvarlig kris överta regeringens roll.

Regeringskansliet anför i svaret att regeringens uppgift att leda statsförvaltningens verksamhet är central vid fullgörandet av riksstyrelseuppdraget och att denna uppgift inte kan överlåtas till någon annan. En delegering till Regeringskansliet att besluta om samordning av andra myndigheters verksamhet, prioriteringar osv. i en krissituation skulle även, anför Regeringskansliet, innebära ett nytt och främmande inslag i vårt statsskick. Den skulle stå i mindre god överensstämmelse med grundlagsregeln om Regeringskansliets arbetsuppgifter, och en sådan delegering skulle också urholka den kontrollmakt riksdagen har och som omfattar statsrådets tjänsutövning och regeringsärendenas handläggning.

Övrigt

Katastrofkommissionen analyserade i sin rapport Regeringskansliets beredskap i olika avseenden.

Vad gäller *Regeringskansliets beredskap*, som den såg ut före flodvågs-katastrofen, anför kommissionen att den grundläggande bristen var att det saknades en fungerande organisation i Regeringskansliet för hantering av större kriser (s. 265 f.). Kommissionen menar att en krisorganisation kräver tre huvudkomponenter – en struktur för insamling, bearbetning och analys av information, en centraliserad beslutsfunktion och en organisation för att verkställa fattade beslut – och att det fanns brister, mer eller mindre uttalade, i alla dessa avseenden. Kommissionen anser att vissa av regeringens argument mot Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om inrättande av en nationell krishanteringsorganisation i Regeringskansliet var beaktansvärda som skäl mot vissa inslag i förslaget, men de föreföll vara svaga som hinder mot införandet av en krishanteringsfunktion som, med vissa justeringar, byggts på utredningens förslag (s. 268).

Vidare anför kommissionen att *departementens jourberedskap* var otillräcklig (s. 269 f.). Ansvarsförhållandena inom UD var oklara. Bland annat föreföll det enligt kommissionen ha rått osäkerhet om vem som var operativt ansvarig. Föreskrifter som gällde om beredskapsorganisation och chefsuppgifter var inte tillräckliga för att säkerställa en god krisberedskap i UD. Rutinerna för delgivning av information var otillräckliga inom UD. Inte heller delgivningsrutinerna inom Forsvarsdepartementet anses av kommissionen ha varit tillfredsställande. Kommissionen anför också att den under sina utfrågningar fått intrycket att de konsulära frågorna under längre tid givits låg prioritet inom ramen för UD:s verksamhet.

I fråga om *katastrofscenarier* e.d. anför kommissionen att det saknades föreställningar om att det bortom rutiner och den vanliga (konsulära) regimen finns en omslagspunkt (där en mer kraftfull krishantering tar över), och att det måste finnas en beredskap att bedöma när en sådan har nåtts (s. 267, 352). Enligt kommissionen ligger en del av ansvaret i detta fall på riksdagen. Katastrofperspektivet lyste helt med sin frånvaro när en enig riksdag för några år sedan lade fast principen om rätt till självhjälp, men inte mer, för det konsulära biståndet.

Kommissionen menar dock också i rapporten att katastrofen i Sydostasien var exceptionell till sin karaktär och att det inte är rimligt att kräva en plan anpassad till så extrema händelser (s. 276). Samtidigt är det, enligt kommissionen, klart att beredskapen på det konsulära området inte heller levde upp till mer måttliga anspråk.

5 Regeringens handlande i anledning av flodvågskatastrofen

I detta avsnitt granskar utskottet regeringens handlande i anledning av flodvågskatastrofen. Granskningen har disponerats enligt modellen att krisförloppet delas upp i ett antal kritiska beslutssituationer.¹ För varje situation redovisas dels gällande ordning, dels händelseförloppet. Redogörelsen av händelseförloppen kan delvis överlappa med den redovisade kronologin i inledningen av betänkandet, men redovisningen i detta avsnitt är i regel mer detaljerad.

Utskottet delar sedan upp sitt ställningstagande i ett antal granskningspunkter. Under dessa redovisar utskottet således sina slutsatser i den del av granskningen som gäller regeringens handlande i anledning av flodvågskatastrofen.

Krisorganisation m.m.

Regeringens och vissa statsråds enskilda handlande

Regeringen

Enligt Katastrofkommissionens mening var samtliga ”berörda” medlemmar av regeringen på kvällen den 26 december underrättade om att ett jordskalv hade ägt rum, men ingen av dem hade insett omfattningen av det inträffade (SOU 2005:104 s. 147).

Vid Statsrådsberedningen finns en jourorganisation (se nedan) som bl.a. skall säkerställa att det inom ett par timmar kan samlas en *beslutför regering*, vilket enligt Regeringskansliet innebär att det skulle ha varit möjligt att samla en beslutför regering den 26 december.² Inom Statsrådsberedningen var uppfattningen den 26 december att det inte fanns någon anledning att kalla in regeringen; det ansågs inte finnas något underlag för det.³

Under perioden hölls ett antal *regeringssammanträden* med anledning av katastrofen. Dessa ägde rum den 3, 4, 8, och 10 januari 2005.⁴

Första gången ”*närmast berörda statsråd*” möttes i anledning av katastrofen var klockan 14.00 den 27 december. Då deltog statsminister Göran Persson, utrikesminister Laila Freivalds och finansminister Pär Nuder. Andra gången närmast berörda statsråd möttes var den 28 december. Då deltog statsminister Göran Persson, vice statsminister Bosse Ringholm, utrikesminister Laila Freivalds, infrastrukturminister Ulrica Messing och finansminister Pär Nuder.⁵

¹ Jfr Bengt Sundelius m.fl., *Krishantering på svenska – teori och praktik*, 1997.

² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09).

⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen. Se även Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Den dagen bildades också en *särskild statsrådsgrupp* vars syfte var, utöver information och diskussion, att på kort varsel samla en beslutför regering.⁶ Vid mötena gav kabinetssekreteraren, med biträde av expeditionschefen vid UD, en lägesbeskrivning och statssekreterare Lars Danielsson rapporterade från statssekreterargruppens (se nedan) möten. Några formliga beslut skulle inte fattas av gruppen.⁷ Sitt första sammanträde hade gruppen den 29 december. Därefter sammanträdde gruppen dagligen t.o.m. den 4 januari samt den 8 januari. Sammansättningen kunde variera, men i första hand bestod gruppen av statsministern, vice statsministern, utrikesministern, finansministern, försvarsministern samt socialministern.

En fråga som togs upp i statsrådsgruppen gällde finansieringen av insatser.⁸ Det skedde vid ett tillfälle, nämligen vid mötet den 28 december (då gruppen bildades) då frågan diskuterades i allmänna termer. Något formellt beslut fattades inte, utan statsministern och gruppen gav ”signal” om att det var bättre att sätta in dubbla resurser än att inte sätta in några alls, om osäkerhet fanns. Finansieringen fick lösas senare. Budskapet skulle förmedlas till den statssekreterargrupp som bildats och därefter av statssekreterarna ut i departementen.

Vid statsrådsgruppens möten fördes inga minnesanteckningar. Mot bakgrund av att inga formliga beslut skulle fattas gjorde Statsrådsberedningens rättschef bedömningen att sådana anteckningar inte skulle föras.⁹

Statsminister Göran Persson

Göran Persson fick ett samtal klockan 7.45 den 26 december av sin statssekreterare, Lars Danielsson (SOU 2005:104 s. 145). Persson befann sig då på Hargsund och hade dessförinnan vid 7-tiden sett brittiska Sky News¹⁰ rapportera om kraftiga jordskalv i Indiska oceanen.¹¹ Danielsson å sin sida hade fått uppgifter om katastrofen via en nyhetssändning från CNN klockan 7.00 och han hade läst det meddelande som skickats ut från Und-ber. Samtalet från Danielsson hade ingen speciell koppling till katastrofen utan var ett rutinsamtal. Katastrofen noterades men de talade inte om att svenskar kunde vara berörda och meddelandet från Und-ber nämndes inte heller för Persson. Han har inför utskottet också anfört att dagen karaktäriserades av motsägelsefull information och nämner som exempel information från resebolagen om att läget var under kontroll och det var först sent under annandagen som de stoppade sina flygningar till Thailand. Hans bedömning var inledningsvis att det rörde sig om en biståndsfråga i

⁶ Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07), se även Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24).

⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁰ För en redogörelse av Sky News rapportering, se avsnitt 2.

¹¹ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

den meningen att det var en katastrof som har drabbat länder i en del av världen som befolkas av de mest utsatta och fattiga människorna. Senare fick han också, förmodligen under söndagen, besked om att en biståndsin-sats var på gång från Sverige till Sri Lanka.

På söndagen hade Persson ytterligare en kontakt med Lars Danielsson för att begära en bedömning av läget och den information han då fick var inte av sådant slag att han ändrade sin bedömning.¹² Han hade även löpande kontakt med presschefen i Statsrådsberedningen, Anna Helsén, för att försäkra sig om att det statsråd vars ansvarsområde då bedömdes vara närmast berört, nämligen biståndsminister Carin Jämtin, fanns tillgänglig för medier. Enligt Persson var det på förmiddagen som Helsén ”ringde” och ”meddelade” att Jämtin skulle kommentera katastrofen i medierna.¹³ Han tittade för egen del inte mer på nyheter under söndagen.¹⁴

Tidigt på morgonen den 27 december blev Göran Persson uppringd av finansminister Pär Nuder med anledning av katastrofen.¹⁵ Klockan 9.30 ringde Persson, på väg in till Rosenbad, till kabinetssekreterare Hans Dahlgren, som då uppgav att lika många svenskar kan ha omkommit som när Estonia förläste 1994.¹⁶ I en intervju för SVT har Persson senare uppgett att han efter detta förstod att ”det här är mycket, mycket stort” och att det var en annan situation än man tidigare trott, nämligen att katastrofen hade ”ett mycket tydligt svenskt innehåll”.¹⁷

Vid 14-tiden talade Persson med Thailands premiärminister för att informera sig om hur de thailändska myndigheterna agerade i inledningsskedet.¹⁸ Klockan 14.00 samlade han sina ”närmaste” medarbetare och fick deras bedömning.¹⁹ Förutom han själv närvarade Laila Freivalds, Pär Nuder, statssekreterare Lars Danielsson och kabinetssekreterare Hans Dahlgren. Persson beslutade att bilda en statsrådsgrupp (se ovan), och Lars Danielsson redovisade att han hade beslutat att bilda en statssekreterargrupp (se nedan). Strax därefter, klockan 15.00, gjorde han sitt första uttalande för medier om flodvågskatastrofen.²⁰ Det skedde vid en pressträff i Rosenbad.

¹² Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet, utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹³ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24). Vid Katastrofkommissionens utfrågning av Anna Helsén (2005-05-02) redovisade hon två kontakter med Göran Persson den 26 december 2004, båda via sms: en kontakt på förmiddagen och en kontakt på kvällen. Första samtalet med Göran Persson som hon redovisade vid kommissionens utfrågning ägde rum på morgonen den 27 december 2004.

¹⁴ Se även utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹⁵ www.sr.se (”Pär Nuder ringde Persson om tsunamin” publicerad 2006-03-27).

¹⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24). Klockslag enligt Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁷ SVT:s Gomorron Sverige, www.svt.se (intervju 2005-01-08).

¹⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24), utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹⁹ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet. Klockslag enligt Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07).

²⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Från och med förmiddagen den 27 december befann sig Persson i Regeringskansliet och jobbade hela dagarna fram till den 10 januari.²¹ På eftermiddagen den 28 december ringde han till ambassadör Jonas Hafström för att få dennes bedömning.²² Han hade flera kontakter med utlandet i anledning av katastrofen, bl.a. med FN:s generalsekreterare, Tysklands förbunds-kansler och de nordiska statsministrarna samt ytterligare kontakter med Thailands premiärminister.²³

Vice statsminister Bosse Ringholm

Bosse Ringholm deltog, som framgått ovan, i mötet den 28 december med närmast berörda statsråd, och han deltog därefter regelbundet i statsråds-gruppens möten. Dessförinnan hade Ringholm under delar av dagen den 27 december varit i Rosenbad och deltagit i diskussioner med medarbetare.²⁴ Den 26 december hade han inga kontakter med vare sig statsråd eller andra medarbetare i anledning av katastrofen. Den 26 och 27 december informerade han sig om flodvågskatastrofen genom mediernas rapportering.

Utrikesminister Laila Freivalds

Första kontakten med Laila Freivalds angående flodvågskatastrofen skedde klockan 10.20 den 26 december.²⁵ Freivalds blev då uppringd av chefen för UD:s ministerkansli, Karin Olofsdotter, som informerade om att det hade varit en jordbävning i Indiska oceanen, att UD:s beredskapsorganisation hade gått i gång och att växel hade öppnat eftersom oroliga anhöriga hade börjat ringa; att svenskar var berörda på annat sätt nämndes inte.²⁶ Vidare informerades om att FN begärt biståndshjälp och att Carin Jämtin hanterade biståndsfrågan och frågor från medier. Fokus i informationen var på de biståndsinsatser till Sri Lanka som planerades från svensk sida.²⁷

Vid lunchtid blev Freivalds uppringd av sin pressekreterare, Anders Hagquist, som sade att det rörde sig om en kraftig jordbävning men att det inte fanns någon information om att svenskar skulle vara berörda.²⁸ Vidare meddelade Hagquist att Jämtin även skulle ta eventuella konsulära frågor från medier. Under dagen hölls Freivalds informerad av sin pressekreterare med utgångspunkt i den information UD:s presstjänst går ut med.²⁹ På efter-

²¹ Katastrofkommissionens utfrågning av statsminister Göran Persson (2005-08-24).

²² Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

²³ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

²⁴ Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

²⁵ Klockslog enligt Katastrofkommissionens utfrågning av kanslichefen Karin Olofsdotter (2005-05-23).

²⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31), utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

²⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen, Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

²⁹ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

middagen ringde Hagquist och informerade om att många svenskar befann sig i området men att det inte fanns några bekräftade uppgifter om omkomna eller skadade svenskar.³⁰ Han återkom under kvällen med i stort sett samma information. Av informationen från Hagquist (oklart vid vilket av ovan nämnda tillfällen) framgår också att trycket var hårt på UD och att konsulära jouten arbetade intensivt med att kalla in människor för att kunna bemanna telefoner.³¹ Det var bemanningsfrågan som dominerade informationen.

Freivalds har senare uppgett att hon på kvällen, efter samtalet med Hagquist, kände sig lite irriterad över att ingen från ”linjen” hade kontaktat henne, men eftersom hon inte blivit kontaktad utgick hon från att allt sköttes enligt ”regelboken”.³² Av hänsyn till sin familj avstod Freivalds under söndagen från att själv följa medierna.³³ Hon hade arbetat under både julafton och juldagen med ett annat ärende och ville på annandagen ägna tiden åt familjen. Freivalds information på söndagen var således begränsad till den hon fick från chefen för ministerkansliet och hennes pressekreterare. Hon funderade flera gånger under dagen på att kontakta kabinetssekreterare Hans Dahlgren, men utgick från att han skulle kontakta henne om han ansåg att det var nödvändigt.³⁴

På morgonen den 27 december ringde Freivalds till Olofsdotter och lämnade ett meddelande på dennes mobiltelefonsvarare om att hon ville ha ett möte med berörda enheter hos sig klockan 10.30.³⁵ Ett möte var dock redan sammankallat hos kabinetssekreteraren med början klockan 10.00. Freivalds kom till UD klockan 10.30 och anslöt till mötet, och hon talade då för första gången under katastrofen med kabinetssekreterare Hans Dahlgren.³⁶ Freivalds har senare uppgett att det var vid tidpunkten för det mötet som hon förstod att katastrofen kunde vara verkligt stor för Sverige, då hon fick höra hur många svenskar (20 000) som befann sig i området.³⁷ Från och med nu fick Freivalds löpande information av tjänstemän på UD.³⁸

Som framgår informerade Hans Dahlgren inte Laila Freivalds om att mötet skulle äga rum. Hans avsikt var att informera henne efter mötet, vilket dock inte behövdes eftersom hon alltså anslöt under tiden det pågick.³⁹

³⁰ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

³¹ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

³² Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

³³ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

³⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

³⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av kabinetssekreterare Hans Dahlgren (2005-05-16).

³⁷ www.gp.se (”De första dygnen – så hanterade UD informationen” uppdaterad 2005-03-18).

³⁸ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁹ Utskottets utfrågning av kabinetssekreterare Hans Dahlgren (2006-02-09).

Mötet hos Dahlgren blev även konstituerande möte för den s.k. beredskapsgruppen.⁴⁰ Freivalds närvarade – helt eller delvis – vid två av beredskapsgruppens tre möten den 27 december och vid ett av gruppens tre möten den 28 december, detta enligt de minnesanteckningar som fördes vid mötena.

Som framgått ovan deltog Freivalds vid mötena med närmast berörda statsråd den 27 och 28 december.⁴¹ Sitt första uttalande om flodvågskatastrofen gjorde Freivalds vid pressmötet klockan 15.00 den 27 december.

På kvällen den 28 december avreste Freivalds till Thailand. Hon var framme den 29 och reste åter till Sverige på kvällen den 30.⁴² Tillsammans med den franska utrikesministern var hon den utrikesminister som var först på plats i Thailand efter katastrofen.⁴³ Härutöver hade under de första dagarna Freivalds inga egna kontakter med utlandet.⁴⁴

Från och med den 31 deltog hon i statsrådsgruppens möten.⁴⁵ Hennes första besök efter hemkomsten från Thailand gällde personalen på UD som satt och tog emot telefonsamtal.

Vad gäller Freivalds resa till Thailand den 28 december har *Katastrofkommissionen* uttalat vissa kritiska synpunkter (s. 198). Kommissionen anser att Freivalds hade flera motiv för att genomföra resan men att dessa inte var helt klara. Hennes medarbetare hade indikerat att det fanns problem som behövde redas ut på hög nivå, och Karin Olofsdotter vid UD:s ministerkansli rekommenderade efter ett samtal med ambassadör Jonas Hafström ett besök; det bör här förtydligas att det var Hafström som vid samtalet med Olofsdotter på fråga rekommenderade att Freivalds skulle komma⁴⁶. En nackdel med Freivalds resa var, enligt kommissionen, att ambassadören bands upp under hennes besök, även om det var hans eget beslut. *Utrikesministern* har å sin sida gjort bedömningen att hennes närvaro underlättade det arbete som ambassadören ändå jobbade med och på det sättet vanns tid i de prioriterade frågorna.⁴⁷ Det var viktigt med kontakter ”högre upp i hierarkin”.⁴⁸ Därigenom kunde hinder för svenska insatser undanröjas, och dessutom diskuterades omhändertagandet av omkomna. *Ambassadör* Hafström har inför utskottet anfört att utrikesministerns besök bl.a. uppmärksammade thailändarna på att Sverige var en mycket hårt drabbad nation, vilket var till stor nytta under räddningsarbetet.⁴⁹ Hans eget kontakt-

⁴⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴³ Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁴⁴ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

⁴⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2005-04-27), utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁴⁷ Laila Freivalds skrivelse Utfrågning den 20 oktober 2005 (2005-11-09), inlämnad till Katastrofkommissionen.

⁴⁸ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

⁴⁹ Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

nät med den thailändska regeringen var inte så upparbetat eftersom han när katastrofen inträffade endast hade varit ambassadör i Thailand i fyra månader. Han hade nytta av de samtal Freivalds förde och kunde senare vidareutveckla dessa för att tillvarata svenska intressen.

Vad gäller informationsflödet från UD till utrikesministern har *Katastrofkommissionen* i sin rapport anfört att de delgivningsrutiner som tillämpades var otillräckliga, vilket departementschefen, dvs. Laila Freivalds, har ansvaret för (s. 273). Enligt kommissionen har hon att säkerställa sitt ministerkanslis funktionsförmåga när nu lösningen har blivit att detta kansli är hennes kanal till utrikesförvaltningen. Härutöver anser kommissionen att också kabinetssekreterare Hans Dahlgren bör kritiseras för att inte ha informerat utrikesministern under det första dygnet. Kommissionen anser också att chefen för UD:s konsulära enhet, Jan Nordlander, som huvudman bör kritiseras för att inte direkt eller indirekt ha säkerställt att grundläggande information som fanns fördes vidare till kabinetssekreteraren och utrikesministern. *Utrikesministern* har om informationsgivningen inom UD anfört att enhetscheferna skall bedöma vilken information som bör skickas vidare, vilket är mycket stora mängder varje dag.⁵⁰ Därefter är det ytterst chefen för ministerkansliet som säkerställer att nödvändig information tillkommer utrikesministern. Det är alltså denne som kanaliserar informationen och bedömer vilken information som skall förmedlas till utrikesministern.

Infrastrukturminister Ulrica Messing

Ulrica Messing deltog, som framgått, vid mötet den 28 december med närmast berörda statsråd men inte i statsrådsgruppens möten.

Under de inledande två dyggen hade Messing inga kontakter med övriga statsråd.⁵¹ Den 27 december var hon i kontakt med statssekreterare Jonas Bjelfvenstam vid Näringsdepartementet. Hon informerade sig om katastrofen genom att Bjelfvenstam lämnade henne den information som han inhämtat från tjänstemän på Näringsdepartementet. Hon höll sig också informerad genom att följa rapporteringen i medierna.

Den 2 januari besökte Messing tillsammans med Bjelfvenstam Arlanda flygplats för att försäkra sig om att mottagningen av hemvändande fungerade på ett tillfredsställande sätt.⁵² I övrigt höll hon sig löpande informerad om hur de under Näringsdepartementet närmast berörda myndigheterna – Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen – utförde sina uppgifter. Främst inhämtade hon denna information genom Bjelfvenstam som stod i kontakt med tjänstemännen på departementet. (Mellan den 28 december och den 3 januari deltog från Näringsdepartementet departementsrådet Siv Gustavs-

⁵⁰ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

⁵¹ Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

⁵² Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

son i statssekreterargruppens möten.⁵³ Gustavsson rapporterade i sin tur till statssekreterare Bjelfvenstam. Bjelfvenstam deltog i statssekreterargruppens möten fr.o.m. den 4 januari.)

Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson

Ylva Johansson fick information den 26 december om flodvågskatastrofen via medier.⁵⁴ Hon förstod då inte dess omfattning. Den 27 december insåg hon, delvis genom medierapporteringen, att katastrofen var enormt stor. Under den dagen hade hon också telefonkontakt med statssekreterare Mikael Sjöberg, Socialdepartementet, som informerade henne om departementets kontakter med Socialstyrelsen. Hon fick beskedet att man påbörjat arbetet med en mottagarorganisation i Sverige och att svensk sjukvård var beredd att ta emot dem som kom hem.

Den 28 december var Johansson på departementet och träffade bl.a. Sjöberg.⁵⁵ Hon började då få en bild av hela katastrofens omfattning, men det var enligt hennes uppfattning fortfarande så att det för departementets del rörde sig om sjukvårdsinsatser innanför Sveriges gränser.⁵⁶ Socialstyrelsen hade inte mandat att agera utanför Sverige, utan insatser utomlands var UD:s ansvarsområde.

Den 29 december reste hon, efter avstämning och samråd med bl.a. Berit Andnor och Mikael Sjöberg, på semester till Kanarieöarna.⁵⁷ Hon hade sedan dagliga telefonkontakter med bl.a. Andnor och Sjöberg. Den 30 december fick hon intrycket att UD inte räckte till.⁵⁸ Frågan var då uppe om Socialstyrelsen skulle skicka ytterligare sjukvårdsteam och Johansson diskuterade bl.a. detta med Socialstyrelsens generaldirektör. Under dagen förstod hon att sjukvården kanske inte var det största problemet, utan snarare frågor om hur alla omkomna skulle tas om hand och identifieras. Hon diskuterade frågan om PKU-registrets öppnande med statssekreterare Sjöberg.

Dagen efter, den 31 december, bestämde Johansson sig för att avbryta sin semester.⁵⁹ Det stod då klart att det fanns behov av tillgång till PKU-registrets biobank och hon bedömde att det snabbt behövde läggas ett lagförslag. Hon var åter i Stockholm den 1 januari.

Den 2 januari deltog hon i statsrådsgruppens möte och besökte bl.a. UD och Arlanda Kriscenter.

⁵³ Näringsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

⁵⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2005-08-23).

⁵⁵ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

⁵⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2005-08-23).

⁵⁷ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

⁵⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2005-08-23).

⁵⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2005-08-23).

Johansson har inför utskottet gjort bedömningen att hennes semesterresa till Kanarieöarna inte påverkade den svenska hälso- och sjukvårdsinsatsen, eller de övriga insatser som Socialdepartementet ansvarade för och fullgjorde, på ett negativt sätt.⁶⁰ Hanteringen hade inte skett på ett annat eller bättre sätt även om hon hade varit tillgänglig på departementet i stället för via telefon och med sin ersättare, socialministern. Hon anser dock att hon, liksom övriga ministrar, har ett moraliskt ansvar att finnas närvarande när det är fråga om en nationell katastrof och att hon därför ångrar att hon reste.

Justitieminister Thomas Bodström

Thomas Bodström deltog i statsrådsgruppens möten den 29–31 december, 3–4 januari samt 8 januari.⁶¹

Från och med den 26 december och därefter hade Bodström fortlöpande kontakter per telefon med medarbetare på Justitiedepartementet, däribland statssekreterare, expeditionschef, planeringschef och pressekreterare.⁶² Han följde utvecklingen genom dels dessa kontakter, dels medier.

Under de två första dagarna hade Bodström inga kontakter med övriga statsråd. Han höll sig tillgänglig i Stockholm och inställde sig till de sammanträden han fick kallelse till.

Socialminister Berit Andnor

Berit Andnor deltog regelbundet i statsrådsgruppens möten (emellanåt via telefon).⁶³ Hon hade sin första kontakt med departementet den 27 december och kom, efter att ha befunnit sig utanför Stockholm, till departementet den 29 december.⁶⁴ Hon besökte bl.a. Landvetters kriscentrum den 29 december och Kriscentrum på Arlanda den 31 december och 1 januari. Den 31 december höll hon ett möte på departementet med frivilligorganisationerna, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Finansminister Pär Nuder

Som framgått ovan deltog Pär Nuder vid mötena med närmast berörda statsråd den 27 och 28 december samt i statsrådsgruppens möten.

Den 26 december hade Nuder inga kontakter med övriga statsråd eller medarbetare i Regeringskansliet och han informerade sig om flodvågskatastrofen genom mediernas rapportering.⁶⁵ Den 27 december hade han, utöver det nämnda mötet, kontakter med medarbetare internt i Finansdepartementet. Han ringde också upp Göran Persson tidigt på morgonen och erbjöd sin hjälp.⁶⁶ Vidare informerade han sig om att Finansdepartementet

⁶⁰ Utskottets utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2006-02-13).

⁶¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶² Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

⁶³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁴ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

⁶⁵ Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁶ www.sr.se ("Pär Nuder ringde Persson om tsunamin" publicerad 2006-03-27).

på såväl statssekreterar- som tjänstemannanivå hade beredskap att handlägga eventuella ärenden med anledning av flodvågskatastrofen. Han initierade även en första analys av katastrofens samhällsekonomiska konsekvenser.

Försvarsminister Leni Björklund

Leni Björklund fick sin första information om katastrofen klockan 7.30 den 26 december.⁶⁷ Hon var då sjuk och befann sig på sitt lantställe. Under den aktuella perioden hölls hon informerad av Und-ber vid Försvarsdepartementet.⁶⁸ Hon tog del av informationen från Und-ber under söndagen, men eftersom hon var sjuk och sängliggande saknar hon en precis minnesbild av när det skedde.⁶⁹ Vidare ansåg hon att en del av informationen från Und-ber var ganska motsägelsefull och den fanns även i medierna, som hon började följa redan tidigt på morgonen. Hon övervägde aldrig att ta kontakt med t.ex. statsministern eller utrikesministern eftersom den information som fanns tillgänglig i meddelandena från Und-ber baserades på uppgifter från UD. Hon utgick vid denna tidpunkt från att detta var känt, och man kunde även ta del av medierna med uppgifter och information från UD.

På eftermiddagen den 26 talade hon upprepade gånger med sin politiskt sakkunnige/t.f. pressekreterare Magnus Edin om bl.a. katastrofbistånd och stöd till drabbade svenskar i området.⁷⁰ På eftermiddagen pratade hon även med statssekreterare Jonas Hjelm, Försvarsdepartementet. Frågan om hjälp till svenskar kom upp och de konstaterade att Herculesplanen inte var lämpliga att sätta in.⁷¹ Fokus under söndagen var dock, enligt Björklund, bistånd i enlighet med internationella appeller. Under söndagen ringde Björklund också till biståndsminister Carin Jämtin för att ”tala med henne som arbetskamrater emellan”. Jämtin svarade dock inte och Björklund lämnade en hälsning på hennes mobiltelefon. Björklund ansåg att hon inte behövde ta kontakt med något statsråd eftersom departementet var ”i gång” och UD hade ”ledning”.

På morgonen den 27 december blev Björklund uppringd av Carin Jämtin (SOU 2005:104 s. 153). Samtalet var av informell karaktär med anledning av att Björklund hade sett Jämtin framträda under morgonen i medier.⁷² Enligt Regeringskansliet berörde samtalet inga konkreta insatser utan handlade allmänt om det fruktansvärda som hänt och om Jämtins tv-framträdande. De var dock överens om att svenskarna i Thailand måste undsättas.⁷³ Björklund ringde till Jonas Hjelm för att informera om sitt sam-

⁶⁷ Klockslag enligt www.sydsvenskan.se ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

⁶⁸ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁶⁹ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

⁷⁰ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁷¹ Katastrofkommissionens utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2005-06-30).

⁷² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁷³ Katastrofkommissionens utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2005-06-30).

tal med Jämtin och säkerställa att Försvarsdepartementet och dess underlydande myndigheter, inklusive Räddningsverket, var beredda på en insats. På eftermiddagen ringde Jämtin på nytt till Björklund och berättade att det var ”stopp på Försvarsdepartementet”, varpå Björklund åter ringde till Hjelm.

Björklund övervägde aldrig att kontakta utrikesminister Laila Freivalds i frågan om Räddningsverkets insats och de ”problem” som förelåg i förhållande till UD:s konsulära enhet, vilken ligger inom utrikesministerns ansvarsområde.⁷⁴ Hennes första samtal med statsminister Göran Persson ägde rum vid statsrådsgruppsmötet den 29 december.⁷⁵

Björklund deltog regelbundet i statsrådsgruppens möten.

Biståndsminister Carin Jämtin

Första kontakten med Carin Jämtin skedde klockan 9.30 den 26 december, då hon informerades av sin politiskt sakkunniga Clara von Otter om att en tsunami inträffat och att Räddningsverket fått en förfrågan från FN om en biståndsinsats i Sri Lanka.⁷⁶ Jämtin hade därefter under dagen fortlöpande kontakter med tjänstemän på UD, primärt rörande biståndsinsatsen.⁷⁷ Omkring klockan 10 blev hon uppringd av chefen för humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet, som tog upp frågan om en insats för svenskar i Thailand.⁷⁸ Enligt gruppchefen ansåg Jämtin också att det var viktigt med en insats. Jämtin har inför utskottet anfört att hennes åsikt under söndagen var att ”Räddningsverket *om det behövdes* skulle kunna göra en insats för nödställda svenskar i regionen”.⁷⁹

Vid 15-tiden kom hon in till UD och gav då också intervjuer till Rapport och TV 4.⁸⁰ Fokus var helt på de biståndsinsatser som planerades.⁸¹ Klockan 19.00 medverkade hon i TV 4:s Nyheter. Hon informerade om den biståndsinsats som gjorts och svarade på frågor.

Klockan 16.30 ringde Jämtin till kabinetssekreterare Hans Dahlgren.⁸² Tidigare under dagen hade hon fått höra av sina tjänstemän att den konsulära verksamheten höll på att förstärkas och att man bl.a. förstärkte växeln för att möta den stora påringningen av oroliga svenskar.⁸³ Hon ringde till Hans Dahlgren för att få information om hur den konsulära jourverksamheten fungerade och på vilket sätt man hade förstärkt växeln. Hon ville också försäkra sig om att det fanns kunskap om att Räddningsverket skulle kunna göra en insats på plats i framför allt Thailand för eventuellt drab-

⁷⁴ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

⁷⁵ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

⁷⁶ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁷⁷ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

⁷⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av kanslirådet Per Örneus (2005-03-23).

⁷⁹ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

⁸⁰ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

⁸¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁸² Katastrofkommissionens utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2005-06-03).

⁸³ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

bade svenskar. Därefter pratade Jämtin med chefen för UD:s konsulära enhet, Jan Nordlander, som beskrev hur man hade förstärkt växeln och att ambassadören i Bangkok, Jonas Hafström, var på väg till Phuket. Han berättade vidare att konsulära enheten hade samtal med Räddningsverket och att man var överens om att det för tillfället inte fanns tillräcklig information om vilken typ av insatser som behövde göras och därför väntade något med insatsen. Vid samtalet redovisade Nordlander att det fanns ungefär 20 000 svenskar i området, och de pratade om drabbade svenskar men inte om omkomna.⁸⁴ Hon hade därefter ytterligare en kontakt med Hans Dahlgren, som ringde upp mest för att kontrollera om hon och Nordlander hade varit i kontakt. Dahlgren bekräftade därvid också den bild som Nordlander gett: att Räddningsverket och konsulära enheten var i kontakt med varandra, hade diskuterat en eventuell räddningsverksinsats och enats om att man då inte hade en tillräcklig bild.

Jämtin hade under söndagen ingen kontakt med utrikesminister Freivalds, ej heller med statsministern. Som skäl har Jämtin anfört informationen från Hans Dahlgren och Jan Nordlander om att den konsulära jourverksamheten var i gång.⁸⁵ Ett mindre tungt vägande skäl var Freivalds stora arbetsbelastning dagarna före jul (se även SOU 2005:104 s. 189).

Den 27 december medverkade Jämtin i P1 Morgon samt SVT:s och TV 4:s morgonnyheter.⁸⁶ På morgonen hade hon också ett möte med humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet om en räddningsinsats för svenskar i Thailand och senare, som framgått ovan, även med Leni Björklund (SOU 2005:104 s. 152 f.). Klockan 15.00 medverkade hon i pressmötet i Rosenbad tillsammans med Göran Persson och Laila Freivalds.

Jämtin deltog inte, som framgått ovan, vid mötena med närmast berörda statsråd den 27 och 28 december. Skälet till det var, enligt Jämtin, att hon är biståndsminister med huvudansvar för biståndet och att informationen om hur svenskar hade drabbats och skulle kunna hjälpas fanns på UD:s konsulära enhet, som inte ligger inom hennes ansvarsområde.⁸⁷ Hon var också tidigt fullt upptagen med att hantera biståndsverksamheten. Senare deltog Jämtin i statsrådsgruppens möten vid två tillfällen, den 29 december och 4 januari.⁸⁸ Hon deltog också vid flera av beredskapsgruppens möten.⁸⁹ (Detta framgår inte av de minnesanteckningar som fördes vid beredskapsgruppens möten, men närvaroförteckningarna i dessa kan dock vara ofullständiga.⁹⁰)

⁸⁴ Jfr även Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) svar av den 15 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

⁸⁵ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

⁸⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸⁷ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

⁸⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁸⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁹⁰ Jfr Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Statssekreterare

Statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, kallade den 27 december till en *särskild statssekreterargrupp*, som hade sitt första möte klockan 14.00 den 28 december.⁹¹ Därefter sammanträdde gruppen varje dag t.o.m. den 5 januari samt den 7 januari. Gruppen leddes av Lars Danielsson och bestod, förutom honom, av de övriga två statssekreterarna i Statsrådsberedningen, kabinetssekreteraren och statssekreterare vid Justitie-, Utrikes-, Försvars-, Social-, Finans- samt Näringsdepartementen.

Från Statsrådsberedningen har anförts att syftet med statssekreterargruppen var att ge en samlad lägesbild samt möjlighet till diskussion, inte att fatta några formliga beslut.⁹² Det har också uppgetts att gruppen skapades på grund av att UD-tjänstemän tog direktkontakter med myndigheter som sorterar under andra departement, något de inte ansågs ha rätt att göra (SOU 2005:104 s. 266). Från Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson har härvidlag antecknats följande.⁹³

Läget inom RK [Regeringskansliet] gicks igenom. UD-tjänstemän som satt och hanterade krisen tog kontakt direkt med myndigheter under andra departement (Luftfartsverket, Räddningsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelser). Detta var den första indikationen på att någonting inte fungerade. LD [Lars Danielsson] beslöt då att en statssekreterargruppen skulle skapas för att ta hand om samordningen. Det operativa huvudansvaret skulle fortfarande ligga hos UD, men statssekreterargruppen skulle se till att sedvanliga principer för myndighetskontakter respekterades.

Enligt Lars Danielsson fyllde statssekreterargruppen fr.o.m. den 28 december den samordnande funktionen inom Regeringskansliet.⁹⁴ Gruppens möten leddes, som framgått, av Danielsson men det var fortfarande UD som hade ansvaret för ledningen och samordningen för krisens hantering.⁹⁵

Vid statssekreterargruppens möten fördes inga minnesanteckningar.⁹⁶ Mot bakgrund av att inga formliga beslut skulle fattas gjorde Statsrådsberedningens rättschef bedömningen att sådana inte skulle föras.

Kontaktmannagrupp

Statssekreterargruppen tog initiativ till en kontaktmannagrupp.⁹⁷ Gruppen bestod av UD (som ledde gruppen), Försvars-, Finans-, Justitie- och Socialdepartementen. Den hade sitt första sammanträde den 31 december och sitt andra den 3 januari. Syftet med gruppen var huvudsakligen att under-

⁹¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁹² Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

⁹³ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07).

⁹⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2005-03-03, justerad 2005-04-07).

⁹⁵ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

⁹⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁹⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

lätta kontakterna mellan de departement som mest direkt berördes av arbetet med flodvågskatastrofen samt utreda informations- och samverkansbehov som inte kunde tillgodoses inom ramen för de ordinarie interdepartementala rutinerna. Huvudsakligen rörde det sig om informationsutbyte om bl.a. hanteringen av ankomstlistorna vid flygplatserna, hur informations-spridningen till kommuner och landsting skedde, beredskapsläget i kommunerna, lagstiftningen om dödförklaring, uppdraget till RPS att samordna hemtransport av avlidna och arbetet med registrering av saknade.

Gruppen hade inte operativt ansvar för någon sakfråga. Gruppen hade inte heller någon formell roll gentemot statssekreterargruppen. Berörda tjänstemän rapporterade däremot, i den mån det var relevant, till sina statssekreterare vad som förevarit i gruppen.

Efter det andra sammanträdet konstaterades att gruppen inte tillförde något mervärde utöver de ordinarie handlägningsrutinerna mellan departementen och att fortsatt kommunikation kunde ske per e-post.

Statsrådsberedningen

I Statsrådsberedningen finns ett jourssystem som skall säkerställa att det alltid går att nå en cheftjänsteman eller andra berörda i Statsrådsberedningen, att en krisstab för samordning och beredning av regeringsbeslut snabbt skall kunna sättas i gång och att en beslutför regering kan samlas.⁹⁸

Något särskilt krishanteringsorgan i Statsrådsberedningen inrättades inte i samband med hanteringen av flodvågskatastrofen.⁹⁹ Ett skäl till det uppges vara att Statsrådsberedningen inte ansvarade för någon myndighet som var operativ under krishanteringen. Företrädare för Statsrådsberedningens ledningsgrupp (däribland statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen) samlades dagligen.

I Statsrådsberedningen finns ett antal instruktioner i form av checklistor för jourhavande tjänstemän i Statsrådsberedningen, bl.a. statssekreteraren.¹⁰⁰ Listorna är en del av det ovan nämnda joursystemet i Statsrådsberedningen. Checklistorna förefaller inte ha använts i samband med flodvågskatastrofen.

Som redovisats i föregående avsnitt har Statsrådsberedningen i en krissituation till uppgift att, om behov uppstår, klargöra ansvarsförhållanden såvitt avser departements samordningsansvar. En kontakt mellan Statsrådsberedning och UD bör i normala fall tas mellan statssekreteraren och kabinetssekreteraren.¹⁰¹

⁹⁸ Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

⁹⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁰⁰ Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

¹⁰¹ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

Enligt UD förekom ingen kontakt mellan Statsrådsberedningen och UD den 26 december.¹⁰² Ett undantag är en kontakt med dåvarande förvaltningschefen i Regeringskansliet, Gunnar Holmgren.¹⁰³ Holmgren hade på eftermiddagen den 26 blivit uppringd med anledning av problem i växeln.¹⁰⁴ Han tog då kontakt med UD:s expeditionschef, Per Thöresson, och fick en bild av läget samt redovisade problemen med växeln och att man behövde få fram konsulär personal att vidarekoppla inkommande samtal till. Därefter redovisade Holmgren läget för statssekreterare Lars Danielsson. Redovisningen omfattade växelsituationen (resursförstärkning vid Förvaltningsavdelningen samt problem med växeln), Information Rosenbad (regeringens hemsida) och ”liknande”. Danielsson har uppgett att informationen från Holmgren handlade om Regeringskansliets växel och allmänt om arbetsläget i Regeringskansliet, och han kunde utifrån informationen bedöma att Regeringskansliet fungerade tillfredsställande.¹⁰⁵

Från Statsrådsberedningen talade Lars Danielsson under söndagen också med statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Jonas Hjelm. Detta skedde tidigare på dagen, klockan 11.10, då Hjelm ringde till Danielsson.¹⁰⁶ Hjelm fick information om att UD och kabinetssekreterare Hans Dahlgren var ”sammanhållande”. Danielsson kunde ge denna information – att UD var sammanhållande – mot bakgrund av instruktionen för Regeringskansliet som föreskriver ansvarsfördelningen mellan departementen.¹⁰⁷ Vidare pratade de, enligt Danielsson, allmänt om läget, hur det kunde utvecklas och vilken typ av insatser Försvarsdepartementet kunde göra.

Den gängse uppfattningen hos dem som utfrågats av utskottet i granskningen är att det inte rådde något tvivel om att UD hade huvudansvaret inom Regeringskansliet.¹⁰⁸ Det skall då inte heller behövas något beslut av Statsrådsberedningen. Statssekreterare Lars Danielsson anförde följande som svar på en fråga om det behövdes ett beslut av Statsrådsberedningen.¹⁰⁹

Nej, det behövdes inte. I just den här typen av ärende står det till och med i instruktionen för Regeringskansliet att det är Utrikesdepartementets ansvarsområde. Här fanns det en ovanligt stor klarhet. Jämför man med en del andra kriser vi har haft har det funnits betydligt svårare avvägningar att göra och funnits ett behov, kanske också från Statsrådsberedningen, att peka direkt på ansvarigt departement. Ta till exempel det som inträffade nästan samtidigt, nämligen stormen Gudrun. Där

¹⁰² Utskottets utfrågningar av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16) och expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

¹⁰³ Regeringskansliets förvaltningschef är chef för Förvaltningsavdelningen. Han eller hon har sin organisatoriska placering i Statsrådsberedningen.

¹⁰⁴ Utskottets utfrågning av f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

¹⁰⁵ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09).

¹⁰⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Jonas Hjelm (2005-04-13).

¹⁰⁷ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09).

¹⁰⁸ Till exempel utskottets utfrågningar av statsminister Göran Persson (2006-02-16), försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14), statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09), kabinetssekreterare Hans Dahlgren (2006-02-09), f.d. förvaltningschefen Gunnar Holmgren (2006-01-26).

¹⁰⁹ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09).

fanns det betydligt fler avvägningar att göra innan vi pekade på Näringsdepartementet som ansvarigt. Här var det självklart vem som var ansvarig.

Statsminister Göran Persson har anfört att Statsrådsberedningen, efter det att krisen var konstaterad, följde utvecklingen noga.¹¹⁰ Det gjordes bl.a. genom ovan nämnda statsrådsgrupp och statssekreterargrupp. Statsrådsberedningen kunde därigenom, enligt Persson, försäkra sig om att UD hade det stöd man önskade och behövde.

Vidare deltog från Statsrådsberedningen bl.a. rättschefen i möten med UD:s beredskapsgrupp.¹¹¹

Utrikesdepartementet

Krisgrupp vid konsulära enheten

Den krisgrupp som inrättas vid krislägen inom UD:s konsulära enhet påbörjade sitt arbete tidigt på morgonen den 26 december. Arbetet leddes av enhetschefen Jan Nordlander och gruppchefen Christina Palm, inledningsvis på distans då båda var bortresta.¹¹² De båda fick information av konsulära jouren tidigt på söndagsmorgonen om att en katastrof inträffat. Under dagen hade Palm många samtal med bl.a. tjänstemän vid konsulära enheten.¹¹³ De båda cheferna (Nordlander och Palm) talades vid ett tiotal gånger. Vid lunchtid bestämde Palm sig för att åka tillbaka till Stockholm nästa dag (se vidare nedan) och på eftermiddagen bestämde Nordlander sig för att göra detsamma. Vid 11-tiden den 27 december kom Palm till UD, strax därefter också Nordlander.

Expeditionschefen Per Thöresson blev på morgonen den 26 december uppringd och informerad av Nordlander. Nordlander gjorde då bedömningen att han kunde leda arbetet på distans.¹¹⁴ Under dagen ägde ytterligare något samtal rum. Första gången Thöresson talade med kabinetssekreterare Hans Dahlgren var vid 19-tiden. Båda hade då nåtts av oroväckande information om att det var ett oerhört tryck på de konsulära tjänstemän som var inne och arbetade och att det inte fanns någon riktigt tydlig arbetsledning. De gjorde då gemensamt bedömningen att ledningen för konsulära enheten måste bege sig skyndsamt till Stockholm och leda det konsulära arbetet. Därefter tog han kontakt med Nordlander för att säkerställa att både Nordlander och Christina Palm skulle åka in till arbetet så fort som möjligt.

¹¹⁰ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-16).

¹¹¹ Statsrådsberedningens underlag till Katastrofkommissionen.

¹¹² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹¹³ Jan Nordlanders och Christina Palms skrivelse Händelseutvecklingen anandagen den 26 december om måndagen den 27 december 2004 (2005-02-04), inlämnad till Katastrofkommissionen.

¹¹⁴ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson den 7 februari 2006.

Under söndagen utgjordes krisgruppen av all tillgänglig personal på konsulära enheten. På grund av händelsens omfattning kom i praktiken hela konsulära enheten att utgöra en krisgrupp fr.o.m. måndagen den 27 december under ledning av enhetschefen.¹¹⁵ Enheten fick också förstärkning under krisen, som mest med uppemot 150 personer.¹¹⁶

Kritik har anförts av *Katastrofkommissionen* mot bl.a. Nordlander och Palm för att de stannade kvar för länge på sina respektive vistelseorter (s. 273).

Som svar på denna kritik har *Christina Palm* i en skrivelse till utskottet anført att hon vid samtal med Nordlander på morgonen den 26 december frågade om hon skulle åka till departementet, men beslutet blev att hon skulle avvakta utvecklingen.¹¹⁷ Vid 11-tiden sade hon i ett samtal med Nordlander att hon hade bestämt sig för att åka till Stockholm. Under samtalet togs beslutet att hon skulle åka så fort som möjligt nästföljande morgon. Om hon i stället hade åkt (med bil) på söndagen till Stockholm skulle följden ha blivit att hon under sex-sju timmar inte hade haft samma möjligheter att göra en arbetsinsats, hålla kontakt och ta emot samtal, och det under det viktiga inledande skedet av katastrofen. *Jan Nordlander* har för sin del bl.a. anført att han – liksom medier och resebyråer – den 26 december inte visste att flodvågen så hårt hade drabbat platser där många svenska turister befann sig.¹¹⁸ Enligt Nordlander stod det i början klart att naturkatastrofen var sådan att fokus skulle läggas på fattiga länder som drabbats och som var i behov av katastrofbistånd. Under söndagens lopp ändrade sig bilden såtillvida att det kom uppgifter om minst en omkommen svensk. Av det drog han slutsatsen att svenskar också kunde vara skadade eller saknade och att kanske fler hade omkommit, vilket ledde till beslutet att kontakta ID-kommissionen och skärpa reseråden för Thailand (beslutet fattades kl. 15.55; se ovan) samt att han och Christina Palm skulle resa till Stockholm och träda i tjänst.

Beredskapsgrupp

Enligt avsnittet ”UD:s hantering av olika kriser” i Utrikesdepartementets metodbok (juni 2004) kan i en krissituation en beredskapsgrupp upprättas i UD (se vidare avsnittet Regeringens ansvar och roll vid kriser).¹¹⁹ Gruppens främsta syfte är att fungera som ett samråds-, förankrings- och informationsforum för befattningshavare i utrikesförvaltningen som har att fatta beslut i konsulära och vissa andra krissituationer.¹²⁰ Information till

¹¹⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹¹⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹¹⁷ Christina Palms skrivelse ”Kompletterande information inför KU-förhören” (2006-02-03), inlämnad till konstitutionsutskottet genom UD:s expeditionschef.

¹¹⁸ Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) svar av den 15 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

¹¹⁹ Avsnittet finns som bilaga till Regeringskansliets svar av den 1 september 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹²⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

och samråd med andra myndigheter sköts huvudsakligen av den ordinarie linjeorganisationen. På senare år har beredskapsgrupper inrättats vid ett flertal tillfällen, t.ex. i samband med terroristattacker på Bali och i Madrid och flygolyckan på Linatflyglatsen i Milano. Även i samband med flodvågskatastrofen inrättades en beredskapsgrupp. Gruppen tjänade därvid som ”paraply” för arbetet, medan den operativa verksamheten sköttes av en kraftigt förstärkt konsulär enhet.¹²¹

Expeditionschefen Per Thöresson, som befann sig utanför Stockholm, började på kvällen den 26 december att diskutera med säkerhetschefen vid UD om beredskapsgruppen skulle kallas in.¹²² De kom fram till att den borde ”sparkas i gång” vid det möte som kabinetssekreterare Hans Dahlgren tidigare på kvällen hade bitt Thöresson att kalla till följande dag. Bara det faktum att konsulära enheten tidigare på dagen hade dragit i gång sitt arbete var, enligt Thöresson, ingen anledning till att kalla in beredskapsgruppen. För att göra det måste det finnas en signal från chefen för konsulära enheten om att resurserna inte räcker till, att det är ett allvarligt läge och att man måste samråda med andra enheter.

Tidigt på morgon den 27 december ringde Thöresson till den tjänsteförordade expeditionschefen och instruerade henne om vilka åtgärder som behövde vidtas. Det konstituerande mötet för gruppen ägde således rum klockan 10.00, i samband med mötet hos Hans Dahlgren.¹²³

Under det första dryga dygnet leddes beredskapsgruppen av Hans Dahlgren.¹²⁴ Per Thöresson kom till UD klockan 15.00¹²⁵ den 28 december och tog därefter över ledningen. Under de följande två veckorna sammanträdde beredskapsgruppen två–tre gånger per dygn. Den höll sitt sista möte den 7 januari.

Beredskapsgruppen bestod av företrädare för en rad enheter inom UD och Förvaltningsavdelningen.¹²⁶ Laila Freivalds anslöt till det konstituerande mötet den 27 december och deltog därefter i ytterligare några av gruppens möten, vilket också Carin Jämtin gjorde. Även företrädare för Statsrådsberedningen deltog vid flertalet av beredskapsgruppens möten. Dessa skulle bl.a. återrapportera till företrädare för ledningsgruppen i Statsrådsberedningen samt vara uppmärksamma på behov av samordning mellan departementen.¹²⁷ Enligt ovan nämnda metodbok kan också externa representanter kallas in till beredskapsgruppens möten (t.ex. Sida eller berört företag respektive polisen vid kidnappningar¹²⁸), men så skedde inte

¹²¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹²² Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

¹²³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹²⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹²⁵ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹²⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹²⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹²⁸ Se även UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

under arbetet med flodvågskatastrofen. Regeringskansliet har härvidlag uppgett till utskottet att information till och samråd med andra myndigheter huvudsakligen sköttes av den ordinarie linjeorganisationen.¹²⁹

I enlighet med metodboken fördes minnesanteckningar vid beredningsgruppens möten. Enligt boken skall anteckningarna omedelbart efter mötet delges departementsledningen och berörda enheter. Vid de fyra första mötena, som ägde rum 27–28 december 2004, fördes dock inga minnesanteckningar av detta slag. I stället har uppgifter lämnats i efterhand av deltagare i mötena. Dessa har sedan sammanställts i en promemoria av den 15 februari 2005.¹³⁰ Från och med beredningsgruppens möte den 28 december 2004 klockan 16.30 (då ledningen övertogs av Per Thöresson) finns separata anteckningar från respektive möte.

I sin rapport har *Katastrofkommissionen* kritiserat Per Thöresson för att han, i likhet med Jan Nordlander och Christina Palm (se ovan), stannade kvar för länge på sin vistelseort i stället för att bege sig till departementet för att därifrån leda verksamheten (s. 273). *Per Thöresson* har uppgett att han på söndagskvällen, vid diskussionen med säkerhetschefen, inte gjorde bedömningen att det inte fanns någon sådan information som gjorde att han skulle avbryta sin ledighet och resa till Stockholm.¹³¹ Han utgick också från att den information som fanns på konsulära enheten, och som han i och för sig inte upplevde som särskilt alarmerande, skulle förmedlas vidare direkt från konsulära enheten till UD:s ministerkansli, som det brukar gå till. På kvällen den 27 december fick han ”signaler”, ”nästan nödrop”, och bestämde sig för att åka till Stockholm omedelbart på morgonen nästa dag.¹³²

Försvarsdepartementet

Vid Försvarsdepartementet beslutade statssekreterare Jonas Hjelm den 28 december att en krishanteringsgrupp skulle bildas. I gruppen ingick bl.a. statssekreteraren, expeditions- och rättschefen, pressekreteraren och chefen och ställföreträdande chefen för Civila enheten. Vid de flesta möten deltog även Leni Björklund. Normalt träffades gruppen två gånger dagligen den 28 december 2004–7 januari 2005.

Det finns ett antal minnesanteckningar från krishanteringsgruppens möten den 30 december–7 januari.

Härutöver kan, avseende Försvarsdepartementet, nämnas att statssekreterare Jonas Hjelm den 26 december, strax före lunchtid, ringde till dels Statsrådsberedningen (statssekreterare Lars Danielsson), dels UD (kabinetts-

¹²⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹³⁰ Promemorian ingår i UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹³¹ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

¹³² Katastrofkommissionens utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2005-04-08).

sekreterare Hans Dahlgren).¹³³ Försvarsminister Leni Björklund uppger också inför utskottet att hon under dagen var förvissad om att statssekreteraren hade talat med både Statsrådsberedningen och UD.¹³⁴

Vidare kan nämnas att Und-ber vid Försvarsdepartementet påbörjade sökning efter information tidigt på morgonen den 26 december, efter TT:s första flash klockan 5.42. Som redovisats i det föregående skickade Und-ber under dagen också ut ett antal meddelanden – det första klockan 6.28 – till olika befattningshavare i Regeringskansliet med information rörande flodvågskatastrofen. Det har i efterhand inte gått att få fram fullständiga uppgifter om vilka befattningshavare som stod med på den sändlista som användes av Und-ber, varför det inte heller gått att dra någon säker slutsats om vilka inom Regeringskansliet som har fått meddelandena.¹³⁵ De uppgifter som ändå varit möjliga att ta fram visar att bl.a. försvarsminister Leni Björklund och statssekreterare Jonas Hjelm fick meddelandena, liksom statssekreterare Lars Danielsson.¹³⁶

Utöver Und-ber har vid Försvarsdepartementet tidigare funnits en funktion som jourhavande tjänsteman. Denna funktion var dock nedlagd vid tidpunkten för flodvågskatastrofen, vilket har kritiserats av Katastrofkommissionen som menar att Försvarsdepartementet därmed ”förlitade sig på andra delgivningsrutiner eller frivilliga insatser av tjänstemän utom tjänstetid” (s. 273). Försvarsdepartementet har i en kommentar på regeringens hemsida betecknat uppgiften att Försvarsdepartementet lagt ned sin larmberedskap som ett olyckligt missförstånd.¹³⁷ Rutinerna fungerade tvärtom som de skulle. Informationsgivningen skedde inte på någon enskild tjänstemans initiativ, utan är en ordinarie arbetsuppgift för Und-ber, som är verksam alla dagar i veckan. Vidare anförde Försvarsdepartementet att det gjorts ett försök att vara utan jourhavande tjänsteman en period och att den funktionen är skiljd från Und-bers verksamhet. Bland annat, men inte enbart, till följd av flodvågskatastrofen återinfördes jourhavande tjänstemän vid Försvarsdepartementet den 1 januari 2005.

Socialdepartementet

Vid Socialdepartementet beslutades den 29 december att inkalla hela krisledningsgruppen till nästa dags morgon, dvs. den 30 december. Dessförinnan hade förekommit ett stort antal löpande telefonkontakter och möten mellan gruppens medlemmar.¹³⁸

¹³³ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Jonas Hjelm (2005-04-13).

¹³⁴ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

¹³⁵ Regeringskansliets (Försvarsdepartementet) svar av den 15 februari 2006 på en skrivelse från utskottet. Se även Regeringskansliets svar av den 27 mars 2006 på en skrivelse från utskottet.

¹³⁶ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09), SOU 2005:104 s. 144.

¹³⁷ www.regeringen.se (”Kommentar till Katastrofkommissionens huvudrapport” publicerad 2005-12-01).

¹³⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Några minnesanteckningar fördes inte vid krisledningsgruppens möten. Viktigare åtgärder m.m. fördes in i en loggbok.

Vissa andra departement

Vid *Justitiedepartementet* bedrevs krishanteringens de första dagarna inom ramen för den ordinarie verksamhetsstrukturen. Den 29 december beslutades att departementets krishanteringsorgan, benämnd den särskilda ledningsgruppen, skulle träda i verksamhet.

Regeringskansliet uppger att minnesanteckningar förs vid den särskilda ledningsgruppens möten.

I sammanhanget kan även nämnas att Justitiedepartementet hade ordförandeskapet i den interdepartementala arbetsgrupp (omhändertagandegruppen) som inrättades för frågor om omhändertagande av avlidna svenskar till följd av naturkatastrofen i Sydostasien (se vidare nedan).¹³⁹

Vid *Näringsdepartementet* inrättades inte något särskilt krishanteringsorgan. Krishanteringsfrågor som rörde departementet togs om hand genom kontakter mellan berörd statssekreterare och tjänstemän inom ramen för den ordinarie organisationen.¹⁴⁰

Vid *Finansdepartementet* inrättades inte något krishanteringsorgan. De frågor som Finansdepartementet involverades i med anledning av katastrofen ansågs kunna hanteras – och hanterades – inom den ordinarie linjeorganisationen.¹⁴¹

Vid *Utbildnings- och kulturdepartementet* bildades en grupp med anledning av katastrofen. Gruppen träffades regelbundet den 3–12 januari och syftet var huvudsakligen att förbereda insatser inför skolstarten. (Ytterligare en grupp bildades för att på uppdrag av Statsrådsberedningen förbereda en ceremoni i Stockholms stadshus.)¹⁴²

Minnesanteckningar fördes vid gruppens möten.

Vid *Jordbruksdepartementet* inrättades inget särskilt krishanteringsorgan.¹⁴³ Skälet till det var att den ordinarie organisationen bedömdes lämplig för att hantera de frågor inom departementets ansvarsområden som aktualiserades. Två extrainkallade ledningsgruppsmöten hölls för att tydliggöra ansvarsfördelningen.¹⁴⁴

Vid *Förvaltningsavdelningen* inledde avdelningens ledningsgrupp sitt arbete den 26 december 2004.¹⁴⁵ Den var sedan i funktion dygnet runt t.o.m. 10 januari 2005 och träffades regelbundet tre gånger om dagen.

¹³⁹ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁴⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴⁴ Se vidare Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴⁵ Förvaltningsavdelningens underlag till Katastrofkommissionen.

Inriktningen var i första hand att ge UD:s krishanteringsfunktioner administrativt stöd. Vidare inledde Regeringskansliets grupp för psykologiskt och socialt omhändertagande (Posom) sitt arbete klockan 10.30 den 26 december, och den aktiverades formellt på morgonen den 27 december. Av verksamheterna inom Förvaltningsavdelningen kan bl.a. nämnas Regeringskansliets växel, som var öppen dygnet runt från morgonen den 26 december till kvällen den 10 januari, RK IT, som hade bemanning och beredskap från den 26 december och gav stöd framför allt inom områdena teknisk telefoni, IT-stöd för informationsinsamling och registrering, arbetsstöd samt lokalt IT-stöd till personal i Thailand, samt Information Rosenbad, som påbörjade sitt arbete vid lunchtid den 26 december och medverkade i informationsarbetet under hela krisperioden genom bl.a. uppdateringar av regeringens webbsida och Regeringskansliets intranät ("Insidan").

Krisberedskapsmyndigheten

Enligt 8 § förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten skall Krisberedskapsmyndigheten (KBM) vid en krissituation kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesbeskrivningar.

KBM påbörjade sitt arbete i anledning av naturkatastrofen under förmiddagen måndagen den 27 december.¹⁴⁶ Lägesredovisningar till Regeringskansliet lämnades dagligen fr.o.m. den 28 december t.o.m. den 5 januari.

KBM:s generaldirektör, Ann-Louise Eksborg, kontaktade Förvarsdepartementet vid flera tillfällen den 27 december och erbjöd lägesrapporter.¹⁴⁷ Hon fick till svar att det just då inte fanns något behov. Anledning till att något behov inte bedömdes finnas var att det fortfarande inte fanns något att rapportera av relevans ifrån Sverige.¹⁴⁸ Det var fortfarande i Sydostasien som allting hände och det hade ännu inte kommit några hemresande till Sverige. I stället påtalades vikten av att KBM höll nära kontakt med länsstyrelserna och att det skulle kunna bli aktuellt med lägesrapporteringar i ett senare skede. Någon uppgift eller kompetens för att ta fram lägesredovisningar om händelser utomlands har inte KBM.¹⁴⁹

UD fick del av KBM:s lägesrapporter från "mitten av den aktuella veckan"¹⁵⁰; den första lägesrapporten från KBM lämnades tisdagen den 28 december. Från och med den 28 december hade KBM och Regeringskansliet en kontinuerlig dialog och diskussion om vid vilka tidpunkter Regeringskansliet ville ha rapporter.¹⁵¹ Rapporterna från KBM skickades också till alla länsstyrelser och ett antal andra myndigheter samt lades ut på KBM:s webbplats.

¹⁴⁶ Krisberedskapsmyndighetens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁴⁷ Krisberedskapsmyndighetens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁴⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁴⁹ Utskottets utfrågning av generaldirektör Ann-Louise Eksborg (2006-01-26).

¹⁵⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁵¹ Utskottets utfrågning av generaldirektör Ann-Louise Eksborg (2006-01-26).

Räddningsinsats

Statens räddningsverk har på regeringens uppdrag bedrivit verksamhet i Thailand med anledning av flodvågskatastrofen. Arbetet påbörjades på plats i Thailand den 29 december. Under huvuddelen av tiden har uppdraget omfattat tre huvuduppgifter: att under svenska generalkonsulatet samordna och stödja svenska myndigheters och organisationers arbete, att organisera och samordna hemsändning av omkomna svenska medborgare och att organisera och samordna stöd till drabbade svenskar.¹⁵²

Gällande ordning

Enligt 3 b § förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk¹⁵³ får verket delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Verket, som sorterar under Försvarsdepartementet, får endast besluta om sådana insatser under förutsättning att det finns en extern finansiering av insatserna, och det skall före beslut om insats informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Vanligtvis rör det sig om biståndsinsatser inom ramen för FN-systemet i händelse av humanitär kris. Insatsen i anledning av flodvågskatastrofen var första gången Räddningsverket sändes ut för att bistå svenskar i utlandet.¹⁵⁴

Försvarsminister Leni Björklund har inför utskottet anfört att Räddningsverket vid tidpunkten för flodvågskatastrofen inte hade uppgiften att ha beredskap för konsulära räddningsinsatser; det har verket fått senare.¹⁵⁵ Givet att det fanns extern finansiering kunde dock, menar hon, Räddningsverket enligt då gällande instruktion bistå svenskar utomlands utan att det behövde fattas ett regeringsbeslut.¹⁵⁶

Händelser och åtgärder

Den 26 december klockan 7.28 fick Räddningsverket ett jordbävningenslarm från FN (Undac). Vid 13-tiden begärde EU (MIC) hjälp av Räddningsverket med en expert till Sri Lanka. Vid 16-tiden var alla beslut fattade av Räddningsverket. Undacteamet och EU-experten var rekryterade, och filter och tält fanns på Landvetter klara för lastning.¹⁵⁷

¹⁵² Räddningsverkets slutrapport, Räddningsverkets insatsstyrka i Thailand 2004-12-28–2006-01-10.

¹⁵³ Författningen upphävd genom SFS 2005:890.

¹⁵⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁵⁵ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

¹⁵⁶ Enligt 6 § förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk skall Räddningsverket bl.a. hålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder och i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att Räddningsverket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

¹⁵⁷ Räddningsverkets tidning *Sirenen*, nr 1 2005, s. 10 f.

Omkring klockan 8.30 kontaktade chefen för humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet, Per Örneus, den operativt ansvarige vid Räddningsverket, Kjell Larsson (SOU 2005:104 s. 151). Örneus tog upp frågan om att bistå svenska medborgare i Thailand. Därefter tog Larsson upp frågan med generaldirektör Christina Salomonsson. Man beslöt att avvakta.

Vid 11-tiden var Salomonsson och Larsson överens om att en insats borde göras och att man skulle kontakta Försvarsdepartementet om detta.¹⁵⁸ Salomonsson ringde till statssekreterare Jonas Hjelm, Försvarsdepartementet (SOU 2005:104 s. 151). Hon sade sig tro att det kunde komma att behövas stöd till drabbade svenskar i Phuket och att Räddningsverket kanske kunde vara till hjälp.¹⁵⁹

Hjelm kontaktade statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen.¹⁶⁰ Danielsson sade att han visste om händelsen och att det var UD som hade det sammanhållande ansvaret. Därefter kontaktade Hjelm kabinetssekreterare Hans Dahlgren vid UD, som sade att informationen var knapphändig. Hjelm sade att Räddningsverket kunde vara till hjälp om UD bedömde att det fanns ett behov.

Klockan 11.10 ringde Hjelm tillbaka till Salomonsson och gav beskedet att särskilda insatser från Räddningsverket i Thailand ”för närvarande inte hade aktualiserats”.¹⁶¹ Hjelm berättade också att han sagt till UD att Räddningsverket troligen kunde bidra med resurser till Thailand om behov fanns.

Vid lunchtid förmedlade UD:s pressenhet ett erbjudande till ambassaderna i Thailand, Sri Lanka, Indonesien och Indien om insats från Räddningsverkets sida (SOU 2005:104 s. 151). Erbjudandet avsåg inte specifikt undsättning av svenska medborgare. Meddelandet löd enligt följande.

Räddningsverket berett sända UNDAC-krediterad [sic] personal till de länder som drabbats av dagens jordbävning.

Statens Räddningsverks UNDAC-krediterade [sic] personal är redo att rycka ut om en förfrågan inkommer från berörd myndighet/land. Personalen är specialiserad på logistik och sambandsverksamhet.

Räddningsverket är dessutom redo att sända filter och andra förnödenheter.

CABINET¹⁶²

Ambassaden i Bangkok fick meddelandet sent på söndagseftermiddagen (lokal tid).¹⁶³ Eftersom meddelandet var på svenska informerades den thailändska krisledningen (inrikesministeriet) muntligt på söndagskvällen (av en lokalanställd) för att under måndagen översättas och sändas skriftligen

¹⁵⁸ Utskottets utfrågning av operative chefen vid Räddningsverket Kjell Larsson (2006-02-07).

¹⁵⁹ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁶⁰ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁶¹ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁶² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet. I det citerade meddelandet gjordes ett skrivfel; personalen var ”UNDAC-ackrediterad” (inte ”UNDAC-krediterad”).

¹⁶³ Katastrofkommissionens utfrågning av ambassadrådet Kaarlo Laakso (2005-04-28).

till det thailändska utrikesministeriet. Initialt meddelade thailändarna att ingen hjälp behövdes, men vid ett möte som thailändska myndigheterna höll för diplomatkåren klockan 16 (lokal tid) på måndagen meddelades att all hjälp var välkommen. Efter mötet, som tog cirka två timmar, meddelade ambassaden UD att Thailand gett klartecken att hjälpinsatser kunde skickas (se vidare nedan).

På söndagen, i Sverige, förekom under eftermiddagen och kvällen upprepade telefonkontakter mellan UD (Örneus, Nordlander och Christina Palm) och Räddningsverket (Larsson).¹⁶⁴ Enligt Katastrofkommissionen verkade gruppchefen Christina Palm och möjligen även enhetschefen Jan Nordlander, båda konsulära enheten, för att Räddningsverket inte skulle göra någon insats (SOU 2005:104 s. 152). I skrivelser till utskottet anför både Nordlander och Palm att kommissionens slutsatser inte är riktiga härvidlag.¹⁶⁵ Som framgått i det föregående fick under söndagen även försvarsminister Leni Björklund och biståndsmminister Carin Jämtin viss information från medarbetare vid sina respektive departement om en insats för att bistå svenskar i Thailand.

På morgonen den 27 december hade bl.a. Per Örneus och biståndsmminister Carin Jämtin ett samtal om en insats i Thailand. Jämtin var positiv, men eftersom frågan inte var ett biståndsärende kunde hon inte fatta formellt beslut (SOU 2005:104 s. 152).

Vidare på morgonen hade Jämtin och försvarsminister Leni Björklund ett samtal av informell karaktär med anledning av att Björklund sett Jämtin framträda under morgonen i medierna (se ovan).¹⁶⁶ Några konkreta insatser berördes inte, utan samtalet handlade allmänt om ”det fruktansvärda som hänt och om Jämtins tv-framträdande”. Båda konstaterade dock vikten av att alla nödvändiga insatser som kunde göras gjordes. Björklund ringde till Jonas Hjelm för att informera om sitt samtal med Jämtin och säkerställa att Försvarsdepartementet och dess underlydande myndigheter, inklusive Räddningsverket, var beredda på en insats. Hjelm uppdrog åt tjänstemän på civila enheten att föra dialog med UD och att efterhöra vilken behovsanalys som gjordes av UD. På eftermiddagen hade Jämtin och Björklund ytterligare ett samtal.¹⁶⁷ Jämtin hade via tjänstemän fått höra att Räddningsverket fortfarande inte kommit i väg och att det enligt deras rykten var stopp på Försvarsdepartementet.

Klockan 10.00 inleddes det möte hos kabinetssekreterare Hans Dahlgren som blev konstituerande möte för UD:s beredskapsgrupp, och Laila Freivalds anslöt till mötet klockan 10.30. Enligt minnesanteckningar från mötet framhöll Freivalds bl.a. behovet av en insats från Räddningsverket,

¹⁶⁴ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁶⁵ Skrivelse av 3 den februari 2006 från Jan Nordlander till utskottet, genom UD:s expeditionschef (”Komplettering till Konstitutionsutskottet”) och skrivelse av den 3 februari 2006 från Christina Palm till utskottet, genom UD:s expeditionschef (”Kompletterande information inför KU-förhören”).

¹⁶⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁶⁷ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

och Räddningsverket skulle ges klartecken att agera.¹⁶⁸ Före mötet hade Freivalds endast knapphändig information om vad som hänt, men genom telefonsamtalet med ambassadör Jonas Hafström, som ringde in under mötet, fick hon klart för sig att det kunde röra sig om en ohyggligt stor katastrof.¹⁶⁹ Hon och flera andra uttryckte då under mötet att det var bättre att man gjorde för mycket än för litet. Hon var medveten om att budgeten som fanns tillgänglig inte skulle täcka kostnaderna, men hon var fullständigt övertygad om att hon skulle få regeringen med sig på att man tog kostnaderna. Diskussionen om var den kostnaden slutgiltigt skulle läggas fick anstå till efteråt.

Under samtalet med Jonas Hafström diskuterades aldrig frågan om en insats från Räddningsverket i Thailand.¹⁷⁰

Klockan 10.15 ringde generaldirektör Salomonsson på nytt upp Jonas Hjelm, Försvarsdepartementet, angående en insats för svenskar i Thailand. Beskedet från Försvarsdepartementet var avvaktande.¹⁷¹

Klockan 10.30 bestämde Hjelm och politiskt sakkunnige/t.f. pressekreterare Magnus Edin, Försvarsdepartementet, att Edin skulle be civila enheten vid Försvarsdepartementet att "ligga på UD om besked och information".

Klockan 11.15 hade Kjell Larsson, Räddningsverket, telefonkontakter med humanitära gruppen, UD:s enhet för global säkerhet, och civila enheten, Försvarsdepartementet.¹⁷² Frågan om insats i Thailand diskuterades.

Efter beskedet om att Thailand välkomnade hjälp utifrån (se ovan) lämnade Jan Nordlander omkring klockan 15.30 beskedet till Kjell Larsson, Räddningsverket, att det getts klartecken för internationella insatser.¹⁷³ En kort stund senare återkom Larsson till Nordlander med beskedet att Räddningsverket inte kunde genomföra insatsen utan klartecken från Försvarsdepartementet. Larsson kunde inte planera vidare för en insats med UD, utan det var med Försvarsdepartementet som kontakterna skulle hållas.

Klockan 16.45 kontaktade generaldirektör Salomonsson Jonas Hjelm en tredje gång angående en insats i Thailand.¹⁷⁴

Under kvällen, vid halvsextiden, samtalade Jonas Hjelm med kabinetssekreterare Hans Dahlgren, som upplyste om att UD ville att Räddningsverket skickade team till Phuket.¹⁷⁵ Detta var det första tydliga beskedet från ansvariga på UD att man ville att Räddningsverket skulle göra en insats.¹⁷⁶

¹⁶⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁶⁹ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

¹⁷⁰ Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

¹⁷¹ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷² Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁷⁴ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷⁵ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷⁶ Utskottets utfrågning av försvarsminister Leni Björklund (2006-02-14).

Hjelm ringde till expeditions- och rättschefen vid Försvarsdepartementet för att efterhöra om det krävdes ett regeringsbeslut.¹⁷⁷ Vidare ringde Hjelm upp civila enheten för att informera om att UD (enheten för global säkerhet) troligen snart skulle ringa och informera om vilka behov som fanns på plats i Thailand samt att de hade till uppgift att ta reda på om ett regeringsbeslut var nödvändigt för att Räddningsverket skulle kunna åka till Thailand. Eventuellt gick det att ordna finansieringen så att Räddningsverket fattade beslutet självt. Klockan 22.30 kontaktade generaldirektör Salomonsson åter Hjelm angående en insats i Thailand. Försvarsdepartementet gav ”avvaktande besked”.¹⁷⁸

Vad som härutöver hände under kvällen den 27 december har UD och Försvarsdepartementet olika uppfattningar om.¹⁷⁹

Enligt UD:s uppfattning lämnades besked cirka klockan 18 från UD:s FN-enhet (Marina Berg) till Försvarsdepartementets civila enhet (Birgitta Ågren) om att även finansieringen av Räddningsverkets insats i Thailand var säkrad av UD. Parallellt härmed lämnades samma besked till Räddningsverket (Kjell Larsson).¹⁸⁰

Enligt Försvarsdepartementets uppfattning lämnades klartecken om finansiering från UD:s FN-enhet först cirka klockan 22.45, när civila enheten (Birgitta Ågren) blev uppringd av enheten för global säkerhet vid UD (FN-enheten).¹⁸¹ Dessförinnan hade Hjelm sent på kvällen åter talat med civila enheten och konstaterat att UD fortfarande inte tagit kontakt. Enhetschefen försökte ringa UD (enheten för global säkerhet) men fick ingen kontakt. Hjelm talade igen med Dahlgren. Därefter ringde, som nämnts, UD (Humanitära gruppen vid enheten för global säkerhet) upp civila enheten och meddelade vilka behov som fanns och att UD stod för alla kostnader. Försvarsdepartementet (Ågren) kontaktade då omedelbart efter samtalet Räddningsverket (Larsson). Räddningsverket ville dock ha ytterligare precisering av behovet och därför ägde ytterligare samtal mellan Försvarsdepartementet (civila enheten) och UD (enheten för global säkerhet) rum. Civila enheten meddelade Hjelm att man hade haft kontakt med UD och att de hade finansiering, vilket ansågs göra att Räddningsverket kunde fatta beslutet självt. De var överens om att det troligen var det snabbaste sättet. Därefter talade civila enheten en sista gång cirka klockan 23.40 med Räddningsverket och lämnade besked om vilken kompetens som behövdes.

Enligt Regeringskansliet fick Räddningsverket även underhandsbesked från UD (enheten för global säkerhet) den 26 och/eller den 27 december om att insatsen skulle finansieras av UD.¹⁸²

¹⁷⁷ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷⁸ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁷⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁸⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁸¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁸² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

På morgonen den 28 december fick Kjell Larsson, Räddningsverket, kontakt med ambassadör Hafström; Larsson hade försökt få kontakt med Hafström under måndagen utan att lyckas.¹⁸³ Vid samtalet preciserades vilka behov som fanns och hur en insats skulle utformas. Någon information från UD om vad som behövdes göras i Phuket hade Larsson inte fått.

Den 28 december klockan 11.00 fick generaldirektör Christina Salomonsson beskedet från Försvarsdepartementet om att det var generaldirektören som skulle fatta beslutet om insatsen i Thailand, och klockan 12.00 fattade Salomonsson beslutet.¹⁸⁴

Klockan 18.50 samma dag avreste första styrkan från Räddningsverket från Arlanda till Thailand. Styrkan var framme i Phuket onsdagen den 29 december klockan 7.00 (svensk tid).

Den 13 januari 2005 fattades det första regeringsbeslutet om Räddningsverkets insats i Thailand (dnr Fö2005/98/CIV). Regeringen beslutade då att Räddningsverket skulle lämna fortsatt stöd till Sveriges generalkonsulat i Phuket samt till berörda svenska myndigheter och organisationer med anledning av naturkatastrofen. Beslutet innebar också att kostnader för Räddningsverkets insats skulle belasta det under utgiftsområde 5 upptagna anslaget 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet. Detta gällde, enligt beslutet, såväl det stöd som Räddningsverket fr.o.m. den 27 december 2004 lämnat med stöd av 3 b § förordningen med instruktion för Statens räddningsverk som det fortsatta stöd som skulle lämnas med stöd av regeringsbeslutet.

Övrigt

Enligt *Regeringskansliet* sköttes de interdepartementala kontakterna och samordningen mellan civila enheten (Försvarsdepartementet), konsulära enheten och enheten för global säkerhet (båda UD) huvudsakligen per telefon.¹⁸⁵

I enlighet med gällande förordningar var det Försvarsdepartementet som hade ansvar för kontakten med Räddningsverket och ansvar att tillse att extern finansiering fanns, vilket dock inte hindrar att det förekom direkta kontakter mellan UD och Räddningsverket.

Räddningsverkets generaldirektör Christina Salomonsson har i ett pressmeddelande av den 14 januari 2005 bl.a. anfört att man skulle ha kunnat komma i väg till Thailand cirka ett dygn tidigare än vad som skedde på grund av beslutsvägarna.¹⁸⁶ Kjell Larsson, Räddningsverket, har inför utskottet anfört att insatsen borde ha varit på plats ett och ett halvt dygn tidigare än vad som nu blev fallet.¹⁸⁷ Ett beslut om extern finansiering skulle,

¹⁸³ Utskottets utfrågning av operative chefen vid Räddningsverket Kjell Larsson (2006-02-07).

¹⁸⁴ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁸⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁸⁶ www.srv.se ("Räddningsverket tar över regeringens roll vid kriser" 2005-01-14).

enligt Larsson, ha underlättat processen och gjort det möjligt för Räddningsverket att fatta sitt beslut redan på söndagen. Larsson har också anfört att insatsen inledningsvis var underdimensionerad, vilket berodde på en felbedömning från hans sida.

Thailands avvaktande inställning till Sveriges erbjudande om en insats av Räddningsverket bidrog enligt UD till att beslutet om en insats fattades först den 27 december.¹⁸⁸ Även osäkerheten om exakt vilken inriktning på insatsen som vore mest ändamålsenlig och vilka insatser som planerades av de thailändska myndigheterna bidrog härvidlag. *Katastrofkommissionen* anför i sin rapport att den svenska utrikesförvaltningen inledningsvis framstod som väl försiktig i sina kontakter med den thailändska dito i fråga om räddningsinsatsen. Tyskland och Italien skickade i väg sina insatsstyrkor och anmälde sin ankomst när man var i luften. För att tjäna värdefull tid hade man även från svensk sida, menar kommissionen, kunnat inleda en insatsoperation och underrättat den thailändska administrationen om att man var på väg, i stället för att invänta en formell förfrågan (s. 243 f.).

Kabinettssekreterare Hans Dahlgren har för kommissionen uppgett att han delar bedömningen att det är tillräckligt med en notifiering om en påbörjad insats under färd (s. 211).

Vidare ställer Katastrofkommissionen i sin rapport frågan varför inte försvarsminister Leni Björklund själv kontaktade Räddningsverkets generaldirektör när hon insett behovet av en insats i Thailand (s. 192 f.). Risken att det skulle uppfattas som ministerstyre torde enligt kommissionen vara försumbar under rådande omständigheter och skulle hur som helst inte ha påverkats av vem som ringde upp vem.

Katastrofmedicinsk insats

I detta avsnitt granskas den katastrofmedicinska insatsen i Thailand som bestod i utsändande av sjukvårdsteam; sjukvårdsinsatser inom Sverige ingår således inte medan sjuktransportinsatsen behandlas nedan. Gruppernas uppgift var bl.a. att inventera sjukhusen i Phuketregionen och att samordna med övriga sjukvårdsgivare. Sammanlagt sändes sju sjukvårdsteam till Thailand.¹⁸⁹

Gällande ordning

Enligt 1 § förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen är Socialstyrelsen, som sorterar under Socialdepartementet, central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. hälso- och sjukvård och

¹⁸⁷ Utskottets utfrågning av operative chefen vid Räddningsverket Kjell Larsson (2006-02-07).

¹⁸⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁸⁹ Socialstyrelsens skrivelse ”EKB aktiviteter med anledning av tsunamin i Asien” (2005-02-07).

annan medicinsk verksamhet. I 3 § hänvisas till förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (se nedan) när det gäller Socialstyrelsens medverkan i totalförsvaret. Härutöver föreskriver paragrafen att Socialstyrelsen skall samordna och övervaka planläggningen av bl.a. den civila hälso- och sjukvårdens beredskap samt samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap.

Socialstyrelsens enhet för krisberedskap (EKB) ansvarar för frågor inom de ovan angivna områdena inför katastrofer, andra svåra påfrestningar på samhället och väpnat angrepp (se SOU 2005:104 s. 139). Till exempel utarbetar enheten riktlinjer för att beredskapen skall bli enhetlig i hela Sverige och följer även upp beredskapsverksamheten. Även internationella frågor inom beredskapsområdet ligger under enheten. Socialstyrelsen har inrättat flera kunskapscenter inom beredskapsområdet, bl.a. katastrofmedicin. Kamedo (Katastrofmedicinska organisationskommittén) är knuten till EKB och har som primär uppgift att skicka sakkunniga observatörer till platser som drabbats av stora olyckor. Observatörerna sänds ut med kort varsel för att samla in relevant information genom att kontakta läkare och andra berörda personer. Syftet är att tillföra Sverige kunskap inom ämnesområdet katastrofmedicin. Informationen som samlas in används således endast i vetenskapligt syfte. Resultaten publiceras i Kamedorapporter.¹⁹⁰ Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) står i beredskap dygnet runt, året runt. Denna tjänsteman har till uppgift att ta emot larm om en stor olycka eller katastrof och kan vid behov aktivera ledning på nationell nivå.

Enligt 3 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap skall varje myndighet – t.ex. Socialstyrelsen – i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga, årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Särskilt skall därvid beaktas bl.a. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan. Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys, som skall lämnas till Regeringskansliet.

Av bilagan till förordningen framgår att det inom svensk krishantering finns samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård*, som bl.a. syftar till att skapa förmåga att genomföra skydds-, räddnings- och sjukvårdsinsatser. Samverkansansvarig myndighet är bl.a. Socialstyrelsen. Av 5 § följer att bl.a. Socialstyrelsen skall, när en situation av den omfattning som avses i 3 § uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom sitt ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

¹⁹⁰ För en beskrivning av Kamedos verksamhet, se rapporten *KAMEDO. Problem och utvecklingsbehov – Översyn av verksamheten vid Katastrofmedicinska organisationskommittén (KAMEDO)*, Konsultinsats utförd på uppdrag av Socialstyrelsens enhet för krisberedskap, Stockholm i mars 2005.

Det ingår normalt inte i Socialstyrelsens ansvar att ha en operativ för- måga vid katastrofsituationer vare sig inom eller utom landet. Däremot har myndigheten, som framgått, en skyldighet att i ett sådant läge kontinuer- ligt informera regeringen om bl.a. vidtagna och planerade åtgärder. Gäller det en katastrof i utlandet kan det bli aktuellt att inhämta uppgifter från platsen om sjukdomsbilden och antalet inblandade svenskar.¹⁹¹

Nämnas kan att i samband med att man i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skrev in en uttrycklig skyldighet för landstingen att ha en kata- strofmedicinsk beredskap (7 §) så gavs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett natio- nellt katastrofmedicinskt perspektiv (32 a §). I propositionen anfördes att regeringen, genom 33 § hälso- och sjukvårdslagen, redan hade bemyndi- gats att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (prop. 2001/02:158 s. 76). Bestämmelsen tog således inte sikte på svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen ansåg att det i hälso- och sjukvårdslagen också skulle införas ett bemyndigande som gav regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, rätt att med- dela särskilda föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett natio- nellt katastrofmedicinskt perspektiv. Om bemyndigandet endast skulle inbegripa insatser i Sverige eller om det också kunde inbegripa insatser utomlands diskuterades inte uttryckligen i propositionen. Vad gäller 33 § hälso- och sjukvårdslagen utvecklas inte i förarbetena om bemyndigandet ger utrymme för insatser utomlands (prop. 1981/82:97 s. 137, prop. 1992/93:76 s. 50).

Statsrådet Ylva Johansson har inför utskottet gjort bedömningen att bemyndigandet inte gällde insatser utomlands, utan endast inom landet och vid nationella katastrofer och samordning av den nationella sjukvården.¹⁹² Det fanns inte, enligt Johansson, någon förberedd organisation eller möjlig- het att snabbt fatta ett förordningsbeslut om att sända sjukvård utomlands.

I ett regeringsuppdrag har Socialstyrelsen (kopplat till bemyndigandet i 32 a §) lämnat förslag (2003-11-25) till en s.k. skrivbordsförfattning, dvs. underlag till en förordning som snabbt skall kunna beslutas av regeringen. Nämda skrivbordsförfattning skall kunna beslutas vid ett läge när natio- nens samlade hälso- och sjukvårdsresurser måste tas i anspråk, t.ex. på begäran av Socialstyrelsen. Förslaget innebär att regeringen i förordning bemyndigar Socialstyrelsen att centralt besluta om utnyttjande av landsting- ens vårdplatser samt förflyttning av landstingens personal, förnödenheter och patienter.¹⁹³

¹⁹¹ Se Socialstyrelsens promemoria Socialstyrelsens roll vid stora katastrofer i utlandet med många svenskar drabbade (2005-02-08).

¹⁹² Utskottets utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2006-02-13).

¹⁹³ Socialstyrelsens promemoria Socialstyrelsens roll vid stora katastrofer i utlandet med många svenskar drabbade (2005-02-08).

I sammanhanget kan slutligen nämnas att regeringen den 6 juni 2002 beslutade att ingå ett nordiskt hälsoberedskapsavtal, som trädde i kraft den 30 november 2003 (SÖ 2003:55). Avtalet skall ligga till grund för samarbete mellan de nordiska länderna i syfte att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen för att bättre kunna hantera kriser och katastrofer, t.ex. naturkatastrofer. De ansvariga myndigheterna i respektive land, i Sverige Socialstyrelsen, skall samarbeta om förberedelser av beredskapsåtgärder och assistans vid tillfällena då någon av avtalsstaterna drabbas av en kris eller katastrof.

Händelser och åtgärder

På morgonen den 26 december, klockan 8.28, inkom det första skriftliga meddelandet per fax till UD från ambassaden i Bangkok. Av meddelandet framgick bl.a. att det fanns uppgifter om många skadade och även om döds-offer och att thailändska myndigheter hade sänt läkare och sjuksköterskor till området för att påbörja katastrofarbetet.

Klockan 19.30 kontaktades chefen för EKB av TiB vid Socialstyrelsen. Den senare hade dessförinnan blivit kontaktad av en av Kamedosekreterarna, som i sin tur hade kontaktats av läkare på Karolinska Universitetssjukhuset med anledning av tsunamin i Asien. Det konstaterades att UD, liksom ”de tre stora landstingen”, behövde kontaktas. Någon gång efter klockan 20 kontaktade chefen för EKB, via Regeringskansliets huvudbevakningscentral, UD:s konsulära enhet (Christina Palm) och informerade om vad Socialstyrelsen kunde bistå med. Bland annat nämndes hemtransport (sjuktransport) via Luftfartsverkets resurs (se vidare nedan), mobilisering av kristeam att skickas i ett senare skede till drabbade områden och ställande av expertis till förfogande för identifiering av behov av transport av skadade.¹⁹⁴ Enligt Regeringskansliets svar på en skrivelse från utskottet är UD:s minnesbild att samtalet främst handlade om mottagande i Sverige av återvändande resenärer.¹⁹⁵

På morgonen den 27 december inkom ett faxmeddelande med en rapport från ambassaden i Bangkok. I rapporten uppgavs att det fanns ett stort behov av professionella kristeam som kunde ta hand om bl.a. barn som drabbats av katastrofen. Det fanns, enligt rapporten, många berättelser om föräldralösa och skadade barn på sjukhus i södra Thailand som saknade någon svensk att tala med. Det fanns enligt ambassaden ett stort behov av lämpligt sammansatta kristeam både till södra Thailand och till Bangkok. Vid UD började sjukvårdsinsatser diskuteras på eftermiddagen den 27 december och den 28 december.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Socialstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁹⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

¹⁹⁶ Utskottets utfrågning av expediteschef Per Thöresson (2006-02-07).

Vid Socialstyrelsen blev det på morgonen den 27 december uppenbart att ett s.k. samverkansforum var nödvändigt för att planera omhändertagandet av ankommande svenskar på flygplatserna. Cirka klockan 10 initierade därför Socialstyrelsen, på förslag från SOS Alarm, en telefonkonferens med katastrofledningen i Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandregionen, UD, Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri samt SOS Alarm Stockholm. Det konstaterades att ytterligare telefonkonferens var nödvändig.¹⁹⁷ En ny telefonkonferens hölls klockan 15.00 samma dag, då även Krisberedskapsmyndigheten anslöt. Klockan 21.30 avhölls en tredje telefonkonferens. Därefter avhölls två telefonkonferenser dagligen t.o.m. den 5 januari 2005 och en gång dagligen den 6 och 7 januari 2005. Allteftersom anslöt sig ytterligare myndigheter, organisationer m.fl.: Försvarsmakten, Luftfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och olika landsting. SOS Alarm var administrativt ansvarigt, och Socialstyrelsen innehade ordförandeskapet vid samtliga telefonkonferenser.

Uppdragen att sända sjukvårdspersonal m.m. till Thailand tog, enligt Socialstyrelsen, form under de dagliga samverkansmötena.¹⁹⁸ UD och Socialstyrelsen kom överens om att uppdraget var UD:s, men Socialstyrelsen framförde och koordinerade aktiviteten gentemot landstingen. Under hand kom aktiviteten att utvecklas till att Socialstyrelsen gav landstingen uppdragen.¹⁹⁹ Uppdragen att sända sjukvårdsteam till Phuket och Bangkok gavs till Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen.²⁰⁰ Sammanlagt sändes sju team till Thailand. UD framförde att ekonomiska konsekvenser för landstingen skulle regleras i efterhand. Socialstyrelsen åtog sig att företräda landstingen, och fakturor skulle sändas till Socialstyrelsen som sedan skulle vidarebefordra de ekonomiska kraven till Regeringskansliet.

Klockan 18.50 den 28 december, med samma plan som Räddningsverkets första styrka (se ovan), avreste det första sjukvårdsteamet. Teamet bestod av tre personer (en läkare och två narkosjuksköterskor). På kvällen nästföljande dag, den 29 december, avreste ett större team.²⁰¹

¹⁹⁷ Socialstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

¹⁹⁸ Socialstyrelsens skrivelse ”EKB aktiviteter med anledning av tsunamin i Asien” (2005-02-07).

¹⁹⁹ Vid Katastrofkommissionens utfrågning av UD:s expeditionschef Per Thöresson (2005-04-08) uppgav denne att man under onsdagen (den 29 december) kom överens med Socialstyrelsen att styrelsen skulle ta över det samordnande ansvaret. Som framgår av den fortsatta redogörelsen avreste dock den första sjukvårdgruppen på tisdagskvällen (den 28 december).

²⁰⁰ Här kan även nämnas att Landstinget i Östergötland fick uppdraget att via sitt katastrofmedicinska centrum sända ett s.k. förstärkt traumateam, och Uppsala läns landsting fick uppdraget att via Socialstyrelsens Kunskapscentrum i Katastrofpsykiatri sända ett psykiatriskt insatsteam till Phuket och Bangkok. Se Socialstyrelsens skrivelse EKB aktiviteter med anledning av tsunamin i Asien (2005-02-07).

²⁰¹ Socialstyrelsens rapport ”Medevac av skadade från Phuket och omgivande provinser, Thailand 2004-12-12–2005-01-13”.

Vid sidan av dessa insatser chartrade UD den 29 december ett flygplan tillhörigt Viking Airlines och med läkarteam ombord; flygplanet avgick den 30 december. Insatsen engagerade inte Socialstyrelsen utan administrerades av UD, och den hade sin grund i ett initiativ av Bengt Eriksson, klinikchef vid Huddinge sjukhus. Eriksson hade redan den 27 december varit i kontakt med Kamedo för att diskutera möjligheterna att erbjuda Stockholms läns landstings resurser på det katastrofmedicinska området. Den 28 december kontaktade han Jan Nordlander vid UD:s konsulära enhet och lade fram erbjudandet om att skicka totalt tio sjukvårdsgrupper om en läkare och två sjuksköterskor. Nordlander var intresserad men ansåg att inget behov förelåg. Eriksson kontaktade då chefen för SSSB, som hade fått ansvaret för organiserandet av flygtransporterna, vid UD och dennes reaktion var positiv. På kvällen den 28 december fick Eriksson klar- tecken från SSSB och rekommendation på ett flygbolag han kunde kontakta för flygtransporten.²⁰² Styrkan lyfte på morgonen den 30 december med destination Phuket men blev under resan omdirigerad till Bangkok dit man ankom den 31 december (SOU 2005:104 s. 155–156).

Vad gäller Socialdepartementet uppges inga nämnvärda aktiviteter under den 26 december.²⁰³ Den 27 december, på eftermiddagen, kontaktades expeditions- och rättschefen av departementets biträdande säkerhetschef, som informerade om att kontakter med Socialstyrelsens krisberedskapsenhet bl.a. gett vid handen att Socialstyrelsen redan den 26 december hade kommit att engageras i tsunamikatastrofen och då särskilt mottagandet av hemkommande skadade och sjuka på några av de större flygplatserna i Sverige. Vidare informerades expeditions- och rättschefen om att Socialstyrelsen haft kontakt med UD och meddelat att man kunde förmedla sjukvårdsresurser om UD efterfrågade det samt att ett SAS-plan för akuta sjuktransporter ännu inte hade godkänts för flygning men att utbildad sjukvårdspersonal fanns för ändamålet. Expeditions- och rättschefen bad att statssekreterare Mikael Sjöberg, Socialdepartementet, skulle informeras om vad som framkommit. Sjöberg etablerade under dagen telefonkontakt med statssekreterare Ewa Persson Göransson vid departementet. Han hade också kontakt med statsrådet Ylva Johansson.

Från och med den 27 december hade också departementets enhet för hälso- och sjukvård löpande och daglig kontakt med ledningen för Socialstyrelsen när det gällde landstingens verksamhet (hälso- och sjukvård).²⁰⁴ Detsamma gällde enheten för sociala tjänster såvitt avser kommunernas verksamhet (socialtjänst; Posom). Från och med den 28 december hade enheten för folkhälsa löpande och daglig kontakt med ledningarna för Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet (beredskap för att hantera smitta).

²⁰² Katastrofkommissionens utfrågning av Bengt Eriksson (2005-06-08).

²⁰³ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁰⁴ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

Den 29 december och ett par dagar framåt hade Socialdepartementet ett samordnande ansvar avseende vissa frågor.²⁰⁵ UD bad då Socialdepartementet vid ett statssekreterarmöte att ta hand om kontakterna med Socialstyrelsen. Vid Socialdepartementet bedömdes detta som en rimlig arbetsfördelning eftersom Socialdepartementet hade bättre kompetens att sköta dessa frågor.

Övrigt

På Katastrofkommissionens uppdrag har en *katastrofmedicinsk expertgrupp* utvärderat de katastrofmedicinska insatserna efter tsunamin. Expertgruppen, som gjort sin granskning från strikt medicinsk utgångspunkt, har presenterat sina resultat i en rapport till kommissionen.²⁰⁶

Katastrofkommissionen gör i sin rapport bedömningen att Socialstyrelsen för att uppfylla kravet på att hålla regeringen informerad (se ovan) hade varit tvungen att skicka personal till Thailand (s. 209 f.). En samordning med UD var självfallet motiverad därvidlag, men så länge det rörde sig om att inhämta information om läget för svenska medborgare kan, menar kommissionen, något föregående tillstånd från den thailändska regeringen inte anses ha varit nödvändigt. Ett första bedömningsteam borde ha kunnat skickas redan på eftermiddagen söndagen den 26 december.

Beträffande faktiska sjukvårdsinsatser i Thailand var det, enligt kommissionen, mer osäkert (s. 210 f.). Det nationella samordningsansvaret för en samordnad sjukvårdsinsats kunde rimligen inte, med den ordning som gällde, enligt kommissionen ha tagits av någon annan än Socialstyrelsen, men Socialstyrelsen var inte förberedd på att ta detta ansvar och drev under de första dygnen inte särskilt aktivt frågan om en sjukvårdsinsats i Thailand i kontakterna med UD. Bland landstingen fanns, enligt kommissionen, insikt om behovet av katastrofmedicinska insatser, men där ansåg man sig inte kunna agera utan en samordnande insats från Socialstyrelsen. Och inom UD fanns inte den medicinska kompetens som krävdes för att dra slutsatsen att en insats var motiverad, åtminstone inte inom den konsulerära enheten. Kommissionen menar att Socialdepartementet borde ha intagit en mycket aktivare hållning gentemot UD i den interna handläggningen inom Regeringskansliet.

Från statsrådet *Ylva Johansson* har anförts att varken Socialdepartementet eller Socialstyrelsen hade något mandat att agera på egen hand när det gäller vård utanför landets gränser.²⁰⁷ Fördröjningen av den sjukvårdsin-

²⁰⁵ Katastrofkommissionens utfrågning av statssekreterare Mikael Sjöberg (2005-08-16).

²⁰⁶ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104, avsnittet "Den svenska sjukvårdens ledning och funktion i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 26 december 2004".

²⁰⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2005-08-23).

sats som sedermera genomfördes berodde, enligt Johansson, på att man tidigare aldrig gjort en sådan insats och inte hade någon organisation för det.²⁰⁸

Evakuering av nödställda

I detta avsnitt granskas evakueringen av svenskar i Thailand. När naturkatastrofen inträffade befann sig över 20 000 svenskar i Thailand. Inom några dagar hade ca 14 000 av dessa lämnat landet med charterflyg, reguljärflyg eller någon av de av UD organiserade flygningarna.²⁰⁹ Cirka 1 700 passagerare (motsvarande 8–9 %) evakuerades med SAS-flottan, vilken hade engagerats av UD. Sammanlagt genomfördes med SAS tolv flygningar med Boeing 737, fyra med Airbus 330/340 samt två sjuktransporter med MD 82.²¹⁰ Härutöver hyrde UD in en Boeing 757 från Air Scotland/Greece Airways samt ytterligare ett antal plan för sjuktransporter (se vidare nedan under Sjuktransport).

Gällande ordning

I avsnittet Regeringens ansvar och roll vid kriser redogörs för researrangörernas och försäkringsbolagens ansvar för att bistå svenskar utomlands. Vidare redogörs för statens ansvar avseende konsulärt ekonomiskt bistånd enligt gällande lagstiftning och föreskrifter. Som därvid framgår har härutöver UD lämnat allmänna råd till föreskrifterna i Rättshandbok I: Biträde åt enskilda och myndigheter (RättsH I). Av rättshandboken framgår att konsulärt ekonomiskt bistånd bl.a. inbegriper kostnader för evakuering i krigs- eller krissituationer och för sjukvård och hemtransport av sjuka eller skadade (avsnitt 4.4, se även SOU 2001:70 s. 61). Vid evakuering är biståndets huvudsyfte att göra det möjligt för svenskar att förflyttas till en säker plats (RättsH I s. 50). Det behöver således inte innebära en resa till Sverige, utan det kan räcka med en transport till en säker plats inom landet eller till ett grannland. Återbetalningsskyldigheten gäller även vid evakuering.

Den befattningshavare i Regeringskansliet som ansvarar för beställningen av evakueringsflyg är, uppger Regeringskansliet, chefen för UD:s konsulära enhet.²¹¹

För evakuering av skandinaviska medborgare finns ett avtal mellan SAS och de skandinaviska regeringarna daterat den 12 april 1984.²¹² Avtalet är tänkt att kunna användas vid en kris- eller katastrofsituation utomlands

²⁰⁸ Utskottets utfrågning av vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson (2006-02-13).

²⁰⁹ www.regeringen.se ("Sammanfattning av UD:s insatser efter naturkatastrofen", artikel publicerad 2005-01-25).

²¹⁰ Bilaga 4 i Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²¹¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²¹² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

som kan innebära att skandinaviska medborgares liv och hälsa är i fara och evakuering anses nödvändig av UD.²¹³ Vidare, enligt 5 § regeringsbeslut av den 12 augusti 1999 ”Tillstånd för SAS Sverige AB att bedriva luftfart i regelbunden trafik m.m.”, skall bolaget under särskilda förhållanden vara skyldigt att mot full ersättning ställa transportkapacitet till disposition enligt Luftfartsverkets (numera Luftfartsstyrelsen) närmare bestämmande.²¹⁴

Enligt den s.k. Logistikgruppen, som arbetat på uppdrag av Katastrofkommissionen, finns ytterligare ett antal avtal om hyra av flygkapacitet samt avseende flygmäklartjänster.²¹⁵ Vidare har staten, enligt Logistikgruppen, genom Försvarmakten bilaterala avtal om stöd vid fredsbevarande operationer och liknande.

Händelser och åtgärder

På morgonen den 26 december, klockan 8.28, inkom det första skriftliga meddelandet per fax till UD från ambassaden i Bangkok. Av meddelandet framgick bl.a. att de thailändska myndigheterna satt in båtar och flyg för att evakuera nödställda.

Under tidig eftermiddag hade gruppchefen på UD:s konsulära enhet, Christina Palm, ett flertal kontakter med reseföretagen My Travel (Vingressor, Always och Globetrotter) och Britannia Airways (Fritidsresor). Hon fick klart för sig att resebolagen hade etablerat ett samarbete och fick, som svar på en direkt fråga beträffande Apollo, besked om att det därmed inte var nödvändigt för henne att kontakta övriga reseföretag. Regeringskansliet har uppgett till utskottet att charterbolagen vid denna tidpunkt gav intryck av att de själva skulle kunna ta hem sina resenärer.²¹⁶

Samtidigt pekar uppgifter i medier på att resebolagen hade svårt att få kontakt med UD under de två första dagarna (informationschef Agneta Åstrand, Apollo, och informationsdirektör Lottie Knutson, Fritidsresor).²¹⁷ Reseföretagen har också hävdat att de redan kvällen den 26 december framförde önskemål till UD om statliga insatser (SOU 2005:104 s. 218). UD menar dock att detta inte stämmer. Enligt UD handlade samtalen under annandagen om mer allmänna frågor, såsom hur många resenärer som fanns i Thailand.

Under natten till den 27 december hade den biträdande enhetschefen för UD:s Asienenhet flera kontakter med bl.a. Fritidsresor. I samtalet med Fritidsresors Sverigechef frågade han om man borde hålla ett möte direkt på morgonen men fick svaret att reseföretagen redan planerade ett möte och att man i stället skulle höras därefter. Information gavs om att resebolagen

²¹³ Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

²¹⁴ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104 s. 230.

²¹⁵ Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104 s. 278.

²¹⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²¹⁷ Till exempel www.gp.se ("De första dyggen – så hanterade UD informationen" publicerad 2005-03-18), www.aftonbladet.se ("UD:s 17 misstag" publicerad 2005-01-13).

hade aktiverat kristeam från ”Scandinavian Assistance” och att man planerade att sända varsitt plan den 27 december för evakuering av svenskar. Tidigt på morgonen återkom Fritidsresors Sverigechef med besked från reseledare på platsen av innebörden att ”Blue Village” i Khao Lak inte längre fanns.

Vid niotiden den 27 december bad reseföretagen om hjälp från UD med att bistå och evakuera nödställda svenskar, enligt uppgift i medier.²¹⁸ Regeringskansliet uppger dock att första gången UD:s konsulära enhet uppmärksammades på att reseföretagen efterfrågade hjälp med evakueringen var på eftermiddagen den 27.²¹⁹ Bedömningen av behovet av sådan hjälp delades då av UD.²²⁰

De första sonderande kontakterna med SAS togs av UD på eftermiddagen den 27 december.²²¹ Vid den s.k. beredskapsgruppens (UD) möte klockan 14 uppgavs det att SAS inte hade någon ledig kapacitet att ställa till förfogande på måndagen den 27, och det skulle hållas nya samtal med SAS under tisdagen den 28.²²²

På en presskonferens klockan 15.00 uppgav statsminister Göran Persson bl.a. att regeringen inte hade tagit några initiativ för att underlätta hemresan för de svenskar som väntade på att få åka hem.²²³ Bedömningen var att hemfärden från flygplatsen fungerade med hjälp av de resebolag som fanns och att det gick tomma plan ned till framför allt Thailand för att hämta hem svenskar. Den svaga punkten var transportererna in till flygplatserna och information om läget runtomkring ute i turistorterna.

Klockan 16.00 kontaktades UD av Fritidsresors vd och Britannia Nordics vd, vilka bl.a. begärde att UD ordnade extraflyg. Reseföretagen har för Katastrofkommissionen beskrivit dessa kontakter som ”förnyade” påstötningar (SOU 2005:104 s. 218). Enligt medieuppgifter var tonen hård, och reseföretagen blev mer och mer frustrerade.²²⁴ Britannia Nordics vd har uppgett att man kände sig pressad och inte tyckte sig få någon respons. Man upplevde att UD (Jan Nordlander) inte förstod digniteten av det som hänt.

Efter det att reseföretagens begäran kommit till konsulära enhetens kännedom klockan 16 ringde gruppchefen Christina Palm till SAS.²²⁵

²¹⁸ SVT:s Gomorron Sverige, www.svt.se (intervju 2005-01-08).

²¹⁹ Vid Katastrofkommissionens utfrågning av UD:s expeditjonschef Per Thöresson (2005-04-08) uppgav denne att det var på tisdagen (den 28 december) som det framgick tydligt att reseföretagen inte klarade av den flygkapacitet som krävdes och att det behövdes en stor insats.

²²⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²²¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²²² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²²³ Webbutsändning på www.regeringen.se

²²⁴ www.aftonbladet.se (”UD:s 17 misstag” publicerad 2005-01-13).

²²⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

En ny presskonferens hölls klockan 17.00 vid vilken bl.a. statssekreterare Lars Danielsson och kabinetssekreterare Hans Dahlgren deltog.²²⁶ Vid denna uppgavs att man precis före presskonferensen hade fått de första förfrågningarna från reseföretagen om att få hjälp med transporter, och man tog nu nödvändiga kontakter med framför allt SAS för att få fram resurser för att öka kapaciteten när det gällde att transportera hem folk. Huvudansvaret låg på reseföretagen, men när nu reseföretagen kunde ha kapacitetsproblem sågs det som absolut nödvändigt att man från statens sida hjälpte till på det sätt som kunde vara nödvändigt.

Fritidsresor ville träffa UD på kvällen den 27 december angående evakueringen. Det gick dock inte för UD att ordna detta. Skälet till det var, enligt Regeringskansliet, att det var först dagen därpå, den 28 december klockan 14, som alla berörda kunde delta i ett möte på UD.²²⁷

Den 28 december utsågs en t.f. biträdande chef för UD:s konsulära enhet, som fick huvudansvaret för det fortsatta arbetet med anskaffning av flygkapacitet för evakuering av svenskar från Thailand.²²⁸

På morgonen den 28 december kontaktade statssekreterare Lars Danielsson chefen för SAS Sverige, Anders Ehrling, för att efterhöra orsakerna till varför SAS inte kunde erbjuda ytterligare flygkapacitet.²²⁹ Ehrling återkom senare samma dag och meddelade att SAS kunde erbjuda ytterligare flygkapacitet med något mindre plan. Detta erbjudande vidarebefordrades omedelbart till UD.

Klockan 14 hade UD ett möte med reseföretagen, för att få en bättre bild över deras kapacitet, och vilka behov som fanns därutöver.²³⁰ UD:s insatser anpassades häfter till vad reseföretagen själva förmådde. Från Fritidsresors sida har i medier sagts att man på eftermiddagen den 28 december valde att runda UD och i stället söka kontakt direkt med statsminister Göran Perssons "egen stab" (pressekreterare) och därigenom fick kontakt med kabinetssekreterare Hans Dahlgren.²³¹ Klockan 16 hölls ett möte på UD med SAS. Vid mötet bekräftades UD:s avsikt att ta i anspråk luftbron som SAS erbjudit. SAS skulle räkna på kostnaderna, och alla papper skulle skrivas på nästföljande dag (dvs. den 29 december).

I Katastrofkommissionens rapport redovisas att SAS vid mötet avrådde från den lösning man kunde erbjuda då planen (av MD-80-typ) var avsedda för väsentligt kortare distanser och behövde flera mellanlandningar under hemvägen (s. 219 f.). Avrådan gällde både allmänna transporter och sjuktransporter. Härutöver togs under eftermiddagen den 28 december kontakt med ett antal flygmäklare och flygbolag. I avvaktan på

²²⁶ Webbutskickning på www.regeringen.se

²²⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²²⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²²⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²³⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²³¹ www.expressen.se ("Persson är rasande" publicerad 2004-12-31).

SAS första flygning hyrde UD in en Boeing 757 från Air Scotland/Greece Airways (som en av flygmäklarna förmedlat). Flygplanet hämtade upp 233 passagerare i Phuket den 29 december.

På kvällen den 28 december hade Göran Persson telefonkontakt med ledande företrädare för reseföretagen för att informera sig om hur dessa uppfattade situationen.²³²

Den 29 december utgick de första SAS-flygningarna från Arlanda. De återvände dit med passagerare den 30 december.

Övrigt

Regeringskansliet uppger med anledning av en fråga från utskottet att det i det akuta krisskedet inte fördes några diskussioner mellan UD och Näringsdepartementet.²³³ Anskaffandet av evakueringsflyg skedde på basis bl.a. av det nämnda avtalet med SAS från 1984. Regeringskansliet menar att det rimligen hade inneburit fördröjningar om uppgiften att få fram evakueringsflyg överlämnats till en annan myndighet (läs Luftfartsverket). Därför blev uppdelningen att Luftfartsverket organiserade sjuktransportflygningarna medan SAS, på UD:s uppdrag, planerade och gjorde tidtabeller för evakueringsflyg.

Utrikesminister Laila Freivalds och kabinetssekreterare Hans Dahlgren har införd utskottet uppgett att de inte kände till avtalet med SAS.²³⁴ Statssekreterare Lars Danielsson har uppgett att han kände till avtalet.²³⁵ Problemet i sammanhanget var, enligt Danielsson, avsaknad av flygplan och piloter. Som redovisats ovan har Regeringskansliet tidigare uppgett att det är chefen för UD:s konsulära enhet som ansvarar för beställning av evakueringsflyg.²³⁶

Katastrofkommissionen anför i sin rapport att flera flygmäklare hörde av sig till UD med erbjudanden om flyg, men kontakterna ledde inte till några avslut (SOU 2005:104 s. 220). I ett fall uppger UD att man inte gav någon respons på ett erbjudande för att man redan hade hyrt in ett annat plan. Kommissionen anför att den finner detta argument svårförståeligt då behoven vid den aktuella tidpunkten var långt ifrån tillfredsställda. Kommissionen förordar i sin rapport att upphandlingen av extra kapacitet borde överlämnats till en flygmäklare (s. 222).

²³² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²³³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²³⁴ Utskottets utfrågningar av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16) och kabinetssekreterare Hans Dahlgren (2006-02-09).

²³⁵ Utskottets utfrågning av statssekreterare Lars Danielsson (2006-02-09).

²³⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Sjuktransport

Gällande ordning

Det reseskydd som finns i hemförsäkringen och den separata reseförsäkringen ger bl.a. ersättning för akut sjukhusvård och hemtransport (se vidare avsnittet Regeringens ansvar och roll vid kriser). SOS International har uppgiften att bistå skandinaver, med försäkring i bolag med avtal med SOS International, som skadats eller insjuknat utomlands. Hjälpn består bl.a. av arrangemang av hemtransporter när extra åtgärder behövs för dessa. SOS Internationals resurser uppges dock inte vara dimensionerade för en katastrof av tsunamikatastrofens omfattning.²³⁷

Vad gäller statens ansvar avseende konsulärt ekonomiskt bistånd, för vilket redogörs mer utförligt ovan i avsnittet Regeringens ansvar och roll vid kriser, inbegriper detta kostnader för sjukvård och hemtransport av sjuka eller skadade (RättsH I avsnitt 4.4, se även SOU 2001:70 s. 61). Rätten till bistånd gäller härvidlag under förutsättning att den sjuke eller skadade inte själv kan ordna så att vården betalas (RättsH I s. 49). Bistånd för att transportera hem en oförsäkrad och medellös sjuk eller skadad person till Sverige kan bli aktuellt bl.a. om sjukdomen (skadan) är allvarlig och adekvat vård inte kan erhållas i vistelseslandet. Utlandsmyndigheten bör här samråda med UD (konsulära enheten). Den som erhåller biståndet är återbetalningsskyldig (jfr RättsH I s. 50).

Enligt bilaga till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap har bl.a. Luftfartsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Statens räddningsverk samverkansansvar avseende samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård*. Verksamheten inom samverkansområdet har av regeringen uppgetts syfta till att bl.a. skapa förmåga att genomföra skydds-, räddnings- och sjukvårdsinsatser (prop. 2001/02: 158 s. 42). Till samverkansområdet räknas också vissa insatser då Sverige berörs av allvarliga händelser eller krig som har inträffat eller pågår utanför landet. Det kan då, enligt regeringen, bli fråga om att Sverige måste ta hand om ett stort antal personer från katastrofområden eller krigsskådeplatser som söker skydd i Sverige. Regeringen har därvidlag erinrat om sin syn på området Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige. Till skillnad från andra områden av svåra påfrestningar på samhället i fred, vilka mer direkt drabbar det svenska samhället, handlar det här, enligt regeringen, om att på olika sätt kunna möta och bistå människor som av olika skäl kommit till Sverige undan en extrem situation i ett annat land.

Vidare har enligt bilagan till den nämnda förordningen bl.a. Luftfartsstyrelsen samverkansansvar avseende samverkansområdet *Transporter*. Regeringen har anfört att verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att minska sårbarheten i samhällsviktiga transport- och varudistributionssy-

²³⁷ Rapport från Katastrofkommissionens katastrofmedicinska expertgrupp, bilaga 18 (se förteckning över bilagor i betänkandet Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104 s. 190).

stem och att upprätthålla en grundläggande transportkapacitet också i situationer då systemen utsätts för omfattande störningar (prop. 2001/02:158 s. 41).

Regeringen har anfört att s.k. sjuktransporter bör ingå i samverkansområdet Skydd, undsättning och vård, då dessa transporter är en del av själva sjukvården (prop. 2001/02:158 s. 41).

Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) är ett civilt totalförsvarsprojekt som pågått sedan ett antal år.²³⁸ Projektet leds av Luftfartsstyrelsen (före årsskiftet 2004/05 Luftfartsverket) i samverkan med Socialstyrelsen och SAS. Det har sin grund i regeringens riktlinjebeslut avseende samverkansområdet Transporter inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. I riktlinjebeslutet (2003-12-11) för budgetåret 2004 angav regeringen följande mål.

Politikområde Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Målet är att

- minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred,
- minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.

Verksamhetsområde Svåra påfrestningar

Målet är att minska risken för konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred. Om en sådan svår påfrestning skulle inträffa skall människors liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egen eller miljö hindras eller begränsas.

Verksamhetsgren inom samverkansområdet Transporter

Målet är att de aktiviteter som utförs av myndigheten inom samverkansområdet Transporter skall bidra till att transportsystemen är så utformade att

- riskerna för störningar minimeras och att de samhällsviktiga transporter som krävs för samhällets grundläggande behov skall kunna tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid höjd beredskap.

Delmål

– – –

Det skall finnas en god förmåga att stödja med kompetens, civila transportresurser samt viss materiel vid internationella humanitära fredsfrämjande insatser.

Myndigheterna inom samverkansområdet återrapporterar årligen till regeringen om grundförmågan inom samverkansområdet och redovisar vilka prestationer som utförts under året i syfte att uppnå målen etc.

I budgetpropositionen för 2004, som överlämnades till riksdagen i september 2003, redovisade regeringen för riksdagen under rubriken Samverkansområde Transporter att utvecklingen av SNAM fortsätter enligt plan (prop. 2003/04:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.9.4.4).

²³⁸ Information om projektet finns på webbplatsen www.snam.se.

Året därefter redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2005, som överlämnades till riksdagen i september 2004, under rubriken Samverkansområde Transporter att arbetet med att inrätta ett nationellt ambulansflyg hade fortsatt och ett flygplan nu kunde ställas om till ett avancerat ambulansflyg med tolv vårdplatser (prop. 2004/05:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.6.1.3).

I budgetpropositionen för 2006, som överlämnades till riksdagen i september 2005, redovisade regeringen under rubriken Samverkansområdet Transporter att arbetet med SNAM hade fortskridit och att ett flygplan beräknades vara operativt under hösten 2005 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.6.2.3).

Som nämnts ovan har Regeringskansliet i ett svar till utskottet uppgett att inget av de nämnda samverkansområdena i formell mening omfattar transporter av det slag som genomfördes i samband med flodvågskatastrofen, samt att varken Regeringskansliet eller utlandsmyndigheterna omfattas av den ovan nämnda förordningen.²³⁹

Vidare kan nämnas att Luftfartsstyrelsen enligt regleringsbrev (2004-12-16) för budgetåret 2005 avseende Luftfartsstyrelsen har i uppdrag att upprätthålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i andra länder.²⁴⁰ Enligt regleringsbrevet får Luftfartsstyrelsen delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Luftfartsstyrelsen får endast besluta om en insats under förutsättning att det finns en extern finansiering av insatsen, och före beslut om insats skall Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informeras.²⁴¹ Regleringsbrevet beslutades av regeringen den 16 december 2004 men började, som framgått, först att gälla ett par dagar efter flodvågskatastrofen.

Vad för slags räddnings- och katastrofinsatser som avses och vad för slags katastrofer det rör sig om anges inte närmre i regleringsbrevet. Regeringskansliet har till utskottet nämnt flygtrafikledningskompetens som ett exempel.²⁴²

Händelser och åtgärder

Vid Försvarsdepartementet informerade Und-ber tidigt på morgonen den 26 december pressekreterare Paula Burrau och politisk sakkunnige/t.f. pressekreterare Magnus Edin om katastrofen och att det bl.a. inte kunde utslutas att några svenska turister råkat illa ut och att det kanske kunde bli aktuellt med ambulansflyget.²⁴³

²³⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁴⁰ Något motsvarande uppdrag fanns inte i regleringsbrev (2003-12-11) för budgetåret 2004 avseende Luftfartsverket.

²⁴¹ Bestämmelserna påminner till en del om vad som gäller för Räddningsverkets insatser i andra länder, som därvid måste informera Försvarsdepartementet. Bestämmelserna avseende Räddningsverket är dock inte reglerade i form av regleringsbrev utan i förordningsform, se 3 b § förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.

²⁴² Regeringskansliets svar av den 9 januari 2006 på en skrivelse från utskottet.

²⁴³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Därefter, klockan 6.28, skickade Und-ber enligt en standardsändlista, som bl.a. omfattade försvarsminister Leni Björklund och statssekreteraren Lars Danielsson, ut ett något längre meddelande (SOU 2005:104 s. 144). Detta innehöll dock inte kommentaren om ambulansflyg. Ett ytterligare meddelande sändes ut av Und-ber vid 10-tiden.

Strax efter klockan 8.00 inkom det första skriftliga meddelandet per fax till UD från ambassaden i Bangkok. Av det framgick att det fanns uppgifter om många skadade och att det förekom uppgifter om dödsoffer. Vidare konstaterades bl.a. att lokala thailändska myndigheter påbörjat ett katastrofarbete genom att sända läkare och sjuksköterskor till området samt att man satt in båtar och flyg för att evakuera nödställda och söka efter offer.

Omkring klockan 14 inkom ett meddelande till UD från ambassaden i Bangkok, av vilket framgick att de thailändska myndigheterna fram till kvällen (i Thailand) funnit totalt 168 döda och 2 008 skadade, totalsiffror som uppgavs inkludera svenskar.

Vid 18-tiden kontaktade gruppchefen Christina Palm, UD:s konsulära enhet, en polisman på semester i Thailand och gav denne i uppdrag att på vägen från Krabi till Khao Lak besöka ett antal namngivna sjukhus där det fanns uppgifter om svenskar som skulle ha evakuerats från Khao Lak.²⁴⁴

Som redogjorts för mer utförligt ovan ringde Socialstyrelsen efter klockan 20 upp Palm och informerade om vad Socialstyrelsen kunde bistå med, bl.a. försök att mobilisera hemtransport via Luftfartsverkets (LFV) resurs samt förstärka den med sjukvårdspersonal.²⁴⁵ Tidigare under dagen, klockan 18, hade Luftfartsverket kontaktat Socialstyrelsen och frågat om det hade övervägts eller kommit någon förfrågan om insats med sjuktransportflygplan och hur Socialstyrelsen avsåg att agera.²⁴⁶ UD:s minnesbild av samtalet med Socialstyrelsen är att det främst handlade om mottagande i Sverige av återvändande resenärer.²⁴⁷

Under kvällen den 26 december kom listor från ambassaden i Bangkok över skadade svenskar på sjukhus i Phuket. Ett dödsfall rapporterades också.

Vidare under kvällen (och måndag morgon) sade, enligt uppgift i medier, Göran Gårdö, vd för charterflygbolaget Britannia, till vakthavande på UD att det kommer att behövas bårtransporter.²⁴⁸ För Katastrofkommissionen har reseföretagen uppgett att de på kvällen den 26 december framförde önskemål till UD om statliga insatser (SOU 2005:104 s. 218). UD å sin sida menar att detta inte stämmer, utan samtalen handlade om mer allmänna frågor, såsom hur många resenärer som fanns i Thailand.

²⁴⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁴⁵ Socialstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁴⁶ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁴⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁴⁸ www.expressen.se ("Persson är rasande" publicerad 2004-12-31).

På morgonen den 27 december inkom ett faxmeddelande med en ny rapport från ambassaden i Bangkok. I rapporten ställdes bl.a. frågan om det fanns tankar på att evakuera folk med svenska plan direkt från Phuket där man skulle kunna inkludera kristeam direkt på planet.

Klockan 10 inleddes på UD mötet hos kabinettssekreterare Hans Dahlgren som blev konstituerande möte för beredskapsgruppen och till vilket Laila Freivalds anslöt omkring klockan 10.30.²⁴⁹ Enligt minnesanteckningar från mötet rapporterades om 200–300 skadade svenskar på sjukhus i Phuketområdet. Ambassadör Jonas Hafström ringde in under pågående möte och gjorde bl.a. bedömningen att många patienter måste komma under bättre vård och att sjukhusets resurser inte klarade tillströmningen av nya skadade. Tillsammans med en thailändsk förbindelseofficer från utrikesministeriet utverkade de ett beslut om att evakuera samtliga skadade utländska turister till sjukhus i Bangkok. (Evakueringen var avslutad tidigt nästföljande morgon, svensk tid.) Om denna information framfördes vid ovan nämnda möte framgår inte av svaret från Regeringskansliet.

På Socialdepartementet kontaktades under eftermiddagen expeditionsoch rättschefen av departementets biträdande säkerhetschef, som informerade om att kontakter med Socialstyrelsens krisberedskapsenhet bl.a. gett vid handen att Socialstyrelsen redan söndagen den 26 december hade kommit att engageras i tsunamikatastrofen och då särskilt mottagandet av hemkommande skadade och sjuka på några av de större flygplatserna i Sverige, att Socialstyrelsen haft kontakt med UD och meddelat att man kunde förmedla sjukvårdsresurser om UD efterfrågade det samt att ett SAS-plan för akuta sjuktransporter ännu inte hade godkänts för flygning men att utbildad sjukvårdspersonal fanns för ändamålet (se vidare nedan).²⁵⁰ Expeditions- och rättschefen bad att statssekreterare Mikael Sjöberg, Socialdepartementet, skulle informeras om vad som framkommit.

Klockan 16.00 kontaktades UD av Fritidsresors vd och Britannia Nordics vd, vilka bl.a. begärde att UD skulle ordna ambulanstransporter.²⁵¹

På morgonen den 28 december, klockan 9.28, tog UD:s konsulära enhet (Nordlander och Palm) kontakt med LFV med en begäran att utreda möjligheten att konvertera flygplan för hemtagning av skadade på bår.²⁵² De kritiska frågeställningarna var då, enligt Luftfartsstyrelsen, redan identifierade. Luftfartsstyrelsen hade den 26–27 december haft flera kontakter inom ledningen (i underlaget omnämns enskilda personer på Luftfartsverket, Västerbottens läns landsting, Socialstyrelsen och SAS) i SNAM-projektet i syfte att klarlägga förutsättningarna för att kunna genomföra en sjuktransportinsats trots att projektet ännu inte var färdigt.

²⁴⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵⁰ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵¹ www.sydsvenskan.se ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29).

²⁵² Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

Klockan 15.08 kontaktades konsulära enheten (Nordlander) av LFV, som orienterade om att SAS utredde lämpligt flygplan men att medicinsk besättning var klar och att vårdgivaransvarsfrågan bereddes med inriktningen att detta skulle tas av Västerbottens läns lansting (VLL).

På Socialdepartementet hade statssekreterare Mikael Sjöberg ett möte med chefen för hälso- och sjukvårdsenheten, chefen för socialtjänstenheten och biträdande säkerhetschefen för att informera sig om frågan om sjuktransporter från Thailand till Sverige och beredskapen i kommunerna.²⁵³

Klockan 17.35 kontaktades LFV av Socialstyrelsen, som meddelade att Socialdepartementet (statssekreteraren Mikael Sjöberg) gjort bedömningen²⁵⁴ att VLL kunde ta vårdgivaransvaret. LFV hade begärt att regeringen skulle teckna ett formellt avtal med VLL, men bedömningen var att det inte fanns tid för en sådan process utan det fick, om det skulle visa sig uppkomma problem, lösas i efterhand av regeringen.²⁵⁵

Klockan 18.10 tog LFV kontakt med konsulära enheten (Nordlander) och orienterade om att det var klart med vårdgivaransvar och medicinsk besättning men att SAS fortfarande beredde frågan; slutligt besked dröjde till klockan 11 nästföljande dag.²⁵⁶

Den 29 december klockan 11 ringde LFV till konsulära enheten (Nordlander) och meddelade att förutsättningar nu fanns att genomföra uppdraget med två flygplan av typen MD80. Konsulära enheten meddelade då muntligen att UD beställde genomförande av uppdraget (bekräftades senare skriftligt per e-post).²⁵⁷ De två flygplanen avgick den 30 december.

Den 30 december beställde UD två ambulansflygningar med norska Global Medical Support. Dessa flygningar påbörjades den 31 december.²⁵⁸

Vidare talade Göran Persson den 30 december med sin isländske kollega, som erbjöd flygkapacitet från Iceland Air.²⁵⁹ Sveriges svar till Island dröjde några dagar. Regeringskansliet har uppgett till utskottet att det i efterhand inte har varit möjligt att exakt fastställa skälet till att det isländska erbjudandet accepterades först efter några dagars fördröjning (transporten till Sverige med skadade svenskar skedde den 4 januari).²⁶⁰ Enligt Regeringskansliet vidarebefordrades det isländska erbjudandet omgående till UD, och direkta telefonkontakter om sjuktransportflyget förekom mellan UD:s konsulära enhet och det isländska regeringskansliet på nyårsafton, nyårsdagen och därpå följande dagar. Den sannolika förklaringen till fördröjningen är, enligt Regeringskansliet, att det under vissa perioder, sär-

²⁵³ Socialdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁵⁵ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵⁶ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁵⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁵⁹ www.dn.se ("Island skickade flyg som tack för svensk hjälp genom åren", publicerad 2005-01-11).

²⁶⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

skilt när den första större gruppen skadade och sjuka hade hunnit evakueras, var svårt att få fram transportabla patienter. Noggrann avstämning krävdes därför med personal på plats i Thailand.

Under eftermiddagen den 30 december stod det för LFV klart att flera flygplan var på väg för att ta hem skadade och att det fanns behov av att koordinera insatserna.²⁶¹ Omkring klockan 20 tog LFV kontakt med konsulerenheten (Nordlander) om behovet av koordinering av sjuktransportflygningarna till Sverige och föreslog att verket skulle få detta uppdrag. Vidare framfördes behov av information om övriga sjuktransportflygningar som UD beslutat om samt behov av samordning i Thailand mellan LFV:s sjuktransportflygningar och övriga av UD beslutade insatser. Klockan 21.15 meddelade Nordlander per e-post att UD gärna såg att LFV ensamt arrangerade och samordnade de vidare sjuktransporterna till hemorterna från det ”bårflyg” som var på väg till Norge. Klockan 22.32 meddelade Nordlander per e-post att det vid ett möte med kabinettssekreteraren och expeditionschefen i UD under kvällen hade bestämts att LFV fick en koordinerande roll för lufttrafiken i samband med räddningsoperationerna från Asien samt för den vidare transporten från landningsplats i Skandinavien till hemorten. Däremot avböjdes erbjudandet om att kartlägga transportbehoven eftersom utrikesförvaltningens tjänstemän på plats kunde göra det (i samråd med läkare om så behövdes).

Under nyårshelgen beställde UD kapacitet för sjukvårdstransporter med SAS Braathens.²⁶² UD utnyttjade också i ett antal fall erbjudanden om sjuktransporter från utomstående (bl.a. Volvo/Ericsson).

Övrigt

Vad gäller *Näringsdepartementets* roll hade detta departement den 28 december kontakt med LFV:s generaldirektör för att kontrollera förberedelserna för ”mottagande av återvändande” från Thailand²⁶³; sjuktransportfrågan diskuterades dock inte²⁶⁴. Den 29 december hade departementet kontakt med LFV:s generaldirektör för avstämning av uppdraget från UD till LFV att ansvara för hemtransport av sjuka och skadade från katastrofområdet. Samma dag hade departementet ytterligare en kontakt med LFV för att kontrollera att mottagandet av hemvändande fungerade. Under de följande dagarna hade departementet flera kontakter med LFV inriktade på hemvändandet.

I ett e-postmeddelande av den 31 december lämnade *Luftfartsverkets* sjuktransportledning en kort lägesbeskrivning om sjuktransportflygningarna till bl.a. verkets generaldirektör.²⁶⁵ I e-postmeddelandet anfördes att det man

²⁶¹ Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁶² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁶³ Näringsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁶⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁶⁵ E-postmeddelandet återfinns i Luftfartsstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

upplevde som mest frustrerande var ”bristande koordination av beslut, otroligt många ’egna’ initiativ från olika myndigheter, privatpersoner/företag samt enskilda befattningshavare i regeringen som inte koordineras”.

Hemtagning av omkomna

Gällande ordning

Enligt 6 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd kan bistånd lämnas för avliden person enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 41 § 3 förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen får Regeringskansliet meddela föreskrifter om åtgärder som en utlandsmyndighet skall vidta när en person med hemvist i Sverige eller en svensk medborgare med hemvist i utlandet har avlidit utomlands. Regeringskansliet får enligt 43 § besluta om avvikelser från förordningen i särskilda fall. Med ”särskilda fall” avses förutom enskilda individuella fall även händelser som i sin tur lett till att flera individer avlidit.²⁶⁶

Enligt arbetsordningen för UD beslutas föreskrifter som riktar sig till utlandsmyndigheterna, och som kan vara av väsentligt intresse för utomstående, av chefen för UD. Departementschefen kan för särskilda fall besluta om avvikelser från arbetsordningen.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10) får sådant bistånd lämnas för kostnader i samband med billigaste värdiga lokala begravning för person som i livet erhållit eller kunnat erhålla konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt UD:s föreskrifter om åtgärder vid dödsfall i utlandet (UF 1987:12) skall utlandsmyndigheten vidta de åtgärder för hemsändning eller begravning av den avlidne som UD lämnar instruktion om. En utlandsmyndighet får även vidta åtgärder för hemsändning eller begravning på ett försäkringsföretags begäran.

Chefen för konsulära enheten beslutar enligt UD:s arbetsordning om åtgärder när en person med hemvist i Sverige eller en svensk medborgare med hemvist i utlandet har avlidit utomlands.

Enligt Rättshandbok I, biträde åt enskilda och myndigheter, ombesörjer utlandsmyndigheten hemsändning av den avlidnes kvarlevor på begäran av SOS eller Euro-Alarm A/S när det finns försäkring och annars på uppdrag av UD. En förutsättning för att UD skall uppdra åt en utlandsmyndighet att ombesörja hemsändning är dock att de medel som behövs har deponerats av anhöriga eller på annat sätt hos UD. Om anhöriga saknar medel, finns det möjligheter att bekosta den lokala begravningen av statsmedel.

²⁶⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Händelser och åtgärder

Den 26 december inkom vid 8-tiden ett fax till UD från ambassaden i Bangkok med uppgifter om dödsoffer. Vid 14-tiden inkom ett nytt meddelande av vilket framgick att thailändska myndigheter funnit totalt 168 döda och 2 008 skadade, totalsiffror som uppgavs inkludera svenskar. Under kvällen kom listor från ambassaden över skadade svenskar på sjukhus i Phuket. Ett dödsfall rapporterades också.

På morgonen den 27 december inkom ett faxmeddelande med en ny rapport från ambassaden. I rapporten uppgavs bl.a. att de flesta avlidna sannolikt hade drunknat, vilket innebar speciella problem i ett tropiskt klimat. Möjligheterna till kylförvaring av kropparna var, enligt rapporten, sannolikt begränsade.

Några omedelbara åtgärder vidtogs inte med anledning av meddelandet då ansträngningar att hjälpa överlevande hade högsta prioritet och det var ännu inte uteslutet att kylkapaciteten skulle visa sig tillräcklig.²⁶⁷

Klockan 10.00 inleddes det för beredskapsgruppen (UD) konstituerande mötet hos kabinetssekreterare Hans Dahlgren, till vilket Laila Freivalds senare anslöt.²⁶⁸ Vid mötet uppgavs antalet döda svenskar till ett tiotal, och antalet saknade till ca 100.

Klockan 14.21 uppgavs i ett TT-telegram att thailändska myndigheter lät bränna liken, enligt Lennart Koskinen, biskop för Svenska kyrkan i utlandet (Skut). Klockan 18.27 uppgavs i ett TT-telegram att ambassadör Jonas Hafström inte såg några tecken på att man brände lik. Likbränningen dementerades också för TT av en svensk kyrkoherde i Phuket. Koskinen uppgav en dag senare att han inte visste utan att det var rykten.

Den 28 december klockan 10.00 diskuterades vid beredskapsgruppens möte användandet av Herkulesplan; Laila Freivalds deltog i delar av mötet.²⁶⁹ Dessa plan kunde bara användas för att transportera avlidna (eller stå för kortare transporter i Sverige eller på plats). Inga avlidna hade transporterats hem ännu. Försvarsmakten (FM) borde förbereda hemtransport av avlidna svenskar och Herkulesplan sättas i beredskap för detta.

Klockan 11.00 sammanträdde den krisgrupp som bildats på Försvarsdepartementet.²⁷⁰ Bland annat beslutades att FM borde instrueras att Herkulesplan skulle sättas i högre beredskap för eventuella materieltransporter. Klockan 12.00 kontaktades FM av Försvarsdepartementet angående beredskap på Herkulesplan (TP 84).²⁷¹ Klockan 15.30 gav Försvarsdepartementet FM i uppdrag att redovisa beredskapsläget för TP 84 samt bl.a. tillgång på licksäckar och flygtransportkapacitet för hemtransport av omkomna. FM återkom med svar till Försvarsdepartementet den 29 december klockan 8.30.

²⁶⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁶⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁶⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷⁰ Försvarsdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷¹ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

Den 29 december klockan 14.00 informerades Försvarsdepartementet av FM om att två timmars beredskap var ”intagen med två TP 84”.²⁷² Klockan 20.15 kontaktades Försvarsdepartementet (militära enheten) av FM angående utfallet av ”kist-/body bag-inventeringen”. Departementet meddelade då att FN avsåg att tillhandahålla kistor/body bags på plats.

Vid beredskapsgruppens (UD) möte klockan 21.30 uppgav enhetschefen Jan Nordlander att zinkkistor beställts och att balsameringsexpert vidtalats.²⁷³

Den 29–30 december utverkade Laila Freivalds vid sitt besök i Thailand ett löfte från den thailändske biträdande inrikesministern om att inga ”västerländska” kroppar skulle brännas innan de identifierats och de anhöriga eventuellt godkänt kremering.²⁷⁴ Dessförinnan, på förmiddagen den 28 december (svensk tid), hade ambassaden i Bangkok per e-post fått en instruktion från konsulära enheten (Jan Nordlander) om att utverka en thailändsk myndighetsinstruktion om att kroppar inte fick brännas förrän en säker identifikation hade gjorts, och den thailändska regeringen hade beslutat att inga omkomna skulle kremeras innan identifiering skett.²⁷⁵ Detta hade ambassaden meddelat i ett fax till UD natten mellan den 28 och 29 december (SOU 2005:104 s. 160).

Den 30 december klockan 8.53 skickades ett fax med instruktion från UD (expeditionschef Per Thöresson) till Räddningsverket om rekvisirering av kylcontainrar.²⁷⁶ Det anfördes att utrustningen måste finnas på plats inom ett dygn och att verket snarast möjligt skulle ta kontakt med UD:s personal i området för att kunna distribuera kylutrustningen till rätt plats.

Klockan 10 uppgavs vid beredskapsgruppens möte att myndigheterna i Krabi avsåg att kremera 400 kroppar i Krabi, såvida inte Sverige genom Räddningsverket kunde få kylanläggningar på plats.²⁷⁷

Under förmiddagen ringde UD underhand direkt till Operativa staben vid FM och meddelade att en TP 84 skulle användas för att transportera kvarlevor från Thailand.²⁷⁸ FM bad att få återkomma på generalsnivå.²⁷⁹ En general kontaktade expeditions- och rättschefen vid Försvarsdepartementet. De diskuterade om Herkulesplanens avfärd skulle kunna samordnas med det stöd som FM lämnade till Räddningsverket (se UD:s instruktion ovan). Efter att ha fått positivt besked från expeditionschefen vid UD meddelade expeditions- och rättschefen vid Försvarsdepartementet att så kunde ske.

²⁷² Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen. Se även utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

²⁷⁵ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁷⁶ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷⁸ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁷⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Under dagen initierade statssekreterargruppen en interdepartemental arbetsgrupp (omhändertagandegruppen) för frågor om omhändertagande av avlidna under ordförandeskap av Justitiedepartementet.²⁸⁰ Gruppen konstituerade sig nästföljande dag, men redan klockan 18.00 den 30 december hölls ett inledande möte med företrädare från Justitie-, Försvars-, Finans- och Utrikesdepartementen.

Morgonen den 31 december avgick två Herkulesplan från Sverige till Thailand lastade med kistor och sjukvårdsmaterial.²⁸¹

Klockan 9.00 hölls det konstituerande mötet med omhändertagandegruppen.²⁸² Deltog gjorde Justitie-, Försvars-, Finans-, Utrikes- och Socialdepartementen samt Stockholms stift. Frågor som identifierades rörde t.ex. ansvaret för ilastningen av de avlidna, på vilken flygplats flygplanen med de avlidna skulle landa och behovet av ytterligare identifiering eller obduktion sedan de avlidna anlät till Sverige.

Klockan 9.00 informerades vid beredskapsgruppens möte om upphandling av kylcontainrar i Bangkok av Räddningsverket.²⁸³

Under förmiddagen fattade Räddningsverket beslut om flygtransporter – två Herkulesplan och ett Antonov-124-plan – med materiel för omhändertagande av omkomna svenskar i Thailand.²⁸⁴ Insatsen skedde, enligt Räddningsverkets beslut, på uppdrag av regeringen och finansierades av UD.

Klockan 13.00 meddelades FM (vakthavande chef Högkvarteret) av Försvarsdepartementet (expeditions- och rättschefen) att FM skulle upphandla 1 500 kistor.²⁸⁵ Klockan 16 kontaktade Försvarsdepartementet FM och frågade vem som hade upphandlat Antonov-124-planet. Det meddelades att Räddningsverket upphandlat planet.

Försvarsdepartementet kontaktade under dagen Finansdepartementet och meddelade att man skulle sätta in Herkulesplan och hade beställt 500 zinkkistor.²⁸⁶ Man kom överens om att fördelning av kostnaderna fick ske senare.

UD (expeditionschef Per Thöresson) beslutade på Regeringskansliets vägnar att anställa förre ÖB Johan Hederstedt som sakkunnig i Regeringskansliet med placering i UD fr.o.m. den 31 december. Uppdraget innebar att Hederstedt skulle vara underställd chefen för ambassaden i Bangkok som samordnare, på thailändskt territorium, av hemtransport av avlidna svenska medborgare i samverkan med operativt ansvariga svenska myndigheter och andra berörda instanser. Hederstedt avreste sent på nyårsnatten till Phuket. Varken ambassadör Jonas Hafström eller Christer Asp, som avlöste Hafström i Phuket fr.o.m. den 1 januari 2005, var tillfrågade om Hederstedts uppdrag.²⁸⁷

²⁸⁰ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸¹ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸² Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸⁴ Räddningsverkets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸⁵ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸⁶ Finansdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av generalkonsuln Christer Asp (2005-04-24).

Den 1 januari klockan 14.00 sammanträdde omhändertagandegruppen.²⁸⁸ Vid mötet närvarade även företrädare för ett antal operativa myndigheter. Mötesdeltagarna enades om att rekommendera regeringen att uppdra till Rikspolisstyrelsen (RPS) att samordna berörda myndigheters arbete.

Vid beredskapsgruppens möte klockan 16.30 informerades om ansvarsförhållandet mellan Hederstedt och RPS: Hederstedt svarade för hemtransporter t.o.m. lastningen på flygplanen, och RPS svarade för hemtagningen via flyg och mottagningen hemma.²⁸⁹

Den 3 januari fattade regeringen beslut om uppdrag till RPS att samordna hemsändandet och överlämnandet av dem som avlidit till följd av katastrofen.

Den 4 januari kontaktades Försvarsdepartementet av Finansdepartementet angående att FM och Räddningsverket inte kunde bära sina kostnader. Insatser som dessa uppgavs ha hanterat var bl.a. Herkulesflygningar och upphandling av kistor.²⁹⁰

Under natten den 4–5 januari landade Herkulesplanet på Arlanda med de första avlidna svenskarna.

Den 7 januari anmälde FM till Försvarsdepartementet otydligheter avseende myndighetens ansvar för hemtransporter av avlidna.²⁹¹ Såväl Hederstedt som RPS hade då kontaktat FM och begärt att myndigheten skulle upphandla hemtransporter. FM ifrågasatte dels det lämpliga i att just FM skulle upphandla transporter, dels vem som i så fall skulle vara uppdragsgivare och mottagare. FM ansåg inte att regeringsbeslutet den 3 januari gav Rikspolisstyrelsen direktiv rätt över FM, utan det krävdes ett nytt beslut och/eller bättre samordning mellan berörda departement. UD hade sin uppfattning klar. Försvarsdepartementet kontaktade i detta läge UD, varvid konstaterades att departementen hade en samsyn i frågan om att uppgiften att ombesörja hemtransporter låg på RPS, inte Hederstedt. UD åtog sig att klargöra frågan för Hederstedt, som ännu inte kände till beslutet av den 3 januari. Vid ett möte på RPS den 12 januari kom frågan upp om ansvaret att upphandla flygkapacitet för hemtransport av avlidna. FM uppgav att man avvaktade skriftligt klargörande innan man återupptog upphandlingsförfarandet.²⁹² Man ifrågasatte lämpligheten av att FM skulle upphandla resurser som myndigheten inte förfogade över och ställa till RPS förfogande. Enligt FM fick UD ”hemläxa”.

Ytterligare dialog ägde rum mellan myndigheterna för att förtydliga uppdraget.²⁹³ FM kom dock inte att upphandla några transporter, utan av praktiska skäl gjordes upphandlingen senare lokalt i Phuket via Thai Airways.

²⁸⁸ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁸⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

²⁹⁰ Finansdepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

²⁹¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁹² Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

²⁹³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Övrigt

Försäkringsförbundet har i en promemoria framfört viss kritik.²⁹⁴ Förbundet redogör för överläggningar som det haft med RPS, efter det att RPS övertog ansvaret. Enligt dessa skulle försäkringsbranschen ta hela (det praktiska) ansvaret för hemtransport av avlidna (när så begärdes av polisen), men försäkringsbolagen förutsatte att eventuella kostnader för transport av oförsäkrade avlidna skulle bäras av staten. Den 4 februari hade man kommit fram till ett i princip färdigt förslag.

Vissa frågor ansågs dock vara beroende av regeringens ställningstagande, såsom bl.a. en statlig garanti för försäkringsbolagens transporter av eventuellt oförsäkrade avlidna, varför en slutlig överenskommelse måste anstå. Enligt UD skulle regeringen ta slutlig ställning i denna fråga senast den 7 februari 2005. Då det under sammanträdet den 4 februari framkom att omedelbar transport av en del avlidna riskerade att utebli därför att svenska staten inte genast kunde ställa tillräckliga betalningsgarantier till dem som på platsen svarade för det faktiska arbetet, beslöt försäkringsbranschen lämna nödvändig betalningsgaranti. Branschen förklarade sig samtidigt utgå från att i den mån den skulle komma att belastas med kostnader för hemtransport av icke försäkrade till följd av betalningsgarantin, skulle staten ta ansvaret för kostnaderna. Detta redovisades av förbundet för UD vid ett möte den 9 februari med UD, Justitie- och Finansdepartementen samt Räddningsverket. Enligt förbundet föreföll kunskapen om överläggningarna mellan branschen och RPS vara mycket begränsad. Det väckte hos branschen stor förvåning att inte också RPS bjudits in till mötet (även RPS uttryckte senare förvåning över detta). Försäkringsförbundet anser att det kom att bli en förmedlande länk mellan regeringen och RPS, vilket inte kan accepteras. Vidare var branschens intryck från mötet att samordningen mellan UD och Justitiedepartementet var bristfällig.

Den 11 februari avslutades förhandlingarna mellan RPS och branschen, och något regeringsbeslut hade då ännu inte fattats om statens kostnadsansvar för hemtransport av avlidna utan försäkringsskydd.

I en kommentar anför *Regeringskansliet* att Försäkringsförbundet naturligt inte haft insyn i de många kontakter som tagits inom Regeringskansliet. Det förekom täta dagliga kontakter mellan UD, Justitiedepartementet och RPS.

Vad gäller regeringsbeslutet anför Regeringskansliet att ärendet reste ett antal principiella frågor, varför beredningen inte hann avslutas före utsatt datum. Vidare var när branschen och RPS den 11 februari ingick överenskommelsen syftet med regeringsbeslutet tillgodosett.

²⁹⁴ Försäkringsförbundets skrivelse ” Katastrofen i Sydostasien i ett försäkringsperspektiv” (2005-05-13).

Registrering av saknade, skadade och omkomna

Gällande ordning

Enligt 20 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen skall utlandsmyndigheten när en naturkatastrof eller någon svår olycka inträffar genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats eller om någon svensk egendom skadats. I förekommande fall skall UD snarast underrättas. Vidare gäller att utlandsmyndigheten, enligt 22 §, fortlöpande skall underrätta UD om läget i verksamhetslandet, och den skall lägga särskild vikt vid att hålla kontakt med och bistå svenska medborgare etc. inom verksamhetsområdet. Av *Rättshandbok I, biträde åt enskilda och myndigheter*, kap. 10, framgår att utlandsmyndighetens rapport till UD skall innehålla uppgifter om de avlidna eller skadade svenskarnas fullständiga namn och andra upplysningar som kan klarlägga deras identitet.

Vid UD finns en särskild standardblankett, ”Faktainsamling vid katastrof”, som användes vid flodvågskatastrofen i Sydostasien. Den hade även använts vid tidigare katastrofer (11 september, Bali, Madrid, Linate m.fl.). Rutinen vid katastrofer där ett flertal svenskar kan ha drabbats är att omedelbart upprätta särskilda Excelark, där uppgifter om individerna registreras. I regel har det rört sig om 200–500 registreringar. Vid flodvågskatastrofen övergick man, på grund av det stora antalet uppgifter, till att registrera uppgifter i databasen Invit.

Enligt 4 kap. 11 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarar polismyndigheterna för efterforskning av försvunna personer i fall som avses i 4 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt 6 § 6 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen får Rikspolisstyrelsen leda sådan polisverksamhet som föranleds av händelser utomlands där kravet på nationell enhetlighet är särskilt framträdande. När anhöriga eller drabbade – oavsett var de befinner sig – i en olyckssituation börjar ringa till polisen för att lämna uppgifter om återfunna, skadade, saknade eller döda personer som är bosatta i Sverige, blir det en uppgift för polisen att registrera dessa uppgifter (SOU 2005:104 s. 229).

Registreringen görs i polisens katastrofregister. Detta register, som ursprungligen är avsett för större katastrofer i Sverige, har tidigare bl.a. använts för registrering av saknade svenskar i samband med terrorattacker den 11 september 2001.²⁹⁵ Noteringarna har därefter meddelats UD. Även i samband med Estoniakatastrofen användes katastrofregistret (SOU 1998:132 s. 33).

²⁹⁵ Styrelsen för psykologiskt försvar, rapport 188 s. 32.

Tidigare erfarenheter

I de fall då allmänheten har kontaktat både polis och UD vid katastrofer har registrering gjorts på båda ställena och informationen har sedan utväxlats mellan myndigheterna, beroende på vem som varit huvudansvarig (polisen vid kris i Sverige och UD vid kris utomlands).²⁹⁶

Vid Linatekatastrofen 2001 uppstod oklarheter kring UD:s och Rikspolisstyrelsens (RPS) ansvar vid olyckor som drabbar svenskar utomlands. Frågan anmäldes uppåt i UD:s organisation och blev föremål för beredning i Regeringskansliet. I en promemoria som inlämnats till Katastrofkommissionen uppger ambassadör Jonas Hafström, som vid tidpunkten för Linatekatastrofen var chef för UD:s konsulära enhet, att frågan om ansvarsfördelningen diskuterades mellan justitieminister Thomas Bodström och utrikesminister Anna Lindh ett par dagar efter katastrofen och att den klargjordes i enlighet med en promemoria som upprättats inom UD.²⁹⁷ Våren 2003 avhölls ett möte mellan UD, RPS och SAS om bl.a. samordning i samband med incidenter inom flygverksamheten.²⁹⁸ Därvid noterades bl.a. att UD är central myndighet då svenska medborgare ”råkar ut” i utlandet.

Händelser och åtgärder

Arbetet med att ta emot och registrera uppgifter om eventuellt saknade och drabbade svenskar inleddes på morgonen den 26 december.²⁹⁹ Allmänheten uppmanades via medier och UD:s hemsida att höra av sig med uppgifter om eventuella saknade eller på annat sätt drabbade svenskar. Anhöriga som ringde till UD fick rådet att hålla sina telefonlinjer öppna för eventuella samtal från de närstående i regionen och uppmanades återkomma om de fick in uppgifter om drabbade. Vid 11-tiden hänvisade UD:s pressenhet anhöriga till Regeringskansliets telefonnummer (se vidare nedan), vilket ledde till att även personalen i växeln fick hjälpa till med att ta emot uppgifter. Anhöriga hänvisades även till konsulära enhetens organisatoriska brevlåda som nåddes via e-post. Uppgifter om saknade etc. som inkom per e-post registrerades successivt under dagen. Utrymmet för dem som var i tjänst på UD att läsa inkommande e-post förefaller dock ha varit begränsat.³⁰⁰

Under eftermiddagen var svarskapaciteten på UD (konsulära enheten, vakthavande och pressenheten) uppe i 15–18 personer, vilka till stor del ägnade sig åt att ta emot uppgifter. Även personalen i Regeringskansliets växel hjälpte till med att ta emot uppgifter. Av dem som inledningsvis hjälpte till att ta emot uppgifter hade personalen i växeln, på konsulära

²⁹⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

²⁹⁷ Promemorian PM ansvarsfördelning vid olyckor som drabbar svenskar utomlands (2005-05-24).

²⁹⁸ SAS minnesanteckningar från möte mellan UD, RPS och SAS. Mötesdatum 2003-03-26. Utgivningsdatum 2003-04-28.

²⁹⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁰⁰ Utskottets utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2006-02-16).

enheten och vakthavande den blankett som skulle användas för faktainsamling.³⁰¹ Personalen på pressenheten saknade tillgång till blanketten. De hade dock fått muntliga instruktioner om vilka uppgifter som skulle registreras.

Den 27 december gjordes inom Regeringskansliet flera ansträngningar att effektivisera arbetet med registrering i Excelarket.³⁰² Med hjälp av Förvaltningsavdelningens IT-support skapades möjlighet för flera användare att samtidigt arbeta i listorna. Bemanningen på UD räckte dock fortfarande inte till. Väntetiderna i Regeringskansliets växel var långa eftersom det inte fanns tillräckligt många medarbetare att koppla de inkommande samtalet till. Ett särskilt ”anhörignummer” inrättades på morgonen. Samtal till detta kopplades direkt till UD.

Situationen förbättrades endast marginellt. UD tog kontakt med företaget KalixTele24 (Kalix) för att undersöka möjligheten att anlita deras ”Call Center” (se vidare nedan).³⁰³ Kalix verksamhet, som innebar hjälp med att ta emot uppgifter från anhöriga, kom i gång på förmiddagen den 28 december.

Från och med morgonen den 28 december t.o.m. 5 januari arbetade ett stort antal medarbetare från samtliga departement i fyrskift i de särskilda telefon- och registreringsarbetsplatser som inrättats.³⁰⁴

I takt med att antalet registrerade uppgifter växte framstod hanteringen i Excel som otymplig. Tidigt den 28 december beslutade därför UD:s planeringsstab att i stället använda databasen Invit³⁰⁵, och samtidigt beslutades att inrätta ett stort antal nya arbetsstationer, med tillgång till telefoner och datorer med åtkomst till Invit.³⁰⁶ Registreringen av information i Invit påbörjades morgonen nästföljande dag.

Första diskussionen mellan UD och RPS om polisens kapacitet att ta emot och registrera uppgifter om skadade, skadade och omkomna svenskar började föras den 28 december.³⁰⁷ På eftermiddagen ringde chefen för RKP, Therese Mattsson, upp UD:s expeditiöschef Per Thöresson och sade att RKP hade experter som kunde hjälpa till.³⁰⁸ Mattsson förklarade att chefen för RKP:s analysenhet skulle höra av sig för att mer konkret diskutera hur RPS kunde hjälpa UD i det fortsatta arbetet, vilket också skedde. På kvällen hölls ett möte mellan å ena sidan chefen för RKP:s

³⁰¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁰² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁰³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁰⁴ På tisdagen, den 28 december, satt som mest 15 personer samtidigt, på onsdagen 55 personer, på torsdagen 68, på fredagen 79, på lördagen 41 och på söndagen, den 2 januari, 100 personer. Därefter sjönk antalet till som mest 43 personer den 3 januari, 44 den 4 januari och 11 personer den 5 januari. Siffrorna gäller utöver den förstärkta ”ordinarie” konsulerä enheten. Se UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁰⁵ Databasen Invit används framför allt som ”kontaktregister” vid ett flertal utlandsmyndigheter samt några enheter på UD. Se Regeringskansliet svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁰⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁰⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁰⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

analysenhet med medarbetare och å andra sidan UD och Regeringskansliet, bl.a. expeditionschef Per Thöresson och IT-experten. Mötet handlade, enligt Regeringskansliet, uteslutande om att försöka utnyttja de tillgängliga resurserna vid respektive myndighet för att på bästa möjliga sätt lösa uppgiften.³⁰⁹ Enligt Regeringskansliet tackade UD också ja till ett erbjudande från RPS om att polisen skulle ta över registreringsarbetet. Fem experter som deltog i mötet skulle under natten mellan den 28 och 29 december lägga in samtliga inkomna underlag i polisens databas. Efter interna överläggningar på polisens sida visade det sig dock att erbjudandet var orealistiskt. (UD hade för egen del beräknat att arbetet skulle ta minst 36 timmar med tio gånger så många medarbetare som polisen hade föreställt sig, vilket enligt Regeringskansliet i slutändan också visade sig stämma ganska väl.)

I anslutning till ett möte på UD klockan 11.00 den 30 december kom UD och RPS överens om att man fortlöpande och ömsesidigt skulle utbyta innehåll i respektive databas (enligt den informationsstruktur som överenskommits den 28 december) så att en ständig uppdatering kunde ske hos båda myndigheterna och att de skulle ha tillgång till samma material.³¹⁰ Man kom även överens om att det var polisen som skulle lägga in uppgifter om ankommande resenärer i sin databas.³¹¹ De ankomstlistor som inkom till UD vidarebefordrades därför omgående till RPS.³¹²

Senare på dagen den 30 december ringde UD till RPS och meddelade att RKP kunde hämta UD:s databaskopia, vilket också skedde samma dag.³¹³ Återleverans från RKP utlovades till påföljande dag.

Den 31 december klockan 14 hölls ett möte på Justitiedepartementet, med deltagare från Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, UD och RPS.³¹⁴ Expeditionschefen vid Justitiedepartementet hade hört att ”det inte fungerade riktigt bra mellan polisen och UD” och tog därför initiativ till mötet.³¹⁵ Vid mötet behandlades frågor om samarbetet mellan UD och RPS i fråga om registrering av personer som försvunnit eller avlidit i samband med flodvågskatastrofen. Enligt minnesanteckningar från mötet enades de närvarande om att utbytet av information mellan UD och RPS fungerade bra, att RPS kunde publicera namn på försvunna vartefter en polisiär kvalitetssäkring skett och att en gemensam syn mellan UD och RPS eftersträvades när det gällde angivandet av antalet avlidna. Samtidigt uppges att den ställföreträdande chefen för RKP, som närvarade vid mötet, inte kommenterade UD:s redogörelse för överenskommelsen mellan UD och RPS om utbyte av registrerade uppgifter om berörda svenskar.³¹⁶

³⁰⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³¹⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³¹¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³¹² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³¹³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³¹⁴ Justitiedepartementets underlag till Katastrofkommissionen.

³¹⁵ Katastrofkommissionens utfrågning av expeditionschef Thomas Rolén (2005-06-07).

³¹⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

UD väntade vid tillfället för mötet på de utlovade uppgifterna från polisen. När UD efterlyste återleveransen från RKP, efter deras förväntade ”körning” gentemot hemkomna, svarade RKP att man inte hunnit men att man skulle försöka leverera uppgifterna samma kväll eller senast på morgonen den 1 januari.³¹⁷ Den 1 januari efterlyste UD på nytt återleverans från RKP. På eftermiddagen fick UD dock beskedet att det inte heller den dagen skulle komma någon kopia. Den 2 januari fick UD beskedet från RPS att man beslutat att inte skicka några kopior på sin databas till UD. Inte heller ville man ha några ytterligare leveranser från UD. På UD beslutades då att läsa in samtliga ankomstlistor från polisen på Arlanda i Invit.

Tidigare samma dag hade konstaterats att RPS senast den 4 januari måste få överta ansvaret för listorna från UD, för att polisen i sin tur senast den 7 januari skulle kunna lämna information till kommunerna inför skolstart m.m. veckan därpå.³¹⁸

På morgonen den 3 januari kontaktade Justitiedepartementet RKP och meddelade att ”UD:s listor oroar Statsrådsberedningen”. Chefen för RKP:s analysenhet fick i uppdrag att gå in och stötta UD.³¹⁹

Tidigare, den 31 december, hade analytiker från Finansdepartementet kallats in för att hjälpa UD med kvalitetssäkring.³²⁰ Den 3 januari ombads en expert från SCB att komma till UD för att bistå med att kvalitetsgranska databasen och arbetsmetoderna. Hon kom fram till att UD i allt väsentligt hade lagt upp arbetet på ett korrekt sätt även om ytterligare arbete återstod. Hon fick relevanta utdrag ur UD:s databas för bl.a. kontroll av dubletter. Parallellt härmed överenskoms med Skatteverket om att verket skulle komplettera databasen med personuppgifterna från folkbokföringsregistret.³²¹ Skatteverket återlevererade till UD på förmiddagen den 4 januari. Fortfarande hade dock en del poster i databasen ofullständiga uppgifter varför två experter kom till UD för att komplettera personuppgifterna. Arbetet var klart på eftermiddagen.

Klockan 15.30 den 4 januari överlämnade UD listorna och ansvaret för dem till RPS.

Övrigt

Katastrofkommissionen anför i sin rapport att gränserna mellan polisens registreringsskyldighet å ena sidan och utlandsmyndigheternas och UD:s å den andra inte är helt klara, vilket kan leda till såväl dubbelarbete som missförstånd vid en kris (s. 230). Efter Linateolyckan (se ovan) har, enligt kommissionen, arbetet med att finna en strategi för samarbete fortgått

³¹⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³¹⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³¹⁹ Rikspolisstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

³²⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³²¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

genom åren. Vidare anför kommissionen att UD inte tillräckligt snabbt och på lämpligt sätt sökte ta till vara de möjligheter till expertstöd och bistånd som kunde ha fått av myndigheter som Polisen och Skatteverket (s. 277).

Regeringskansliet har uppgett till utskottet att ansvarsförhållandena mellan UD och RPS klarades i och med den diskussion mellan UD och RPS och mellan departementen som förekom i omedelbar anslutning till Linateolyckan.³²²

Enligt uppgift i medier ringde en enhetschef vid *Skatteverket* den 1 januari till UD och erbjöd hjälp.³²³

UD tog inte ... emot hjälp av Skatteverket som erbjöd sig att snabbt komplettera listan över saknade med bland annat personnummer, hemkommuner och anhöriga.

Skatteverkets enhetschef Anna-Karin Storsten ringer redan på nyårsdagen och erbjuder sina tjänster. Men inget händer förrän på eftermiddagen den 3 januari då Skatteverkets överdirektör Katrin Westling Palm når fram till UD-personal på högre nivå.

På kvällen kan Skatteverket till slut komplettera UD:s lista.

I en kommentar anför *Regeringskansliet* att UD under delar av kvalitetssäkringsarbetet hade ett flertal telefonkontakter med Skatteverket för avstämning mot folkbokföringsregistret.³²⁴ UD hade också fått information om att RPS hade kört sina register mot Skatteverkets bokföring. I enlighet med den överenskommelse som hade träffats mellan UD och RPS om utbyte av uppgifter utgick UD från att körningarna hade omfattat hela materialet, alltså även UD:s uppgifter som ju levererats till RKP i enlighet med överenskommelsen. Det visade sig dock att det endast var listorna över ankommande som körts mot Skatteverkets register.³²⁵

Utsändande av ID-kommissionen

Gällande ordning

Enligt förordningen om expertgruppen för identifiering vid katastrofall (ID-kommissionen) fattas beslut om utsändande av ID-kommissionen av Regeringskansliet efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket.

Enligt arbetsordning för UD är det chefen för konsulära enheten som, efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen, beslutar om att sända ut ID-kommissionen.³²⁶

³²² Regeringskansliets svar av den 10 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

³²³ www.aftonbladet.se ("UD:s 17 misstag publicerad 205-01-13).

³²⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³²⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³²⁶ Av förbiseende kom hänvisningen i arbetsordningen till Socialstyrelsen inte att ändras till Rättsmedicinalverket i samband med att förordningen om ID-kommissionen trädde i kraft. Samråd med anledning av katastrofen har dock skett i enlighet med förordningen. Se Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Händelser och åtgärder

Den 26 december klockan 8.20 meddelade kriminalkommissarie Stig Edqvist, Rikskriminalpolisen och v.ordf. i ID-kommissionen, Rikskommunikationscentralen att han efter kontakter med UD börjat förbereda ID-kommissionen.³²⁷ Klockan 8.45 kontaktade gruppchefen Christina Palm vid UD:s konsulära enhet Edqvist för att informera om flodvågen och förvarna om att den kunde komma att kräva en insats av ID-kommissionen.³²⁸ De hade sedan flera samtal under dagen om en eventuell insats av ID-kommissionen. Under förmiddagen informerades ambassadör Jonas Hafström om att ID-kommissionen var kontaktad.

Den 27 december klockan 10.00 inleddes det för beredskapsgruppen konstituerande mötet hos kabinetssekreterare Hans Dahlgren. Laila Freivalds kom till UD klockan 10.30 och anslöt till mötet. Freivalds framhöll vid mötet bl.a. behovet av att ID-kommissionen kallades in. Konsulära enheten skulle kontakta ID-kommissionen.³²⁹

Under eftermiddagen skickade ambassaden per e-post ett meddelande till UD om att thailändska utrikesministeriet efterlyste hjälp; UD hade tidigare efterfrågat ett sådant besked från ambassaden.³³⁰ Tidigare på dagen hade ambassaden per e-post skickat en informell begäran från Thailand om hjälp med att identifiera kroppar.

Den 27 december klockan 16 beställde chefen för konsulära enheten, Jan Nordlander, insatser av ID-kommissionen i Thailand och även Sri Lanka; insatsen i Sri Lanka omdirigerades den 2 januari 2005 till Thailand.³³¹ Innan beslutet fattades hade vederbörligt samråd skett per telefon med RKP och chefen för Rättmedicinalverket.

Den 29 december klockan 21.20 ringde UD:s expeditionschef, Per Thöresson, till Rikskriminalpolisen och meddelade att en ID-kommission troligen skulle komma att skickas även till Sri Lanka.³³² Den 30 december klockan 10.55 meddelades Rikskriminalpolisen att UD beslutat att sända ID-kommissionen även till Sri Lanka.

Under eftermiddagen den 30 december avreste ID-kommissionen från Sverige till Thailand.

³²⁷ Rikspolisstyrelsen underlag till Katastrofkommissionen.

³²⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³²⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³³⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³³¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³³² Rikspolisstyrelsen underlag till Katastrofkommissionen.

Information till statschefen

Gällande ordning

Enligt 5 kap. 1 § RF hålls statschefen av statsministern underrättad om rikets angelägenheter. När så erfordras sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap. I propositionen anfördes att det från flera synpunkter är betydelsefullt att statschefens har nära kontakter med de politiskt ansvariga organen. För att statschefen skall kunna fullgöra sina representativa uppgifter måste han sålunda vara väl orienterad om rikets in- och utrikespolitiska angelägenheter. Det är självklart, anfördes i propositionen, att önskemål från statschefen om upplysningar från statsministern eller annat statsråd i regeringsangelägenheter efterkoms. Här är det fråga om en fortlöpande information.³³³

Statsminister Göran Persson har inför utskottet anført att han tolkat RF:s bestämmelse så att det inte är statsministern personligen som måste ge informationen till statschefen, utan den kan ges av något annat statsråd eller någon han sätter i sitt ställe.³³⁴

I sammanhanget kan nämnas att utskottet våren 2005 granskade statschefens samråd inför utrikes resor med statsminister (bet. 2004/05:KU20 s. 84 f.). Detta samråd regleras i 5 kap. 2 § RF, som säger att statschefen skall samråda med statsministern innan han reser utomlands. Utskottet konstaterade bl.a. att praxis för samrådet utvecklats på ett sätt som inte stämmer överens med RF:s ordalydelse. För att anses stå i någon samstämmighet med RF måste, anförde utskottet, statsministern i alla händelser bära ansvaret för samrådet.

Händelser och åtgärder

Den 27 december klockan 9.00 sökte Kungen, via sin stabschef och hovmarskalk, information om katastrofen.³³⁵ Vid 12-tiden ringde dåvarande förvaltningschefen i Regeringskansliet, Gunnar Holmgren, till Kungens stabschef och rapporterade att svenska medborgare drabbats av den naturkatastrof som inträffat i Thailand.³³⁶

Kungen ville ha mer information om händelseförloppet och han önskade få det av statsministern, varpå förste hovmarskalken vid 13–14-tiden ringde till statssekreterare Lars Danielsson och bad att statsministern skulle komma till Kungl. Slottet för att informera Kungen.³³⁷ Någon svårighet att nå Danielsson förelåg inte.³³⁸ Danielsson bad att få återkomma, vilket han

³³³ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, a.a., 1980, s. 190.

³³⁴ Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-06).

³³⁵ www.sydsvenskan.se ("Katastrofen timme för timme" publicerad 2005-01-29), jfr även Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³³⁶ www.royalcourt.se (pressmeddelande 2005-01-11), riksdagens protokoll 2004/05:60.

³³⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av förste hovmarskalken Johan Fischerström (2005-10-10).

³³⁸ www.royalcourt.se (pressmeddelande 2005-01-11).

också gjorde vid 15–16-tiden. Han meddelade då att statsministern var förhindrad på grund av pressmöte och erbjöd sig att lämna information. Förste hovmarskalken ringde till Kungen, som nu hade åkt till Drottningholms Slott, och framförde Danielssons erbjudande, vilket accepterades av Kungen. På kvällen ringde Danielsson till Kungen och gav information.

Den 28 december bad hovet att Kungen skulle få ytterligare information.³³⁹ Någon information gavs inte under dagen.

Den 29 december klockan 9.00 informerades Kungen av kabinetssekreterare Hans Dahlgren vid besök på Slottet.³⁴⁰ Den 30 december klockan 15 gavs information till Kungen av finansminister Pär Nuder på Slottet.³⁴¹ Kungen utbad sig därvid löpande information. Den 1 januari gavs ytterligare information till Kungen av departementsrådet Helen Eduards.

Statsminister Göran Persson har anfört följande om information till hovet i samband med flodvågskatastrofen (riksdagens prot. 2004/05:60).

Fru talman! Den första informationen till hovet lämnades av förvaltningschefen vid Regeringskansliet Gunnar Holmgren kl. 12 måndagen. Det var Regeringskansliets initiativ.

Sedan ville hovet ha mer information, och man har fått sådan information vid varje tillfälle man har begärt det. Det har varit ett gott samarbete som har vidimerats av hovet. Det har också uttryckts på deras hemsida.

I tillägg till den ovan nämnda uppfattningen om möjligheten att låta andra än statsministern informera statschefen har Göran Persson anfört arbetsituationen och det hårda trycket på honom, inte minst i den offentliga kommunikationen, som skäl för att andra än han själv informerade Kungen.³⁴²

Regeringskansliets telefonkapacitet

Gällande ordning

Regeringskansliets telefonväxel, som lyder under Regeringskansliets förvaltningsavdelning, har öppet på vardagar klockan 7.45–18.15. Enligt UD har växeln god beredskap att kunna öppnas med kort varsel i akuta krissituationer.

UD:s dygnsvakt, eller vakthavande tjänsteman ("vakthavande"), finns på plats i UD:s sambandscentral mellan klockan 18.00 och 8.00 på vardagar, samt dygnet runt övriga dagar. Till uppgifterna hör att kunna besvara förfrågningar per telefon.

³³⁹ www.svd.se ("KU ska granska statsministern", faktaruta, publicerad 2005-01-10), jfr även Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁴⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁴¹ www.royalcourt.se (pressmeddelande 2005-01-11), Katastrofkommissionens utfrågning av förste hovmarskalken Johan Fischerström (2005-10-10).

³⁴² Utskottets utfrågning av statsminister Göran Persson (2006-02-06).

När det gäller frågor från pressen finns en jourhavande tjänsteman vid press- och informationsenheten, den s.k. ”pressjouren”, som svarar på frågor från pressen dygnet runt.

Händelser och åtgärder

Den 26 december klockan 5.00 informerades chefen för konsulära enheten, Jan Nordlander, av konsulära jouren.³⁴³ Nordlander instämde bl.a. i konsulära jourens bedömning att Regeringskansliets telefonväxel borde öppnas. Konsulära jouren bad vakthavande att kontakta chefen för Regeringskansliets telefonväxel. Klockan 6.10 kontaktade vakthavande chefen för Regeringskansliets växel, som omedelbart ringde in tre växeltelefonister.

Växeln öppnade ca klockan 7.20. Växeln var därefter öppen dygnet runt för att kunna ta emot samtal.

När växeln öppnade kunde telefonisterna koppla samtal till konsulära jouren, till gruppchefen (Palm), till en konsulär handläggare med bakjour i hemmet och till vakthavande. Även enhetschefen (Nordlander) tog emot vissa samtal. Det visade sig dock inte vara tillräckligt, så ansträngningarna fortsatte att ringa in folk. Att alla tjänstemän utom vakthavande arbetade från hemmen gjorde det omständligare för personalen i växeln att koppla samtalen vidare, och försvårade också informationsspridningen.

Vid 11-tiden började medier, på uppmaning av UD:s pressenhet, hänvisa oroliga anhängare till Regeringskansliets telefonnummer. Beslutet att hänvisa oroliga anhängare dit togs av UD:s pressombudsman (Nina Ersman) efter samråd med UD:s konsulära enhet, och följde de rutiner som gällt sedan 11 september 2001.³⁴⁴ Detta bidrog till att skapa ett stort tryck mot Regeringskansliets växel (SOU 2005:104 s. 125 f.).

Under eftermiddagen var svarskapaciteten på UD uppe i 15–18 personer, vilka till stor del ägnar sig åt att ta emot uppgifter.³⁴⁵ Även personalen i Regeringskansliets växel hjälper till med detta.

Ett antal statsråd nåddes under söndagen av information om att det fanns en hård belastning på Regeringskansliets växel med många inkommande samtal (se ovan).

På förmiddagen den 27 december, vid det konstituerande mötet med beredningsgruppskretsen som inleddes klockan 10.00 hos kabinettssekreterare Hans Dahlgren, konstaterades att Regeringskansliets telefonväxel inte klarade att hantera det stora trycket, trots tio extra telefonister.³⁴⁶ Ett nytt telefonnummer (anhörignummer) skulle anskaffas för frågor relaterade till katastrofen. Fem ytterligare tjänstemän avdelades på UD:s konsulära enhet för förstärkning av den konsulära svarskapaciteten, tre ytterligare för listsammanställning.

³⁴³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁴⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁴⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁴⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Ett stort problem under dagen var de långa väntetiderna i Regeringskansliets telefonväxel. Det fanns, trots förstärkningarna, inte tillräckligt med medarbetare att koppla de inkommande samtalen till. Klockan 13.00 togs det nya anhörignumret i drift, men redan inom någon minut var även detta blockerat.³⁴⁷

Vid beredskapsgruppens möten klockan 14.00 och 16.30 talades om att upphandla ett callcenter i Kalix.³⁴⁸ Tidigare under dagen hade Telia föreslagit en callcenter-lösning men fått nej från Regeringskansliet.³⁴⁹ När en pressekreterare senare på dagen föreslog en sådan lösning för statssekreterare Lars Danielsson var denne dock positiv. Klockan 18.00 träffades en överenskommelse vid ett telefonmöte mellan UD, Förvaltningsavdelningen och företaget KalixTele24 (Kalix) om att fr.o.m. klockan 07 på morgonen den 28 december anlita företagets ”Call Center”. Den 29 december genomfördes och dokumenterades upphandlingen genom att ett skriftligt avtal träffades mellan Regeringskansliet och företaget.³⁵⁰

Tanken med Kalix var att anhörignumret skulle kopplas dit, och att Kalix skulle fungera som en förstärkt telefonväxel.³⁵¹ Gällde det enbart att ta emot uppgifter från anhöriga kunde det ske direkt av Kalix. Samtal som krävde mer än att ta emot och registrera dessa uppgifter skulle vidarekopplas till konsulära enheten.

Efter vissa initiala svårigheter kom Kalix i gång med sin verksamhet under förmiddagen den 28 december.³⁵² På UD hade en medarbetare med erfarenhet av att leda ett callcenter utsetts till kontaktperson och samordnare.

Från och med morgonen den 28 december t.o.m. onsdagen den 5 januari arbetade ett stort antal medarbetare från samtliga departement i fyrskift i de särskilda telefon- och registreringsarbetsplatser som inrättats.³⁵³ Totalt registrerade Regeringskansliets växel den 26 december 890 samtal, den 27:e 2 200, den 28:e 2 840, den 29:e 2 190, den 30:e 2 020. Under nyårshelgen sjönk antalet till under 1 000, för att den 3 januari åter gå upp i över 2 000.

Övrigt

Uppgifter i medier pekar på att *reseföretagen* hade svårt att få kontakt med UD.³⁵⁴ Informationschefen på Apollo uppger att hon under hela söndagen och hela måndagen försökte få tag i någon på UD utan att lyckas.³⁵⁵

³⁴⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av pressekreterare Odd Guteland (2005-03-21).

³⁴⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁴⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av pressekreterare Odd Guteland (2005-03-21).

³⁵⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁵¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁵² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁵³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁵⁴ T.ex. www.gp.se ("De första dygnen – så hanterade UD informationen" publicerad 2005-03-18), www.aftonbladet.se ("UD:s 17 misstag" publicerad 2005-01-13).

³⁵⁵ www.expressen.se ("Persson är rasande" publicerad 2004-12-31).

I en kommentar till dessa uppgifter framhåller *Regeringskansliet* att chefer vid UD under det första och andra dygnet hade flera kontakter med flera reseföretag.³⁵⁶ Bland annat hade man kontakt med Fritidsresor och uppenbarligen nådde inte, anför Regeringskansliet, denna information alla berörda befattningshavare i företaget.

I *Rikskriminalpolisens* loggbok finns en anteckning från klockan 14.14 den 26 december om att man hade försökt att komma i kontakt med UD 30 gånger, men bara lyckats vid två tillfällen. Man fick nya nummer av gruppchefen Christina Palm men klockan 00.04 konstaterades att det inte hade gått att komma fram på dessa nummer heller. *Smittskyddsinstitutet* har uppgett att telefonnumret 405 10 00 (dvs. Regeringskansliets växel), var blockerat från den 26 december och minst till klockan 10 den 27 december.

Regeringskansliet anför i en kommentar att verksamheten i Regeringskansliets telefonväxel fungerade i sig relativt väl under katastrofen.³⁵⁷ Problemet låg inte i telefonväxeln, utan i att organisationen att koppla samtal till var för liten. På frågan om det finns särskilda journummer i Regeringskansliet som myndigheter kan ringa till i en krissituation anför Regeringskansliet att Regeringskansliets växelnummer alltid är öppet. När växeln är obemannad möts den som ringer av ett inspelat meddelande av vilket framgår att det alltid finns två funktioner i gång: UD:s vakthavande tjänsteman och HBC/Säkerhetscentralen. Om man inte bryter samtalet kommer det att besvaras av Säkerhetscentralen. Vidare anføres att Justitiedepartementet har journummer som myndigheterna kan ringa till dygnet runt året runt, och som de också använder sig av. För UD:s del finns särskilda journummer för vakthavande, konsulära jouren och pressjouren. Vid Försvarsdepartementet finns det ständigt en tjänsteman i beredskap, som nås via HBC/Säkerhetscentralen. Myndigheter under Försvarsdepartementet samt samverkande myndigheter har delgivits vilka telefonnummer som gäller. Därutöver finns befattningshavares (Undbers) mobilnummer/personsökare delgivna till vakthavande funktioner vid vissa av Försvarsdepartementets myndigheter. Därutöver har myndighetsledningarna tillgång till chefstjänstemännens och vissa enhetschefer telefonnummer. (Se vidare Social-, Utbildnings- och kultur-, Jordbruks- och Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementen.)

³⁵⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁵⁷ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Information till allmänheten

Gällande ordning

Regeringen har för riksdagen gjort bedömningen att det, vid en kris, krävs väl inarbetade rutiner och planer för informationshantering samt att olika organs information samordnas för att minska risken för dubbla budskap och tve tydlig information (prop. 2001/02:158 s. 54).

I Försvarsdepartementets promemoria Förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga, som bifogades Statsrådsberedningens inriktningsdokument av den 28 januari 2002, anfördes att informationen gentemot allmänheten vid en kris måste samordnas mellan departementen och med myndigheters information.

Enligt Förvaltningsavdelningens promemoria Informationsberedskap i RK (2002-05-07) bör det, för att hantera frågor som uppkommer vid en kris, bildas en statssekreterargrupp under Statsrådsberedningen. Till gruppen bör knytas förvaltningschefen, presschefen i Statsrådsberedningen och informationschefen vid Information Rosenbad samt, vid behov, även berört departement. Från gruppen samordnas såväl budskap som Regeringskansliets aktiviteter i övrigt i anledning av den uppkomna situationen. Med en sådan organisation skall säkerställas att informationsfrågorna i ett krisläge kan hanteras systematiskt, och risken för dubbla budskap minimeras.

Inom UD har, enligt 23 § arbetsordningen för UD, press-, informations- och kulturenheten (här pressenheten) som sin huvuduppgift att informera svenska medier och svensk allmänhet om utrikesfrågor och att planera, leda och samordna information om Sverige i utlandet. Jourhavande tjänsteman vid pressenheten, den s.k. ”pressjouren”, svarar på frågor från medierna dygnet runt.³⁵⁸ Pressjouren arbetar normalt i hemmet. Därutöver finns även för denna funktion alltid en bakjour i hemmet, vanligen UD:s pressombudsman.

Händelser och åtgärder

Den 26 december klockan 4.42 väcktes UD:s pressjour av jourhavande tjänsteman vid UD:s konsulära enhet (konsulära jouren), som kopplade in ambassaden i Bangkok.³⁵⁹ Man kom fram till att omkring 20 000 svenskar befann sig i Thailand och att läget var allvarligt. En journalist ringde klockan 4.50 och pressjouren återberättade den information han hade fått från ambassaden.

Klockan 6.00 informerades Nina Ersman, UD:s pressombudsman, av pressjouren. Därefter begav sig pressjouren in till departementet. Något senare anslöt även Ersman.

³⁵⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁵⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av departementssekreterare Jan Janonius (2005-03-11).

Klockan 9.30 skedde den första kontakten med Carin Jämtin, som då informerades av sin politiskt sakkunniga Clara von Otter.³⁶⁰ Efter samråd med von Otter och John Zanchi³⁶¹, pressekreterare åt Jämtin, bestämdes att Jämtin skulle lämna kommentarer om de biståndsinsatser som förbereddes. Endast en tidning tog kontakt med Zanchi och efterfrågade kommentarer. Det bestämdes att övriga större nyhetsmedier skulle kontaktas och erbjudas kommentarer. Zanchi började att kontakta flertalet nationella nyhetsmedier klockan 10.30 och berätta om de biståndsinsatser som planerades och informerade om att det fanns möjlighet att få kommentarer från biståndsministern. Kommentarer började ges efter lunch.

Strax efter klockan 10.00 utgick en ”språkregel” till personalen i växeln, med råd om vad man kan svara människor som ringer från den drabbade regionen och andra. Inget sades om omkomna eller skadade.³⁶²

Klockan 10.05 informerades politiskt sakkunnige Anders Lindberg och pressekreterare Anders Hagquist, båda hos utrikesministern, av sina kollegor hos biståndsministern.³⁶³ De gjorde bedömningen att utrikesministern borde informeras, varpå Lindberg kontaktade UD:s ministerkansli som i sin tur kontaktade Laila Freivalds. Klockan var då 10.20. Freivalds fick bl.a. informationen att Jämtin hanterade biståndsfrågan och frågor från medierna.³⁶⁴

Vid 10-tiden ringde Jämtins pressekreterare Zanchi till presschefen i Statsrådsberedningen, Anna Helsén.³⁶⁵ Zanchi meddelade att Jämtin var beredd att gå ut i medierna. De var överens om att det var en biståndsfråga, att regeringen skulle synas och att biståndsministern var den lämpliga företrädaren just då.³⁶⁶ Därefter skickade Helsén ett SMS till statsminister Göran Persson om att Carin Jämtin skulle ”gå ut i pressen”. Persson svarade med ett SMS att det var en riktig åtgärd. Under dagen talade Helsén med Hagquist och Zanchi ytterligare ett par gånger.

Klockan 10.30 ringde pressombudsmanen vid UD, Nina Ersman, till Anders Hagquist och frågade om utrikesministern skulle göra ett uttalande. Efter cirka en timme återkom Hagquist med beskedet ”Inget uttalande”.³⁶⁷ Regeringskansliet anför i en kommentar att samtalet mellan Ersman och Hagquist handlade om ”mediehanteringen i allmänhet” och att man ”kon-

³⁶⁰ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁶¹ John Zanchi befann sig vid den aktuella tidpunkten i Italien. Enligt Katastrofkommissionens utfrågning av pressekreterare Odd Guteland (2005-03-21) gjorde de italienska mediernas rapportering ”att Zanchi var mycket engagerad”.

³⁶² Katastrofkommissionens samtal med Regeringskansliets personal i telefonväxeln (2005-02-24), Regeringskansliets svar av den 3 februari 2006 på en skrivelse från utskottet.

³⁶³ UD:s underlag till Katastrofkommissionen. Klockslag enligt www.sydsvenskan.se (”Katastrofen timme för timme” publicerad 2005-01-29).

³⁶⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

³⁶⁵ Katastrofkommissionens utfrågning av presschefen Anna Helsén (2005-05-02).

³⁶⁶ Se även utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

³⁶⁷ Katastrofkommissionens utfrågning av departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

staterade att ärendet redan hanterades av biståndsministern”.³⁶⁸ Det var således inte på det sättet att man avböjde att göra ett uttalande från utrikesministrarnas sida.

Klockan 11.03 gick TT ut med ett telegram som felaktigt citerade pressjouren med information om att alla svenskar i Thailand befann sig väl.³⁶⁹ Detta var journalistens misstag (SOU 2005:104 s. 202). Regeringskansliet har anfört att telegrammet kom att påtagligt försvåra det fortsatta arbetet med att hantera krisen.³⁷⁰ En rättelse från TT gick ut klockan 11.56.

Vid lunchtid blev Laila Freivalds uppringd av pressekreterare Hagquist som meddelade att Carin Jämtin även skulle ta eventuella konsulära frågor från medierna.³⁷¹ Freivalds hade under dagen kontakt med Hagquist ytterligare två gånger, en gång på eftermiddagen och en gång på kvällen.³⁷²

Klockan 12.30 lade UD:s pressenhet ut den första notisen med bl.a. vissa kontaktuppgifter på UD:s hemsida.³⁷³ Fram till den 30 december ändades texten och byggdes ut 77 gånger. Gradvis konstruerades nya delar till hemsidan med bl.a. en avdelning ”Frågor och svar om katastrofen i Asien”. Innehållet uppdaterades timme för timme.

Vid samma tidpunkt medverkade Nina Ersman i lunchekot och hon berättade bl.a. att läget när det gällde svenskar i Thailand var oklart och att det kunde ta lång tid innan den totala bilden klarnade.³⁷⁴ Senare på eftermiddagen medverkade hon även i Rapport, och på frågan hur många dödsfall som dittills kunde anses bekräftade svarade hon att det i alla fall rörde sig om under tio.³⁷⁵ Enligt Ersman var trycket från medier inte så stort under förmiddagen.³⁷⁶ Pressenheten blev därför engagerad i att ta emot samtal från allmänheten.³⁷⁷ På eftermiddagen började trycket från medier att stiga snabbt. Det förblev sedan ”skyhögt” under 8–9 dygn.

Efter lunch var åtta–tio personer i tjänst på UD:s pressenhet, inklusive webbredaktörer för att kontinuerligt kunna uppdatera UD:s hemsida med den senaste informationen, aktuella telefonnummer m.m.

På eftermiddagen, vid 14-tiden, ringde Nina Ersman till presschefen Anna Helsén och frågade om statsministern planerade att göra något uttalande som kunde läggas ut på UD:s hemsida.³⁷⁸ Helsén bad att få ringa tillbaka. Hon återkom, utan att ha stämt av med statsministern, med beskedet att det var för tidigt och att man skulle avvakta utvecklingen under

³⁶⁸ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁶⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁷⁰ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁷¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁷² Katastrofkommissionens utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds (2005-05-31).

³⁷³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁷⁴ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁷⁵ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁷⁶ Katastrofkommissionens utfrågning av departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

³⁷⁷ Skrivelse av den 3 februari 2005 från Nina Ersman till Per Thöresson.

³⁷⁸ Katastrofkommissionens utfrågning av presschefen Anna Helsén (2005-05-02) respektive departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

dagen. Ett motiv för att avvakta var att hon (Helsén) under dagen inte hade fått några samtal från medierna. Detta var också en anledning till att hon under söndagen inte såg det inträffade som en stor svensk katastrof utan huvudsakligen som en biståndsfråga. Först sent på kvällen fick Helsén ett samtal från medierna och den förfrågan hänvisade hon till Carin Jämtin.

Vid 15-tiden gav Carin Jämtin intervjuer till Rapport och TV 4 på UD. Fokus var helt på de biståndsinsatser som planerades. Klockan 19 medverkade hon i TV 4:s Nyheterna.³⁷⁹ Hon informerade om den biståndsinsats som gjorts och svarade även på frågor. Före sändningen hade Jämtins pressekreterare och politiskt sakkunniga klargjort för TV 4 att hon kunde uttala sig om biståndsfrågorna, inte om de svenskar som uppehöll sig i katastrofområdet, och hon fick inte heller några specifika konsulära frågor.³⁸⁰ Att kontrollera att det är biståndsfrågor medier vill prata om när de hör av sig om en intervju eller medverkan i TV uppges, enligt Jämtin, vara en rutin, och om de huvudsakligen hade velat prata om drabbade svenskar och konsulära insatser hade det varit mer lämpligt med någon annan medverkande.³⁸¹

Klockan 18.00 medverkade Nina Ersman i Aktuellt.³⁸² Hon nämnde att det fanns en del ännu obekräftade uppgifter på omkomna i Phuketområdet, men ville inte gå in på något antal. Han uppgav dock att det i alla fall var färre än tio.

I SVT:s Rapport uppgavs på kvällen att två svenskar hade omkommit.³⁸³ Uppgiften kom från andremannen vid ambassaden i Bangkok, Kaarlo Laakso. När Freivalds pressekreterare Anders Hagquist hörde detta ringde han till UD:s pressenhet (Nina Ersman) som sade att de inte kunde bekräfta detta från Stockholm. Ambassadtjänstemannen, som tidigt fått information om omkomna, fick kritik från pressenheten för att han bekräftat för svenska medier att svenskar hade omkommit eftersom det ökade trycket på pressjouren vid UD.³⁸⁴

Presschefen Anna Helsén summerade på kvällen i ett SMS till Göran Persson att det inte hade förekommit något medietryck men att det förmodligen skulle öka nästa dag.³⁸⁵

Under söndagskvällen medverkade Ersman i Aktuells 21-sändning, där efter i TV 4.³⁸⁶ Budskapet var att det ännu inte gick att precisera antalet döda eller saknade svenskar i Thailand. Nämnas bör att inslagen var bandade tidigare på dagen.³⁸⁷

³⁷⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁸⁰ Katastrofkommissionens utfrågning av biståndsminister Carin Jämtin (2005-06-03).

³⁸¹ Utskottets utfrågning av statsrådet Carin Jämtin (2006-02-14).

³⁸² Katastrofkommissionens utfrågning av departementsrådet Nina Ersman (2005-03-14).

³⁸³ Katastrofkommissionens utfrågning av pressekreterare Anders Hagquist (2005-05-31).

³⁸⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av ambassadrådet Kaarlo Laakso (2005-04-28).

³⁸⁵ Katastrofkommissionens utfrågning av presschefen Anna Helsén (2005-05-02).

³⁸⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁸⁷ Regeringskansliets svar av den 2 juni 2005 på en skrivelse från utskottet.

Den 27 december medverkade Jämtin i morgonnyheterna i såväl SVT som TV 4.³⁸⁸ Hon intervjuades också i radio.³⁸⁹

Klockan 15.00 hade Göran Persson, Laila Freivalds, Jämtin och representanter för UD ett pressmöte. Detta var första gången Persson och Freivalds uttalade sig i medierna.³⁹⁰ Persson uppgav bl.a. att uppgifterna om omkomna och skadade ännu var bristfälliga. Det talades om ett tiotal men han var rädd att siffran kunde komma att stiga. Freivalds berättade om problem att komma fram till UD per telefon, vad som gjorts för att öka telefonkapaciteten och alternativa sätt (e-post, fax) att komma i kontakt med UD. Vidare uppgav hon att ett kriscentrum hade bildats på UD omedelbart när man hade fått klart för sig vad som hänt och att detta centrum framför allt hade tagit tag i frågan med att säkerställa att det fanns personal på de drabbade ställena (ambassader och konsulat).

Ytterligare ett pressmöte utlystes till klockan 17.00 för uppsummering av det aktuella läget och genomgång av det organisatoriska läget. Vid det pressmötet deltog inget statsråd utan det leddes av statssekreterare Lars Danielsson och kabinetssekreterare Hans Dahlgren. Vid pressmötet uppgavs bl.a. att man nu fått de första förfrågningarna från reseföretagen om hjälp med transporter. Vad gällde skadade och omkomna svenskar i Thailand uppgavs att man inte hade några säkra uppgifter men man visste att väldigt många människor ”råkat illa ut”. Eftersom man inte kunde utesluta att svenskar omkommit hade ID-kommissionen inkallats. Vid pressmötet informerades också om svårigheter att komma fram till UD per telefon på grund av det stora samtalstrycket och olika sätt att kontakta UD.

Sammanlagt under perioden den 27 december 2004–5 januari 2005 hölls drygt ett tiotal presskonferenser, de flesta under Göran Perssons ledning.³⁹¹ Bland övriga deltagare kan nämnas Laila Freivalds, Carin Jämtin, statssekreterare Lars Danielsson, kabinetssekreterare Hans Dahlgren, expeditionschefen Per Thöresson och cheferna för UD:s konsulära enhet och Asienheten.

Under måndagen gjorde Göran Persson också ett uttalande i form av ett pressmeddelande. I pressmeddelandet uppgavs bl.a. att uppgifterna om omkomna och skadade ännu var bristfälliga, att ett tillfälligt ambassadkontor inrättats i Phuket för att hjälpa svenskar på plats och att resebolagen och UD arbetade för att samla information och hjälpa nödställda.

Den 28 december klockan 15.30 hade Freivalds, Dahlgren och Danielsson ett pressmöte. Freivalds talade vid presskonferensen om ett nationellt trauma. Hon uppgav att det fortfarande saknades 1 500 svenskar och att man var rädd för att många av dessa inte skulle återfinnas.³⁹² Dahlgren informerade om att dittills sex dödsfall hade rapporterats och att det

³⁸⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁸⁹ Katastrofkommissionens utfrågning av biståndsminister Carin Jämtin (2005-06-03).

³⁹⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

³⁹¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

³⁹² Webbutsändning på www.regeringen.se

fanns anledning att befara att den slutliga siffran över antalet döda skulle komma att bli mycket stor. Vid pressmötet uppgavs att Försvarsmakten satt två Herkulesplan i beredskap med 12- respektive 24-timmars varsel.³⁹³ Uppgiften var enligt Försvarsmakten felaktig.³⁹⁴

Under dagen lade UD ut felaktiga uppgifter på sin hemsida om att Socialstyrelsen skulle möta hemkommande på flygplatsen.³⁹⁵ Uppgiften togs bort efter påpekande från Socialstyrelsens informationsavdelning.

Den 29 december klockan 15.30 hade Göran Persson, Hans Dahlgren och Lars Danielsson en pressträff. Vidare utgick ett uttalande av Persson med anledning av naturkatastrofen.

Samma dag kontaktade Sida UD med anledning av att många privatpersoner som ringde och ville hjälpa till uppgav att de hänvisats till Sida av UD, vilket inte borde göras eftersom Sida inte självt sänder ut personal.³⁹⁶ Personal i Regeringskansliets växel har i efterhand också uppgett att frivilliga som ringde och anmälde sitt intresse för att hjälpa till hänvisades till Röda Korset eller Räddningsverket, vilka i sin tur hänvisade till Regeringskansliet.³⁹⁷

På nyårsafton talade Göran Persson på en presskonferens om fler än 1 000 döda och 3 559 saknade svenskar; detta har uppgetts vara den största överskattningen av döda svenskar under katastrofen.³⁹⁸

Som framgått ovan har tidigare bedömts att informationen gentemot allmänheten vid en kris måste samordnas mellan departementen och med myndigheters information, att presschefen i Statsrådsberedningen och informationschefen vid Information Rosenbad samt, vid behov, även berört departement bör knytas till statssekreterargruppen och att det är från statssekreterargruppen som budskap om Regeringskansliets aktiviteter bör samordnas.

Under flodvågskatastrofen bedömdes det inte som nödvändigt att informationschefen för Information Rosenbad närvarade vid statssekreterargruppens möten eftersom UD ansvarade för informationen.³⁹⁹ Däremot deltog presschefen vid Statsrådsberedningen vid flertalet av gruppens möten. UD (pressenheten) hade det samordnande ansvaret för informationen om flodvågskatastrofen. Presschefen och pressfunktionen i Statsrådsberedningen samordnade pressekreterarna, enligt ordinarie rutiner. Varje departement ansvarade, som i vanliga fall, för information inom sina respektive sakområden. UD:s pressenhet tog de kontakter som behövdes för att kvalitets-säkra de uppgifter som fanns på Regeringskansliets webbsidor. Enligt

³⁹³ Webbutsändning på www.regeringen.se

³⁹⁴ Försvarsmaktens underlag till Katastrofkommissionen.

³⁹⁵ Socialstyrelsens underlag till Katastrofkommissionen.

³⁹⁶ Sidans underlag till Katastrofkommissionen.

³⁹⁷ Katastrofkommissionens samtal med Regeringskansliets personal i telefonväxeln (2005-02-24).

³⁹⁸ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:13, s. 180.

³⁹⁹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

Regeringskansliet försvårades arbetet inledningsvis av att så få handläggare var tillgängliga på grund av helgedighet, och dessutom cirkulerade motstridiga uppgifter på en rad områden.

Inom UD deltog pressenheten regelmässigt i beredskapsgruppens möten; även Förvaltningsavdelningen (i vilken bl.a. Information Rosenbad ingår) deltog regelmässigt. Pressenheten hade redaktörer som svarade på förfrågningar från medierna, samt webbredaktörer och informatörer som besvarade allmänhetens frågor i tjänst dygnet runt under hela perioden 26 december 2004–6 januari 2005. Hemsidan var en viktig informationskälla under katastrofen och antalet besökare på den var rekordstort under katastrofens första dagar.⁴⁰⁰ Den 26 december hade den drygt 44 000 besök, den 27 december 123 000 för att därefter minska något.⁴⁰¹

Information Rosenbad bidrog genom länkar på den centrala webbsidan till departementens sidor och genomgång av struktur på UD-sidorna.⁴⁰² Vidare sammanfattade och sammanställde Information Rosenbad information via intranätet och bistod departementen med redaktionellt arbete för webb och intranät. Information Rosenbad säkerställde också att alla departement informerade om katastrofen på sina respektive löpsedlar.

Övrigt

Personal i *Regeringskansliets växel* har anfört att det gavs för lite information från UD till medierna.⁴⁰³ Vad som hände var att massmedierna framställde situationer som inte stämde.⁴⁰⁴

Katastrofkommissionen anför i sin rapport att hemsidan är ett viktigt instrument för att sprida information till dem som bara söker allmän information och inte tar kontakt för att anmäla eller fråga efter saknade (s. 202). Uppdateringen kom inledningsvis att fördröjas av att de jourhavande inte var tillräckligt hemmastadda med webbtekniken men fungerade därefter, anser kommissionen, tillfredsställande.

Vad gäller information särskilt till svenskar i Thailand anför kommissionen att utskick av meddelanden via SMS var en innovation i detta sammanhang, för vilket UD bör ha erkännande (s. 200).

Kommissionen ifrågasätter dock UD:s ”informationspolicy” (s. 202 f.). Den officiella linjen var inledningsvis att hävda att det inte fanns några bekräftat omkomna svenska medborgare i regionen. Samtidigt nåddes anhöriga och allmänhet av uppgifter om omkomna svenskar och om ett stadigt stigande antal offer också från områden där man visste att det fanns många svenska resenärer. Även UD:s egen pressansvariga Nina Ersman

⁴⁰⁰ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁰¹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴⁰² Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁰³ Katastrofkommissionens samtal med Regeringskansliets personal i telefonväxeln (2005-02-24).

⁴⁰⁴ Katastrofkommissionens utfrågning av departementssekreterare Jan Janonius (2005-03-11).

fick trovärdiga uppgifter om omkomna i ett mycket tidigt skede. Det uppstod ett gap mellan allmänhetens bild baserad på massmedierapporteringen och den bild som man vidhöll från UD:s sida. Kommissionen anser att det inledningsvis var riktigt att tala om skadade, saknade och bekräftat omkomna, men man borde samtidigt ha lagt till kommentaren att även om siffrorna ännu var låga, skulle de med stor säkerhet komma att stiga. Det var först på eftermiddagen den 28 december som UD (kabinettssekreterare Hans Dahlgren) på en presskonferens talade om ett mycket stort antal omkomna svenskar.

Forskare vid *Demokratiinstitutet* i Sundsvall har i rapporten *Efter flodvågskatastrofen – svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker* studerat hur samhällsmedborgarna uppfattade mediernas, myndigheternas och politikernas roller under hanteringen av krisen.⁴⁰⁵ I rapporten anförs bl.a. att alla ”UD-besked” från Thailand inte hanterades så professionellt och effektivt som situationen krävde (s. 124). ”Rent felaktiga besked utgick inledningsvis om att inga svenskar drabbats. De viktigaste statsråden avbröt inte julfirandet. Därtill kan läggas olika myndigheters avvaktande hållning och bristande samordning.” Författarna menar att det offentliga Sverige inledningsvis i det närmaste abdikerade som effektiv nyhetskälla, vilket bidrog till att utbudsunderskottet på nyheter om flodvågskatastrofen förstärktes. De menar bl.a. att regeringen, med Göran Persson och Laila Freivalds i spetsen, genom sin passivitet både direkt och indirekt bidrog till att öka mediernas granskningar av dem själva.

I en kommentar anför *Regeringskansliet* att en stor del av analysen i rapporten från Demokratiinstitutet bygger på tesen att ”rent felaktiga besked utgick inledningsvis om att inga svenskar drabbats” men att, som framgått, någon sådan information inte lämnades av UD.⁴⁰⁶

Personalförstärkning i Thailand

För att klara det konsulära arbetet i Thailand har personalförstärkning varit nödvändiga, och UD har sänt ut flera medarbetare som förstärkning till Bangkok och/eller Phuket. I mitten av februari 2005 hade totalt ca 80 personer sänts ut, huvuddelen från Stockholm.⁴⁰⁷

Gällande ordning

Vid UD:s personalenhet finns sedan gammalt en särskild beredskapsstyrka. Den har främst kommit att användas för att täcka upp personellt vid sjukdomsfall, tillfälliga arbetstoppar eller motsvarande vid utlandsmyndighe-

⁴⁰⁵ Krisberedskapsmyndigheten, KBM:s temaserie 2005:4.

⁴⁰⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁰⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

terna. Den är ett slags vikariepool och inte i första hand avsedd för uttryckning vid kriser. Normalt ingår fyra personer i personalberedskapen. Vid tidpunkten för katastrofen fanns två personer tillgängliga.⁴⁰⁸

Händelser och åtgärder

Den 26 december klockan 5.35 (svensk tid) beordrade ambassadör Jonas Hafström att ambassaden i Bangkok skulle försättas i krisberedskapsläge och att folk skulle kallas in för tjänstgöring i enlighet med ambassadens beredskapsplan.⁴⁰⁹ En svårighet var att flera av de utsända medarbetarna var bortresta på semester.

I Sverige gjorde konsulära jourerna redan tidigt på morgonen den 26 december bedömningen att ambassaden skulle behöva förstärkning.⁴¹⁰ Andremanen vid ambassaden i Bangkok, Kaarlo Laakso, har tidigt på morgon börjat föra ett muntligt samtal med UD om resursförstärkning.⁴¹¹ Under dagen hade tredjemannen vid ambassaden ett samtal med UD:s personalavdelning om personalförstärkning i Thailand. Han uttryckte därvid att det inte räckte med några extrapersoner, utan man skulle behöva ”100 personer” (SOU 2005:104 s. 224). Kontakterna resulterade senare i en rapport från ambassaden till UD i vilken förstärkning begärdes (se nedan).⁴¹² UD redovisar att ambassadens första önskemål om personalförstärkning i regionen framfördes natten mellan söndag och måndag.⁴¹³

På kvällen talade UD:s expeditionschef Per Thöresson med UD:s säkerhetschef, som är chef för sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB).⁴¹⁴ Diskussionerna handlade bl.a. om bemanningen såväl på UD som i regionen. Thöresson bad säkerhetschefen att undersöka möjligheterna att förstärka UD-närvaron i Bangkok; han hade inte hört någon diskussion under söndagen om resursförstärkning i Thailand, utan tog upp denna fråga på eget bevåg.⁴¹⁵ Möjligheten att sända ut någon från beredskapsstyrkan redan under måndagen diskuterades, men det konstaterades också att styrkan inte utgjorde någon självklar resurs i rådande läge. Han anmodade även denne att tillse att frågan om bemanningsförstärkning skulle tas upp på mötet hos Dahlgren påföljande dag.

Under natten till den 27 december framförde, enligt Regeringskansliet, ambassaden sitt första önskemål om att få förstärkning, vilket skedde i samtal med den biträdande chefen för UD:s Asienenhet som under natten

⁴⁰⁸ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴⁰⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴¹⁰ Katastrofkommissionens utfrågning av konsulära jourhavande Kerstin Melén (2005-03-17, justerat 2005-06-14).

⁴¹¹ Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁴¹² Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁴¹³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet, se även utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

⁴¹⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴¹⁵ Utskottets utfrågning av expeditionschef Per Thöresson (2006-02-07).

tjänstgjorde på konsulära enheten.⁴¹⁶ Denne hade också under natten lämnat klartecken till en förstärkning från ambassaden i Singapore till det kriscentrum som upprättats i Phuket. Det rörde sig om en svensk lokalanställd konsulär assistent och initiativet var ambassaden i Singapores. Assistenten var på plats under förmiddagen den 27 december.

På morgonen den 27 december ringde Thöresson till den tjänsteförträttande expeditionschefen med instruktion om att bl.a. kraftsamla mer personal till konsulära enheten och regionen, eventuellt med personal från beredskapsstyrkan.⁴¹⁷ Personalkonsulenterna skulle aktiveras.⁴¹⁸

Vid pass klockan 9.00 inkom ett faxmeddelande från ambassaden i Bangkok i vilket bl.a. uppgavs att belastningen på ambassaden var fortsatt hård och bedömdes att ambassaden snarast måste få en ”avsevärd förstärkning” av i första hand konsulär personal, av vilka en del skulle kunna avdelas till konsulatet i Phuket för att hjälpa till under ett evakueringskede.

Klockan 10.00 inleddes det mötet hos Hans Dahlgren som blev konstituerande möte för beredskapsgruppen och till vilket Laila Freivalds anslöt klockan 10.30. Det konstaterades att en stor insats krävdes för extrabemanning av i första hand ambassaden i Bangkok, och klartecknet som UD:s Asienenhet gett under natten till förstärkning från ambassaden i Singapore redovisades.⁴¹⁹

På morgonen sände UD:s personalenhet ett brådskande meddelande till ambassaderna i Manila, Peking, Tokyo och Seoul med en uppmaning att bidra med personal med konsulär erfarenhet.⁴²⁰ Vidare under dagen sände enheten ut ett meddelande till alla UD-enheter och efterlyste bidrag till den kraftsamling som förutsågs på det konsulära området, såväl i Stockholm som i regionen. Varje enhet/sektion förväntades bidra. Ett antal UD-tjänstemän kontaktades också per telefon. Under dagen gick ambassaden i Bangkok också ut med en vädjan på sin hemsida om att frivilliga svenskar skulle höra av sig till ambassaden. Detta skedde i samarbete mellan UD (press- och informationsenheten) och ambassaden.⁴²¹ Man sökte särskilt personer (svensktalande) med erfarenhet från krishantering, sjukvård och själavård. Gensvaret på vädjan blev mycket stort.

Vid beredskapsgruppens andra möte, klockan 14, uppgavs att bemanningen vid ambassaden i Bangkok förstärktes med två personer och med ytterligare tre senare, och att personalkonsulenter skulle resa ner.⁴²² En UD-medarbetare (ur beredskapsstyrkan) avreste under kvällen från Stockholm mot Bangkok/Phuket.⁴²³

⁴¹⁶ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴¹⁷ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴¹⁸ Personalkonsulenterna skulle bidra på flera sätt: stöd till den egna personalen, familjemedlemmar och andra drabbade, liksom besök på sjukhus. De skulle också avlösa UD-personal med ”vanliga” arbetsuppgifter, som samtal med hjälpsökande etc. Se Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴¹⁹ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴²⁰ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴²¹ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴²² UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

Den 28 december kom det in så många erbjudanden om arbetsinsatser att det blev jämförelsevis enkelt att hitta fler som kunde resa ut.⁴²⁴ Ytterligare fyra UD-medarbetare, varav en personalkonsulent, avreste mot Bangkok/Phuket.⁴²⁵

Vid beredskapsgruppens möte klockan 10.00 framhöll Hans Dahlgren behovet av betydligt större resurser i Bangkok och Phuket än den planerade förstärkningen.⁴²⁶ Asienheten bedömde personalbehovet i Bangkok till 14–15 samt ytterligare 3 personer till Phuket. De beslutade förstärkningarna till ambassaden i Colombo, 3 personer, bedömdes som tillräckliga. Laila Freivalds deltog i delar av mötet. Vid gruppens möte klockan 16.30 sammanfattade Per Thöresson, som då övertagit ledningen av gruppen från Hans Dahlgren, bl.a. att förstärkningspersonal till ambassaderna i Bangkok och Colombo fortsatt skulle vidtalas med sikte på att ett 20-tal tjänstemän redan nästföljande morgon skulle kunna avresa till krisområdena.

Den 29 december avreste från Stockholm 14 medarbetare till Bangkok och 3 till ambassaden i Colombo. Vidare anlände 2 medarbetare från ambassader till Bangkok. De följande dagarna avreste ytterligare personer från Stockholm och flera medarbetare från ambassader i regionen anlände till Bangkok. Den 2 januari uppgick antalet svenska tjänstemän till 80 personer i Thailand. Colomboambassaden hade förstärkts med 3 utsända.

Ambassadör Hafström har inför utskottet anfört att man fick förstärkning från andra ambassader i regionen i den utsträckning som de kunde släppa till personal och att det sedan kom fortlöpande förstärkning även från Stockholm.⁴²⁷ Den stora styrkan kom, enligt Hafström, på onsdagen.

Övrigt

Enligt *Katastrofkommissionens* mening skedde förstärkningen från UD i Stockholm och från andra ambassader till Thailand i en för långsam takt och omfattning för att man under den första veckan skulle kunna få kontroll över situationen i vare sig Phuket eller Bangkok (s. 277).

Från UD har anförts att det självklart hade varit önskvärt att man redan första dagen hade kunnat bemanna såväl ambassaden i Bangkok som konsulatet i Phuket med ännu fler medarbetare, men eftersom det var julhelg befann sig flera medarbetare, såväl utsända som lokalanställda, på semester när katastrofen inträffade.⁴²⁸ Vidare kan anföras att ambassaden i Bangkok tidigt bad volontärer att komma in och hjälpa till, och ett stort antal ställde upp. Även ambassaderna i regionen ställde snabbt upp. Efter några dagar kom förstärkningar från Stockholm. Med facit i hand hade det, enligt UD, varit önskvärt att sända fler ännu tidigare. Dock hade

⁴²³ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴²⁴ Regeringskansliets svar av den 10 oktober 2005 på en skrivelse från utskottet.

⁴²⁵ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴²⁶ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

⁴²⁷ Utskottets utfrågning av ambassadör Jonas Hafström (2006-02-07).

⁴²⁸ UD:s underlag till Katastrofkommissionen.

ingen planering, konstaterar UD, fullt ut klarat de förväntningar som många drabbade svenskar över hela regionen naturligen hade – t.ex. om att omedelbart efter katastrofen kunna ”dra på” svenska myndighetsrepresentanter för information, konsulärt och annat bistånd.

Efter flodvågskatastrofen har *regeringen* meddelat att den kommer att inrätta en konsulär beredskapsstyrka (riksdagens prot. 2004/05:60).

6 Utskottets ställningstagande

Frågan om regeringens och Regeringskansliets beredskap före katastrofen

Regeringskansliets organisering

Frågan hur den statliga och kommunala organisationen för krisberedskap och krishantering skall utformas har genom åren utretts flera gånger. I utredningarna har regeringens och Regeringskansliets roll berörts i varierande grad. Mest utförlig har Sårbarhets- och säkerhetsutredningen varit. Den lämnade sitt betänkande till regeringen våren 2001. Med utgångspunkt i utredningens betänkande redovisade regeringen hösten 2001 i en proposition för riksdagen principer och struktur för samhällets krishantering, och försvarsutskottet uttalade sitt stöd. Det innebar bl.a. att regeringen skulle ha ett områdesansvar på nationell nivå i krishanteringssystemet. Våren 2002 överlämnade regeringen en proposition som innehöll en mer ingående redovisning av Regeringskansliets roll i krishanteringssystemet och en handlingsplan. Centrala inslag var bl.a. att ansvarsprincipen skulle gälla i Regeringskansliet, ansvar och roller skulle preciseras samt utbildnings- och övningsverksamhet i Regeringskansliet skulle utökas väsentligt och utvecklas. Statsrådsberedningens roll i händelse av en nationell kris lyftes fram.

Regeringens utfästelser innebar att den successivt skulle förbättra sin krisberedskap och krishanteringsförmåga och att utbildningar och övningar i krishantering var ett viktigt inslag därvidlag. Utskottet kan notera att utbildnings- och övningsverksamheten sedan 2002 har ökat och att olika departement i Regeringskansliet, tillsammans med en del av sina myndigheter, arbetat fram olika katastrofscenarier. Arbetet har bedrivits utifrån en plan med årliga uppföljningar och utvärderingar. I Försvarsdepartementet finns en särskild enhet som arbetar med denna process och ger stöd åt departementen. Rimligen har denna verksamhet lett till en förbättring av Regeringskansliets krishanteringsförmåga i olika avseenden.

Samtidigt kan konstateras att tyngdpunkten i arbetet har legat på departementsvisa aktiviteter. Någon fullskalig övning som involverar hela eller stora delar av Regeringskansliet genomfördes inte förrän våren 2005, dvs. efter flodvågskatastrofen och cirka tre år efter regeringens redovisning av handlingsplanen. Större övningar med Regeringskansliet har förvisso förekommit under tidigare mandatperioder, men dessa har inte varit av sådant slag att de gett fullgoda erfarenheter. Den analys av Regeringskansliets krishanteringsförmåga som föregick handlingsplanen våren 2002 pekade också mot att den största bristen i Regeringskansliet vid en krissituation fanns i förmågan till samordning om flera departement skulle beröras.

Vidare behandlas i 2002 års proposition Statsrådsberedningens roll i en allvarlig krissituation. I propositionen finns något av en motsättning när det talas om att å ena sidan Statsrådsberedningen har en central roll i en

sådan situation och å andra sidan det är ansvarsprincipen som skall gälla i Regeringskansliet. Utskottet noterar att Regeringskansliet i olika interna dokument har reglerat och beskrivit såväl Statsrådsberedningens som departementens roller och ansvar i en krissituation. Utskottet kan konstatera att den roll som därvid tilldelats Statsrådsberedningen inte är mer central än den roll Statsrådsberedningen har i mer ordinära situationer. Regeringskansliet har med andra ord lagt större vikt vid ansvarsprincipen än vid att Statsrådsberedningen skall ha en central roll i en allvarlig krissituation.

Emellertid har rollerna i Regeringskansliet inte varit fullt klargjorda bland medarbetare i Regeringskansliet. Framför allt har det rätt oklarhet när det gäller förhållandet mellan Statsrådsberedningen och departementen i en krissituation, vilket har påtalats i de dokument som årligen inlämnas till Försvarsdepartementet från övriga departement.

Enligt utskottets mening är det inte tillräckligt att roller och ansvar i Regeringskansliet i en kris finns beskrivna i interna dokument. Det är genom praktiska övningar som missuppfattningar uppdagas, oklarheter synliggörs och kan rättas till samt det prövas om den tänkta ordningen fungerar. Mot bakgrund av de brister som konstaterades i början av 2002 avseende samordningsförmågan i Regeringskansliet i en krissituation samt de oklarheter som därefter påtalats avseende Statsrådsberedningens roll anser utskottet att fullskaliga övningar med hela Regeringskansliet borde ha prioriterats i övningsverksamheten och genomförts tidigare än vad som nu skedde. Enligt den arbetsfördelning som finns i Regeringskansliet är det främst Försvarsdepartementet som borde ha planerat för att en sådan mer omfattande övning skulle ha kommit till stånd tidigare. Även Statsrådsberedningen har här haft ett ansvar med hänsyn till dels att det har funnits oklarheter kring dess roll, dels Statsrådsberedningens generella ansvar för Regeringskansliet. Ansvariga i denna del är således försvarsministern respektive statsministern.

En annan del i den handlingsplan som redovisades för riksdagen våren 2002 avsåg underrättelser och information i Regeringskansliet. Viktiga komponenter i krishanteringssystemet var bl.a. tidig förvarning, larm, lägesredovisningar, analys och information till allmänheten, medier och andra grupper. Inom Regeringskansliet har ansvaret för delgivning av information och underrättelser lagts på departementen, vilket är i enlighet med ansvarsprincipen. Härutöver utgör i viss mån Und-ber i Försvarsdepartementet en funktion för omvärldsbevakning som även kommer andra departement till del. Någon mer omfattande resurs för sammanställning och analys av information är det dock inte fråga om. När en kris berör flera departement är det det huvudansvariga departementet som också har i uppgift att sammanställa och analysera information och sprida den till övriga berörda delar i Regeringskansliet.

Mot bakgrund av erfarenheterna från flodvågskatastrofen kan utskottet nu konstatera att organisationen i Regeringskansliet för underrättelse- och informationsverksamhet inte var tillräcklig i den omfattande krissituatio-

nen. Information som inledningsvis inkom till UD analyserades inte och fördes inte heller vidare till dess politiska ledning. Det fanns inom UD ingen särskild funktion för detta ändamål, utan arbetet skulle utföras i linjeorganisationen. Utskottet kan konstatera att regeringen hösten 2005 beslutade att inrätta en central funktion i Regeringskansliet för sammanställning och analys av information. Enligt försvarsministern behövde det system som fanns för information och underrättelser i Regeringskansliet förstärkas och samordnas.

Enligt utskottet utgör avsaknaden av en fullskalig övning de första tre åren efter handlingsplanen 2002 en brist även i denna del. En sådan övning hade tidigare kunnat ge prov på om Regeringskansliets organisation för underrättelser och information fungerar också i samband med stora påfrestningar vid krissituationer som berör flera departement. Således hade det då kunnat visa sig om det var tillfyllest med ett system med enskilda departement som sammanställer, analyserar och delger information eller om det därutöver hade behövts en central funktion.

Som framgått har Försvarsdepartementet ett övergripande ansvar för Regeringskansliets beredskap. Det åligger därför framför allt Försvarsdepartementet, och därmed försvarsministern, att se över den departementsövergripande förmågan för underrättelser och information och tillse att lämpliga åtgärder vidtas om förmågan riskerar att vara otillräcklig.

Inom UD är det utrikesministerns ansvar att tillse att det finns en organisation för underrättelse och information. Utskottet kan konstatera att det i inledningen av flodvågskatastrofen fanns viktig information i UD som inte fördes vidare till departementsledningen. Det inkom emellertid också stora mängder information, framför allt från allmänheten, som inte omhändertogs då de som var i tjänst var fullt sysselsatta med att ta emot inkommande samtal. Mot bakgrund av ordningen att varje departement i en krissituation skall klara av att sammanställa, analysera och sprida information var, enligt utskottets mening, UD:s kapacitet inte tillräcklig i samband med flodvågskatastrofen. Detta ledde i sin tur till en fördröjd insikt om vilka krav hanteringen av flodvågskatastrofen ställde.

Utrikesförvaltningens beredskap

UD har bedrivit utbildnings- och övningsverksamhet som följer den plan som 2002 fastställdes i Regeringskansliet för utbildnings- och övningsverksamheten. Fram till december 2004 hade UD genomfört de första två av de fyra steg som ingår i planen.

Härutöver bedrivs också arbete med beredskapsfrågor inom utrikesförvaltningen, dvs. UD och utrikesrepresentationen, för att kunna bistå svenskar i nöd utomlands. Även om varje land har ett huvudansvar för de utlänningar som vistas på deras territorier har varje land rätt att på olika sätt bistå sina medborgare i utlandet. Ett stort ansvar för beredskapen inom utrikesförvaltningen har lagts på utlandsmyndigheterna, vilket förefal-

ler riktigt. Det är naturligt nog vid dessa som det finns bäst förutsättningar för att bygga upp kunskap om sådana lokala förhållanden som kan föranleda en kris i landet, att arbeta fram tänkbara katastrofscenarier med svenskar inblandade och att etablera kontakter med såväl svenska som inhemska aktörer i landet. Utskottet kan här notera att ambassaden i Bangkok hade förberett sig på en katastrof motsvarande en flygplansolycka eller ett terroristdåd med drabbade svenskar. En krisplan hade utvecklats och sändes hösten 2004 till UD. I planeringen ingick inte kriser av sådan omfattning som flodvågskatastrofen.

Kriser utomlands som drabbar svenskar inträffar inte sällan. Oftast klarar utlandsmyndigheterna att hantera krisen, mer eller mindre i samarbete med UD. Som regeringen redovisat för riksdagen har dock turistresandet de senaste decennierna ökat ständigt (prop. 2002/03:69 avsnitt 6.1). I en tid när varje dag tusentals svenskar reser utomlands hade det inte varit orimligt att föreställa sig någon form av katastrofscenario med konsekvenser som vida överstiger vad enskilda utlandsmyndigheter skulle kunna hantera på egen hand, utan som kräver en nationell kraftsamling och insatser från Sverige. Incidenter och hot om incidenter har under senare år, trots allt, förekommit i turisttåta områden på olika platser runtom i världen. I flera fall handlar det dessutom om länder där det finns skäl att befara att värdlandets egna resurser snabbt riskerar att bli otillräckliga när det gäller sjukvård eller transporter under en evakuering, vilket skulle kunna påkalla svenska insatser för att rädda svenskar på främmande territorium. Någon särskild analys av UD:s kapacitet att hantera mycket stora kriser utomlands där svenskar drabbats har inte genomförts. Utskottet kan konstatera att regeringen inte har aktualiserat sådana katastrofscenarier. Detta gäller dock även olika utredningar och myndigheter med uppdrag att diskutera och ta fram katastrofscenarier, liksom för övrigt riksdagen i samband med behandlingen av olika frågor.

Enligt utskottet hade en krisövning tillsammans med olika myndigheter och privata aktörer såsom reseföretag, grundad på ett sådant katastrofscenario, kunnat påvisa dels kapaciteten i olika delar av det rådande krishanteringsystemet, dels eventuella luckor i krisplanläggningen. I samband med flodvågskatastrofen uppenbarades att delar av systemet inte klarade av att hantera en så pass omfattande katastrof. Här kan nämnas registreringen av saknade, skadade och omkomna, som förvisso allteftersom kom att engagera ett stort antal medarbetare i Regeringskansliet men för vilket stödssystemet för att utföra arbetet var otillräckligt. Vidare uppenbarade flodvågskatastrofen att det fanns behov av insatser som tidigare inte funnits med i planeringen. Här kan nämnas Räddningsverkets insats och den katastrofmedicinska insatsen; för båda dessa typer av insatser har regeringen efter flodvågskatastrofen tagit initiativ till att skapa ett klart regelverk för myndigheternas agerande i en krissituation. Andra exempel på brister i systemet eller planläggningen för krishantering som uppenbarades

i samband med flodvågskatastrofen gäller evakuering av nödställda svenskar, finansiell beredskap för snabba och kostsamma insatser och, som redan berörts, analys och delgivning av information inom Regeringskansliet.

Ansvaret för avsaknaden av övningar och förberedelser för en katastrof utomlands med ett mycket stort antal drabbade svenskar, och som föranleder extraordinära insatser från Sverige, kan knappast anses ligga på utlandsmyndigheterna, utan måste ligga på UD och därmed på utrikesministern.

Statsrådets beslutsberedskap

Enligt det gällande krishanteringssystemet utövar regeringen områdesansvaret på nationell nivå. Regeringskansliet bistår regeringen. Statsrådets beredskap kan mot den bakgrunden diskuteras både i fråga om deras roll som medlemmar av regeringen och som chefer i Regeringskansliet.

Avgörande när det gäller statsrådets beredskap är, enligt utskottets mening, att det är möjligt att på kort tid kunna samla en beslutför regering om fem statsråd. Vid Statsrådsberedningen finns en jourorganisation för att säkerställa detta. Härutöver noterar utskottet att statsråden inte har några särskilda på förhand angivna operativa uppgifter under en krishantering, och en sådan ordning vore inte heller lämplig. Bland annat skulle den förutsätta att vissa enskilda statsråd varaktigt befinner sig nära Regeringskansliet för att med kort varsel kunna infinna sig och utföra de angivna arbetsuppgifterna i en krissituation. En sådan tillgänglighet vore knappast förenlig med de uppgifter statsråden förväntas fullgöra i andra sammanhang i sin tjänsteutövning. Om statsrådets närvaro i sina respektive departement var nödvändig för departementens krishantering skulle det dessutom riskera att gå ut över regeringsarbetet i en krissituation. Gällande arbetsordningar för departementen möjliggör också för i första hand statssekreterarna att svara för ledningen av departementens arbete i en krissituation.

Det är enligt utskottets mening avgörande att departementschefer och övriga statsråd tillser att det i en krissituation kan beslutas om nödvändiga insatser och åtgärder om sådana behov uppstår. Statsråden skall ha god kännedom om krishanteringssystemet och övningsverksamheten inom Regeringskansliet liksom om det ansvar som åvilar dem.

Regeringens handlande i anledning av katastrofen

Regeringens allmänna roll under krisen

Utskottet kan konstatera att det inte förekom några direkta kontakter mellan statsråd den 26 december i anledning av flodvågskatastrofen. Det dröjde omkring ett dygn innan statsråd och statssekreterare började inse vidden av katastrofen. Första gången medlemmar av regeringen samlades var på eftermiddagen den 27 december, knappt ett och ett halvt dygn efter

det att UD fått första samtalet från ambassaden i Bangkok och den konsulerenheten påbörjat sitt arbete. Då fanns tre statsråd närvarande. Andra gången var den 28 december, då fem statsråd närvarade. Vid det tillfället beslutade statsministern att inrätta en statsrådsgrupp för information och diskussion samt för att på kort varsel samla en beslutför regering i frågor med anknytning till katastrofen. Från och med den 29 december träffades statsrådsgruppen varje dag.

En fråga som togs upp i allmänna termer vid statsrådsgruppens möte den 28 december var finansieringen av insatser i anledning av katastrofen. Det förelåg knappast några hinder i form av finansiella restriktioner för genomförandet av olika insatser, och det har i granskningen inte framgått att insatser skulle ha uteblivit på grund av sådana restriktioner. Emellertid kan det bland tjänstemän i Regeringskansliet ha funnits en mer eller mindre återhållsam hållning till insatser som skulle medföra höga kostnader för staten, särskilt i katastrofens tidiga skede. Inom statsrådsgruppen fanns också en medvetenhet om att så kunde vara fallet, varför man bestämde sig för att ge en ”signal”, via statssekreterargruppen, om att finansieringen av insatser fick ordnas senare.

Som framgått ovan finns i Statsrådsberedningen en ständig beredskap för att kunna hålla ett regeringssammanträde med bara ett par timmars varsel. Oaktat detta vill utskottet här framhålla betydelsen av att snabbt samla regeringen i en krissituation för att ha en beslutför regering på plats. Det är också i en krissituation av stor vikt att statsråden inte bara får information som gäller det egna ansvarsområdet – sådan information får de direkt från sina departement – utan även sådan som gäller andra statsråds ansvarsområden och händelseutvecklingen i stort. Om flera statsråd är samlade breddas överläggningen inom regeringen och ett bredare spektrum av åtgärder kan diskuteras.

Inget har framkommit som visar att regeringen inte skulle ha kunnat samlas inom föreskriven tid, men mot bakgrund av det anförda var det enligt utskottet ändå ett riktigt initiativ att inrätta en särskild statsrådsgrupp. Utskottet anser dock att gruppen borde ha inrättats tidigare än eftermiddagen den 28 december. Statsministern fick på morgonen den 27 december information om att lika många svenskar kunde ha omkommit som i Estoniakatastrofen. Om inte förr så borde, enligt utskottet, statsministern vid denna tidpunkt ha kallat in flera statsråd för att snarast bilda en statsrådsgrupp.

Vidare menar utskottet att statsrådsgruppens hantering av finansieringsfrågan borde ha skett i regeringsbeslutets form. Det informella sätt på vilket frågan nu hanterades var inte tillräckligt för att budskapet skulle nå ut i organisationen. Genom ett regeringsbeslut hade tydliggjorts att det fanns medel för nödvändiga åtgärder, och därigenom skulle även markerats att katastrofläge rådde. Såväl statsministern som utrikesministern skulle ha kunnat se till att ett sådant beslut fattades. Som föredragande i regeringen i bl.a. ärenden som gäller budgetreglering och redovisning av

statsmedlen ligger det emellertid närmast till hands för finansministern att ta ett sådant initiativ. Genom ett sådant initiativ hade kunnat säkerställas att finansieringsfrågan inte skulle riskera att utgöra något hinder i den fortsatta hanteringen av katastrofen.

Härutöver konstaterar utskottet att det vid statsrådsgruppens möten inte fördes några minnesanteckningar, vilket var ett medvetet beslut mot bakgrund av att det inte skulle fattas några formliga beslut. Detsamma gällde vid statssekreterargruppens möten. I övrigt inom Regeringskansliet varierar graden av dokumentation från krishanteringen, från detaljerade loggböcker till ingen dokumentation alls. I en krissituation är hanteringen av krisen självklart överordnad andra arbetsuppgifter. Utskottet vill ändå framhålla att dokumentation även av möten av mer informell karaktär är värdefull dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet.

Enskilda statsråds handlande i inledningen av katastrofen

Nedan behandlar utskottet enskilda statsråds handlande i vissa konkreta frågor som uppstod i anledning av katastrofen (t.ex. bemanningen på UD, räddningsinsatsen, registrering av saknade och omkomna). Här avser utskottets bedömning statsråds handlande på en mer allmän nivå i inledningen av katastrofen.

Statsminister Göran Persson fick på annandagens morgon, i samband med ett rutinsamtal, information från statssekreterare Lars Danielsson som bl.a. innehöll uppgifter om att det hade inträffat en naturkatastrof. Persson tog på morgonen också del av nyhetskanalen Sky News sändningar (se avsnitt 2) som rapporterade om katastrofen. Han hade senare under dagen ytterligare ett antal kontakter med medarbetare i Regeringskansliet, men vid dessa sades inget som föranledde honom att bedöma det inträffade som annat än en biståndsfråga för den svenska regeringens del.

Utrikesminister Laila Freivalds fick under annandagen mer utförlig information från Regeringskansliet som bl.a. innehöll uppgifter om att många svenskar befann sig i det drabbade området men att det inte fanns några bekräftade uppgifter om omkomna eller skadade. Hon fick också information om att trycket på UD var hårt. Uppgifterna föranledde henne inte att vidta några särskilda åtgärder eller åka till UD.

Informationen som Göran Persson och Laila Freivalds tog del av under annandagen var i sig kanske inte sådan att de borde insett att så många svenskar kunde ha drabbats så hårt, och att det kunde komma att krävas extraordinära statliga insatser i form av sjukvårdsteam, evakueringshjälp etc. Vidare måste de kunna räkna med att medarbetare inom regeringen

och Regeringskansliet kontaktar dem i takt med att nya, oroväckande uppgifter om katastrofens omfattning inkommer till Regeringskansliet. Emellertid stannade viktig sådan information på lägre nivåer i Regeringskansliet.

Av granskningen framgår att varken Persson eller Freivalds aktivt följde nyhetsrapporteringen den 26 december; Persson tittade på internationella nyhetsmedier på morgonen och Freivalds följde över huvud taget inte några nyhetsmedier. Den information de fick från Regeringskansliet och, i Perssons fall, såg i nyhetssändningar måste trots allt anses ha varit så pass illavarslande att det fanns anledning för dem att, såsom statsminister och utrikesminister, under dagen mer aktivt följa nyhetsrapporteringen för att hålla sig à jour med händelseutvecklingen. Det kunde ha lett till åtgärder från deras sida redan den 26 december eller tidigt den 27 december, t.ex. kontakter med varandra och andra medlemmar i regeringskretsen. Göran Persson och Laila Freivalds borde ha sökt information mera aktivt själva.

De statsråd som under annandagen förefaller ha varit bäst underrättade var försvarsminister Leni Björklund och bistandsminister Carin Jämtin. Även om informationen till dessa inte var entydig innehöll framför allt den information som gavs till Carin Jämtin från Regeringskansliet uppgifter som gav anledning till oro, inte bara över vad som hänt utan också över Regeringskansliets och UD:s kapacitet att hantera situationen. Hon uppmärksammade också detta men fick lugnande besked från tjänstemän i UD. Leni Björklund, som var sjuk vid tillfället, hade inte lika mycket kontakt med Regeringskansliet som Jämtin. Hon började dock tidigt på annandagen följa nyhetsrapporteringen. Redan under den dagen började hon också överväga om det skulle behöva vidtas några särskilda åtgärder för att bistå drabbade svenskar, vilket tog sig uttryck i en diskussion med statssekreteraren i Försvarsdepartementet om lämpligheten att sätta in Herculesplan.

För en regeringsmedlem kan det inte, som utskottet anfört i det föregående, anses tillräckligt att i en befarad allvarlig krisituation begränsa sitt handlande till det egna ansvarsområdet, även om det självklart oftast är inom detta område det finns anledning att agera. Ett statsråd måste härutöver också se till att uppmärksamma statsministern och andra berörda medlemmar i regeringen på vad som inträffat.

Enligt utskottet kan det i efterhand konstateras att det förelåg skäl för både Jämtin och Björklund att under annandagen kontakta åtminstone Laila Freivalds. Nu skedde Jämtins första kontakt med Göran Persson och Laila Freivalds på eftermiddagen den 27 december, och Björklunds första kontakter med dessa dröjde ytterligare.

Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson fick kännedom om katastrofen via medier den 26 december. Att det rörde sig om en stor katastrof insåg hon den 27 december. Hon var då också i kontakt med sitt departement och nästföljande dag åkte hon till departementet. Den 29 december reste hon på en planerad semesterresa, vilken hon två dagar senare avbröt. Beslutet att trots den uppkomna situationen åka på semester tog Johansson i samråd med bl.a. socialministern, vilken också skulle fungera som hen-

nes ersättare. Även med hänsyn till detta menar utskottet att det var fel av Johansson att åka på semester; hennes ansvarsområde i regeringen var i hög grad berört vad gäller båda den katastrofmedicinska insatsen i Thailand och omhändertagandet i Sverige.

Vad gäller övriga statsråd kan utskottet konstatera att de som sedermera kom att bli berörda som regel hade kontakt med sina departement omkring ett dygn efter katastrofen och kom till sina departement efter ytterligare ett till två dygn. Ett skäl till detta var att den information som ändå fanns i form av mediers rapportering, telefonsamtal och e-postmeddelanden från allmänheten och rapporter från ambassaden inte ställdes samman och spreds vidare till övriga delar i Regeringskansliet. Utskottet har i det föregående konstaterat att det när flodvågskatastrofen inträffade fanns brister i den departementsövergripande förmågan för underrättelser och information.

Inledandet av det akuta krisarbetet och olika insatser

Första rapporterna om att en stor naturkatastrof hade inträffat och att svenskar fanns bland dem som drabbats nådde Regeringskansliet tidigt på morgonen den 26 december. Jourhavande tjänstemän gjorde snabbt bedömningar av katastrofens omfattning för svensk del som, skulle det senare visa sig, var förhållandevis korrekta. Även i medierna rapporterades att stora mängder svenska turister befann sig i de områden som drabbats av flodvågen. En annan bild under annandagen som också förmedlades via medier, och som framfördes till beslutsfattare inom Regeringskansliet på högre nivå, var att det rörde sig om en stor katastrof med många döda i flera länder i södra och sydöstra Asien, men att det för svensk del framför allt var en biståndsfråga. Nedan återkommer utskottet till mediebilderna under annandagen.

Ett allmänt konstaterande från utskottets sida är att inledandet av det akuta krisarbetet dröjde mer än acceptabelt. Det grundläggande problemet därvidlag var att viktiga uppgifter och slutsatser om vad som kunde ha hänt inte fördes vidare till den högsta ledningen i departementen utan stannade på lägre nivå i organisationen. Som framgått var det inte så att oroväckande signaler från linjen saknades tidigt i kriskeendet, tvärtom. Med en särskild funktion i Regeringskansliet för analys och spridning av information skulle förmodligen det akuta krisarbetet ha kommit i gång snabbare. Erfarenheten visar också att de rutiner som finns i UD sedan tidigare, och som tillämpats i samband med kriser av klart mindre omfattning än flodvågskatastrofen, har varit tillräckliga för att ett akut krisarbete skall påbörjas.

Härutöver kan utskottet konstatera följande.

Den *krisorganisation* som inrättades i UD redan på söndagen byggdes under de följande dygnen ut successivt. De första dagarna var krisorganisationen långt ifrån tillräcklig. Framför allt rådde brist på personal som kunde ta emot samtal och registrera uppgifter om saknade och omkomna,

vilket i sin tur innebar att inte bara allmänheten utan också vissa myndigheter hade svårt att komma i kontakt med UD. De i sammanhanget centrala chefstjänstemännen fanns inte på plats förrän den 27–28 december. Det kan nu konstateras att Laila Freivalds, i egenskap av departementschef, tidigare och mer aktivt borde ha förvissat sig om organisationens kapacitet, för att kunna vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

När det gäller *registreringen* av saknade och omkomna kan utskottet konstatera att det fanns brister under krisförloppet och att riktiga insatser vidtogs för sent. Registreringen gjordes under delvis improviserade former och de registrerade uppgifterna sammanställdes inte på ett tillförlitligt sätt, vilket ledde till oklarheter om vilka personer som fanns bland dem som drabbats samt gav upphov till felaktiga besked om antalet saknade och omkomna. En bättre beredskap hade enligt utskottets mening kunnat leda till en bättre krishantering i detta avseende. Som utskottet anför i det föregående saknades ett fungerande stödsystem för att registreringsarbetet skulle kunna utföras effektivt. Det borde ha funnits fungerande rutiner för registreringen, och organisationen borde varit övad för uppgiften. När det under krisförloppet stod klart att registreringen skedde improviserat och utan tillräcklig exakthet borde ännu större resurser satts in vid ett tidigare skede. Utskottet kan i sin granskning konstatera att Laila Freivalds, som chef för UD, har ett ansvar för att tillse att det i UD finns en adekvat organisation och ett fungerande stödsystem för registrering av personuppgifter när svenskar drabbas utomlands vid en katastrof.

På morgonen den 27 december var det klarlagt att ambassaden i Bangkok led av kraftig underbemanning och var i behov av avsevärda *förstärkningar*. UD:s personalenhet började arbeta med att kalla in personal som kunde åka, och första medarbetaren från UD avreste på kvällen den 27. Därefter skickades ytterligare personer. Den stora styrkan kom till Thailand på onsdagen. Förstärkningar började också fr.o.m. natten till den 27 december att skickas från andra svenska ambassader i regionen. Utskottet kan konstatera att de första förstärkningarna kom i väg förhållandevis snabbt, men att de mer omfattande förstärkningarna som efterfrågades av ambassaden dröjde ett par dagar. Vid den aktuella tidpunkten fanns ingen stående beredskapsstyrka i reell mening. Förekomsten av en sådan styrka skulle rimligtvis ha underlättat en snabb förstärkning av ambassaden och konsulatet. Mot bakgrund av att det inte fanns en stående beredskapsstyrka i Stockholm och att många medarbetare dels befann sig på julferie, dels behövdes i hemmaorganisationen, finns det förklaringar till tidsutdräkten. Enligt utskottet har Laila Freivalds, såsom departementschef, däremot ett ansvar för att det saknades en beredskapsstyrka i Stockholm. Utskottet har i det föregående påtalat frånvaron inom utrikesförvaltningen av ett katastrofscenario med ett mycket stort antal svenskar som drabbas utomlands. Övningar utifrån ett sådan scenario hade enligt utskottet kunnat uppenbara behovet av en sådan beredskapsstyrka.

När det gäller *Räddningsverkets insats* visar granskningen att den föregicks av en rad, i efterhand delvis svårfattliga, kontakter såväl mellan Räddningsverket och Regeringskansliet som mellan olika enheter inom Regeringskansliet (UD respektive Försvarsdepartementet). Den räddningsinsats som var aktuell – att bistå drabbade svenskar utomlands – var den första i sitt slag och det fanns från början inte någon klar bild av hur insatsen skulle utformas eller vilken beslutsordning som skulle tillämpas. Någon begäran från ambassaden om en sådan insats inkom inte heller. Den styrka från Räddningsverket som slutligen avreste kvällen den 28 december skulle enligt vad som anförts i granskningen möjligen ha kunnat komma i väg uppemot halvtannat dygn tidigare om klartecken för insatsen hade givits omgående.

Utskottet anser att insatsen fördröjdes till följd av det sätt på vilket frågan hanterades i Regeringskansliet. Utskottet kan här konstatera att såväl försvarsminister Leni Björklund som biståndsminister Carin Jämtin redan den 26 december och framför allt den 27 december åtminstone delvis kände till och var inblandade i de turer som föregick insatsen. Mot bakgrund av att det rörde sig om en insats för vilken det inte fanns en på förhand uttänkt beslutsordning borde, enligt utskottet, Björklund och Jämtin ha agerat ännu mer aktivt för att tydliggöra sina bedömningar att en insats kunde behövas. Ett alternativt förfarande som dessa hade kunnat välja var att föra frågan till regeringskretsen för ett snabbt avgörande i form av ett regeringsbeslut. Oklarheter i finansieringsfrågan och i vad mån Räddningsverkets instruktion medgav en räddningsinsats i Thailand talar för en sådan hantering.

Ytterligare en insats var att skicka *sjukvårdsteam* till Thailand. Även denna insats var den första i sitt slag, och det regelverk som förelåg avseende sjukvårdsinsatser i en krissituation var inte utformat med sådana insatser i åtanke. Några juridiska hinder för att skicka s.k. bedömnings-team med uppgift att inhämta information förelåg dock inte, och när det gäller team med sjukvårdande uppgifter är faktum att sådana också skickades. För uppdraget anlätades sjukvårdspersonal från vissa landsting. Ett första mindre team avreste kvällen den 28 december. Ett större team avreste på kvällen den 29 december och var framme i Phuket på kvällen (lokal tid) den 30 december. I UD började diskussionen om en sjukvårdsinsats på eftermiddagen den 27 december och den 28 december. UD hade på morgonen den 27 fått ett faxmeddelande från ambassaden i Bangkok om behov av kristeam. Efterhand kom UD och Socialstyrelsen överens om att det var UD som stod för uppdraget men att det var Socialstyrelsen som skötte kontakterna med landstingen och koordinerade insatsen. Socialdepartementet blev engagerat den 29 december efter förfrågan från UD om Socialdepartementet kunde ta hand om kontakterna med Socialstyrelsen.

Vad gäller rättsläget konstaterar utskottet att det bemyndigande som riksdagen gett till regeringen att meddela föreskrifter för landstingen ur ett nationellt katastrofmedicinskt perspektiv inte uttalat säger om det även inbe-

griper katastrofmedicinska insatser i utlandet. Statsrådet Ylva Johansson har gjort bedömningen att så inte var fallet. Enligt utskottets mening är denna fråga emellertid av mindre betydelse i sammanhanget. Eftersom flera landsting själva tidigt anmälde att de stod till förfogande fanns aldrig något behov av att från central nivå få dispositionsrätt över landstingens resurser. Frågan gäller snarare om det fanns behov av att klargöra för Socialstyrelsen att den skulle svara för kontakterna med landstingen och samordna genomförandet av insatsen; huruvida landstingen å sin sida hade rätt att tillhandahålla vård utomlands är en annan fråga som inte behandlas här.

Utskottet anser att insatsen borde ha kommit i väg tidigare än vad som nu skedde, vilket bl.a. skulle ha avlastat den under katastrofen hårt tyngda thailändska sjukvården. Socialdepartementet är det departement som har kompetens i sjukvårdsfrågor i Regeringskansliet och därför borde detta departement ha intagit en mer aktiv roll tillsammans med UD när det blev känt att det fanns många skadade svenskar i det drabbade området. Statsrådet Ylva Johansson är det statsråd som har ansvar för sjukvårdsfrågor, och utskottet kan konstatera att hon har ansvaret för att tillse att Socialdepartementet är aktivt. Särskilt angeläget var detta mot bakgrund av att det saknades en självklar beslutsordning. Alternativt hade Johansson, eller Freivalds, kunnat föra frågan till regeringen, som då i regeringsbeslutets form ålagt Socialstyrelsen att samordna insatsen och meddelat att det fanns pengar därför.

Den stora bristen var dock avsaknaden av en organisation för genomförandet av katastrofmedicinska insatser och att man inte tidigare tänkt i sådana termer, även om det sedan ett par år finns ett avtal mellan de nordiska länderna om att hjälpa varandra i händelse av en kris eller katastrof. Utskottet kan här åter konstatera att ett katastrofscenario med ett mycket stort antal drabbade svenskar utomlands hade kunnat uppenbara behovet av sådana insatser. Som departementschef i UD har utrikesministern ett ansvar för att det genomförs övningar utifrån sådana scenarier.

Ännu en insats gällde *evakuering* av nödställda svenskar och sjuktransporter. Förstahandsansvaret åligger här reseföretag och försäkringsbolag. Dessa visade sig dock ha svårigheter att själva helt hantera situationen varför åtgärd vidtogs inom Regeringskansliet för att få beställa evakueringsflyg, vilket huvudsakligen skedde med hjälp av SAS, och sjuktransportflyg, vilket bl.a. skedde genom Luftfartsverket. Vad gäller SAS bekräftades UD:s avsikt på eftermiddagen den 28 december och ett avtal kunde skrivas den 29 december. När det gäller Luftfartsverket tog UD kontakt med verket på morgonen den 28 december med en begäran om att utreda möjligheten att konvertera hemtagningen av skadade på bår. Beställningen av sjuktransporter gjordes av UD strax före lunch den 29 december.

Utskottet noterar att regeringen hösten 2004 redovisade för riksdagen att arbetet med att inrätta det nationella ambulansflyget hade fortsatt och att ett flygplan nu kunde ställas om till ett avancerat ambulansflyg. Hösten

därefter, 2005, redovisade regeringen dock att arbetet med det nationella ambulansflyget hade fortskridit och att ett flygplan beräknades vara operativt under hösten 2005. Ingen av dessa redovisningar tycks ha varit riktig.

Det fanns sedan år 1984 ett evakueringsavtal mellan SAS och de skandinaviska regeringarna som innebar att SAS snabbt skulle ställa flygplan till förfogande mot ersättning från staten. Avtalet var emellertid inte känt inom den politiska ledningen vid UD. Detta kan ha bidragit till att evakueringsinsatserna försenades. Det första SAS-flyget lyfte den 29 december. Allmänheten fick informationen att "säkerhetsbestämmelser, flygtillstånd m.m. gjorde att det tog tid att få fram extra flygkapacitet". Utskottet konstaterar att de statliga evakueringsinsatserna borde ha kunnat inledas tidigare om utrikesministern agerat mer pådrivande samt haft kunskap om evakueringsavtalet. Snabbare evakuering av skadade svenskar som kunde klara en längre flygresa hade också givit utrymme åt thailändska patienter som nedprioriterades av den thailändska sjukvården.

Samordningen mellan departementen och Statsrådsberedningens roll

Inledningsvis ansågs katastrofen enligt gällande beredskapsplanering vara en angelägenhet för UD och främst konsulära enheten. Som framgått stod det efter hand dock klart att flera departement var berörda. Någon tveksamhet kring vilket departement som var huvud- och samordningsansvarigt, nämligen UD, verkar emellertid inte ha förelegat i Regeringskansliet. Statssekreterare Lars Danielsson konstaterade den 27 december behovet av en statssekreterargrupp och det första mötet ägde rum den 28 december, varefter gruppen träffades dagligen. Statssekreterargruppen tog i sin tur initiativ till att inrätta en kontaktmannagrupp för att underlätta kontakterna mellan berörda departement. Gruppen hade två sammanträden, det första den 31 december och det andra den 3 januari.

Utskottet kan konstatera att informationsutbytet mellan UD och andra departement inte förefaller ha fungerat. UD tog direktkontakt med myndigheter som låg under andra departement utan att först ha stämt av med dessa departement, vilket var emot den ordning som var avsedd att gälla. Mot bakgrund av att UD hade huvud- och samordningsansvaret under katastrofen låg, enligt utskottet, ansvaret för att ta dessa kontakter på UD.

Vidare kan utskottet notera att samordningen i Regeringskansliet förbättrades sedan statssekreterargruppen bildats. Statsrådsberedningen ledde statssekreterargruppen, men samordningen sköttes fortfarande av UD. Det var en brist att det inte tidigare inrättades ett departementsövergripande organ. Utskottet anser att UD borde ha meddelat Statsrådsberedningen när det visade sig att frågor för vilka andra departement svarade blev aktuella, varpå Statsrådsberedningen hade kunnat inrätta en statssekreterargrupp. Utskottet kan konstatera att en sådan grupp borde ha varit verksam tidigare än vad som skedde. Om den funnits på plats och börjat arbeta fr.o.m.

den 27 december skulle sannolikt flera frågor ha kunnat klaras ut och dessutom hade fler departement snabbare blivit involverade i krishanteringsarbetet.

Vidare hade det varit rimligt att Statsrådsberedningen klargjort situationen och hört med UD i vilken mån det fanns behov av en statssekreterargrupp för att samordna krishanteringen i Regeringskansliet.

Kontakterna med statschefen

Av RF framgår att statschefen skall hållas informerad av statsministern om rikets angelägenheter. De krav som ställs på statsministern härvidlag och i vilken form det skall ske framgår dock inte, mer än att regeringen sammanträder i konselj, s.k. informationskonselj, under statschefens ordförandeskap när så erfordras. Normalt hålls sådana konseljer tre till fyra gånger per år.

Bestämmelsen i RF måste ändå sägas stipulera ett krav på statsministern att snabbt se till att statschefen blir informerad om en stor katastrof inträffar och att denne sedan ges information löpande. Att statschefen hålls underrättad på detta sätt är en förutsättning för att han eller hon skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Det finns i Statsrådsberedningen en ordning som innebär att bl.a. hovet skall underrättas i en krissituation. Det är då inte statsministern personligen som, enligt denna ordning, skall underrätta hovet utan centralt placerade chefstjänstemän.

Utskottet konstaterar dels att det dröjde till en bit in på måndagen den 27 december innan hovet fick information, dels att det då var hovet som efterfrågade informationen, dels att informationen under de första dagarna inte gavs av statsministern personligen utan av olika tjänstemän inom Förvaltningsavdelningen, Statsrådsberedningen respektive UD.

Att information inte gavs förrän på måndagen får ses mot bakgrund av att det inom Regeringskansliet dröjde innan det inträffade uppfattades som en nationell katastrof. Givet den bild som dominerade i Regeringskansliet på söndagen fanns knappast skäl att redan då kontakta hovet. På måndagen, när vidden av katastrofen blev tydligare, kan det sägas att läget var sådant att hovet borde ha informerats omgående. Som nu blev fallet fick hovet efterfråga information och informationen från åtminstone mer centrala regeringskällor dröjde för länge. Det kan konstateras att den ordning som finns i Statsrådsberedningen för att säkerställa information till hovet inte efterföljdes.

När det sedan gäller frågan om vem som skall informera statschefen kan utskottet erinra om vad det anförts angående statschefens samråd med statsministern inför utrikes resor. Utskottet har därvid konstaterat att praxis för samrådet har utvecklats på ett sätt som inte stämmer överens med ordalydelsen i RF. Även om det inte är statsministern personligen som deltar i samrådet måste det, för att stå i överensstämmelse med RF, i alla händel-

ser vara så att det är statsministern som bär ansvaret. I linje med detta menar utskottet att det i en krissituation inte behöver vara statsministern personligen som informerar statschefen, men det är statsministern som har ansvar för att det sker. När omständigheterna så medger bör dock, enligt utskottet, även statsministern personligen ha en kontakt med statschefen för att ge information om läget.

Den externa informationen från regeringen

Den som inledningsvis företrädde regeringen gentemot media var biståndsminister Carin Jämtin. Motiveringen till detta var att katastrofen den 26 december för svensk del uppfattades som en biståndsfråga, inte som nationell katastrof. Uppgifter som tydde på att naturkatastrofen också hade en nationell dimension började komma redan den 26 december, men den officiella linjen var att fortsätta se på det inträffade i termer av bistånd. Som nu blev fallet gjorde statsminister Göran Persson och utrikesminister Laila Freivalds sina första uttalanden på eftermiddagen den 27 december. Fram till dess var det alltså biståndsministern som hade företrätt regeringen och varit tillgänglig för medier.

Att det inledningsvis var biståndsministern som företrädde regeringen utåt är förstäligt mot bakgrund av att Sverige snabbt fick en begäran från FN om att skicka katastrofbistånd, eller humanitärt bistånd, till Sri Lanka. Samtidigt kan detta ha lett till att insikten om effekterna för svenskt vidkommande fördröjdes på olika håll. Att det är biståndsministern som företräder regeringen utåt ger i sig en signal om hur något som inträffat skall tolkas. I sammanhanget kan också nämnas att Jämtin och hennes pressekreterare inför framträdanden i medier också framhöll att frågorna helst skulle handla om biståndsinsatsen. Således kan en anledning till att rapporteringen i vissa svenska medier riktades mot den humanitära katastrofen i tredje världen delvis ligga i regeringens eget sätt att se det som en biståndsfråga.

Frågan om vem som skulle företräda regeringen den 26 december gentemot medierna tycks i praktiken ha avgjorts i överläggningar mellan pressekreterare åt statsministern, utrikesministern och biståndsministern. Därefter stämde pressekreterarna av sin bedömning med sina respektive ministrar. Måhända är ett förfarande som detta det normala och mest lämpliga för att, när behov uppstår, bedöma vem som skall företräda regeringen utåt i ett ärende. Enligt utskottet kan det dock ifrågasättas om inte statsråden i högre grad själva aktivt borde medverka i dessa bedömningar.

Slutligen kan utskottet notera att regeringen och Regeringskansliet inledningsvis hade en restriktiv inställning när det gällde uppgifter om omkomna svenskar. Statsråd och tjänstemän ville enbart tala om bekräftat omkomna, vilket fick till följd att det uppstod en stor skillnad mellan å ena sidan de officiella siffror som förmedlades av regering och regeringskansli och å andra sidan de uppgifter som förmedlades till anhöriga från

svenskar i Thailand och som alltmer började förekomma i medierna. Detta bidrog sannolikt till den mindre alarmerande bild som flera statsråd hänvisat till att de inledningsvis hade av katastrofen. Redan på morgonen talade Göran Persson och andra internt om att antalet omkomna kunde vara i nivå med Estoniakatastrofen. Den 28 december började man tala om att den slutliga siffran över antalet döda svenskar kunde bli mycket hög. Laila Freivalds uppgav vid en presskonferens att 1 500 svenskar saknades och att man var rädd för att många av dessa inte skulle återfinnas. Ett par dagar senare talade Göran Persson om 1 000 döda.

Enligt utskottet var det inledningsvis riktigt att inte gå ut med obekräftade uppgifter över hur många som kunde ha omkommit. Däremot skulle regeringen tidigare ha kunnat meddela att man befarade ett mycket stort antal omkomna svenskar.

Statsrådets ansvar

Som framgått av vad som har anförts i det föregående ankommer det enligt 1 kap. 6 § regeringsformen på regeringen att styra riket. Denna uppgift utövar regeringen enligt samma grundlagsbestämmelse under ansvar inför riksdagen. Det ansvar som på detta sätt i konstitutionell mening vilar på statsråden hindrar givetvis inte att också andra befattningshavare bär ett ansvar för det sätt på vilket de fullgör sina åligganden i det allmännas tjänst. Konstitutionsutskottets granskning är emellertid begränsad till att gälla statsråden. Inför riksdagen bär statsråden i sista hand alltid det ansvar som följer av regeringsformens bestämmelser. Utformningen av den kritik som kan riktas mot statsråd i utskottets granskningsbetänkanden blir dock på ett naturligt sätt betingad av andra befattningshavares ansvar och i vad mån de kan anses ha fullgjort sina åligganden.

Vad gäller regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 fördelar sig sammanfattningsvis, enligt utskottets mening, det ansvar som i enlighet med det nu anförda kan anses vila på statsråden enligt följande.

Statsminister Göran Persson har i egenskap av chef för Regeringskansliet ansvar för dess ändamålsenliga organisering, inklusive krisorganisation. Utskottet har i sin granskning kunnat konstatera att det funnits allvarliga brister avseende roll- och uppgiftsfördelningen i Regeringskansliet vid departementsövergripande krissituationer. I granskningen har konstaterats att fullskaliga övningar borde ha genomförts tidigare än vad som nu skett i syfte att pröva samordningsförmågan inom Regeringskansliet och tydliggöra Statsrådsberedningens roll i en krissituation. Enligt utskottet har Göran Persson det övergripande ansvaret för att detta inte har gjorts.

Utskottet menar också att Göran Persson, mot bakgrund av innehållet i den information han ändå erhöll från medarbetare och via nyhetsmedier den 26 december, mer aktivt borde ha sökt information för att hålla sig à jour med händelseutvecklingen.

Vidare borde Göran Persson på morgonen den 27 december, när han insåg att det kunde röra sig om en katastrof av samma storlek som Estonia-katastrofen, i egenskap av regeringschef snabbt ha kallat samman en särskild statsrådsgrupp för att samla berörda statsråd. Han borde också, även om det formellt inte var nödvändigt, tagit initiativ till ett regeringsbeslut för att klargöra att det inte råde några finansiella restriktioner för de åtgärder som man vid UD eller andra departement ansåg behövde vidtas, i stället för att, som nu skedde, göra detta känt på ett mer informellt sätt.

Härutöver anser utskottet att Göran Persson också personligen borde ha haft kontakt med statschefen, om inte i inledningen av arbetet med att hantera katastrofen så åtminstone någon gång under de följande dagarna.

Utrikesminister Laila Freivalds hade ansvar för att UD:s organisation för underrättelse och delgivning av information inte fungerade. Enligt den ordning som gällde vid tidpunkten för flodvågskatastrofen var det UD som hade ansvar för att analysera, sammanställa och skicka vidare information inte bara inom UD utan också till andra berörda delar av Regeringskansliet. Utskottet anser att den kapacitet som fanns i UD härvidlag i samband med flodvågskatastrofen inte var tillräcklig.

Utskottet anser också att det i utrikesförvaltningen borde ha funnits beredskap för en katastrof utomlands, med drabbade svenskar, som är så omfattande att den inte kan hanteras av enbart den berörda utlandsmyndigheten. Ett sådant scenario borde ha förekommit i krisplaneringen, och det var UD:s, och därmed utrikesministerns, ansvar att tillse detta. Genomgångar och krisövningar utifrån ett sådant scenario hade sannolikt bidragit till att uppenbara brister i den organisation som är nödvändig för att hantera en sådan omfattande katastrof.

Vidare menar utskottet att Laila Freivalds den 26 december borde ha sett till att skaffa sig mer information, t.ex. genom att följa händelseutvecklingen via medierna. Även om informationen hon delgavs från Regeringskansliet inte innehöll uppgifter som visade på katastrofens verkliga omfattning var den ändå så pass illavarslande att hon borde varit mer aktiv under söndagen.

Såsom föredragande statsråd kunde, enligt utskottet, även Laila Freivalds ha tagit initiativ till ett formligt regeringsbeslut om finansiering av nödvändiga insatser. I sin egenskap av departementschef har Freivalds också ansvar för att vissa insatser och åtgärder kom i gång för sent eller fungerade otillfredsställande. Det gäller inrättandet av en krisorganisation med kapacitet att ta emot uppgifter från allmänheten och ett adekvat stödssystem därvidlag, förstärkning av ambassaden och konsulatet i Bangkok respektive Phuket samt evakueringen och sjuktransporterna av drabbade svenskar. Framför allt vill utskottet här framhålla brister i beredskapen och att förekomsten av ett sådant katastrofscenario i krisplaneringen som nämnts ovan sannolikt hade inneburit att beredskapen varit bättre. Övningar utifrån ett sådant scenario hade också kunnat uppenbara behovet

av räddningsinsatser och katastrofmedicinska insatser för att bistå svenskar vid en katastrof utomlands. Sådana insatser var nu inte planerade, och därför saknades en förberedd ordning för hur de skulle beslutas.

Utskottet anser även att UD, och därmed Laila Freivalds i egenskap av departementschef, har ansvar för den bristande samordningen mellan UD och övriga departement. När krishanteringens successivt kom att beröra områden för vilka andra departement än UD är ansvariga borde UD ha meddelat Statsrådsberedningen, som i sin tur snabbare än vad som nu skedde hade kunnat inrätta statssekreterargruppen för samordning av aktiviteter.

Försvarsminister Leni Björklund har ett övergripande ansvar för frågor avseende Regeringskansliets beredskap, vilket framgår av instruktionen för Regeringskansliet. Tillsammans med statsministern har hon därför, enligt utskottets mening, ansvaret för att samordningsförmågan i Regeringskansliet inte hade prövats tillräckligt före flodvågskatastrofen, trots de brister som hade påtalats därvidlag, och för att departementens och Statsrådsberedningens roller inte var klargjorda inom Regeringskansliet. Genomförandet av en fullskalig övning borde ha prioriterats. Leni Björklund har också ansvar för att den departementsövergripande förmågan i Regeringskansliet när det gäller underrättelser och delgivning inte hade prövats. Som framgått ovan låg, vid tidpunkten för flodvågskatastrofen, uppgiften att analysera, sammanställa och skicka vidare information till berörda delar av Regeringskansliet på det huvudansvariga departementet, men huruvida en sådan ordning var tillfyllest i en omfattande krissituation borde, som nu också skett, ha övervägts i Försvarsdepartementet.

I samband med hanteringen av flodvågskatastrofen anser utskottet att Leni Björklund den 26 december borde ha varit mer aktiv i förhållande till andra statsråd. Av utskottets granskning framgår att Björklund var ett av de bäst informerade statsråden under annandagen samt att hon hade flera kontakter med sitt departement varvid det bl.a. diskuterades insatser för att bistå drabbade svenskar. Även om bilden av katastrofens omfattning inte var fullständig borde under rådande omständigheter, enligt utskottets mening, kontakter ha tagits med såväl utrikesministern som statsministern. Björklund borde också ha ingripit mer aktivt för att klargöra att Räddningsverket skulle få klartecken för sin insats i Thailand.

Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson borde, som statsråd med ansvar för sjukvårdsfrågor och mot bakgrund av att det saknades en självklar beslutsordning, enligt utskottets mening, ha kvarstått i tjänst under hela den period som krishanteringens pågick. Hon har också ett ansvar för att Socialdepartementet inte var mer aktivt och bistod UD i arbetet med den katastrofmedicinska insatsen, även om UD självt tidigare än vad som nu skedde borde ha tagit kontakt med Socialdepartementet.

Biståndsminister Carin Jämtin var det mest aktiva statsrådet i inledningen av katastrofen. Hon fick information om att svenskar kunde ha drabbats och att Regeringskansliets organisation var satt under stora påfrest-

ningar på grund av det stora trycket från allmänheten. Hennes åtgärder var i huvudsak begränsade till det egna ansvarsområdet inom regeringen, dvs. biståndsfrågorna. Mot bakgrund av den information hon erhöll borde hon dock, enligt utskottet, under söndagen inte ha nöjt sig med att kontakta tjänstemän på UD utan även ha sett till att underrätta andra statsråd, främst utrikesministern och statsministern. Hon borde också, tillsammans med försvarsministern, ha ingripit mer beslutsamt i frågan om Räddningsverkets insats i Thailand.

Finansminister Pär Nuder, slutligen, kunde i likhet med statsministern och utrikesministern ha tagit initiativ till ett regeringsbeslut för att tydligt markera i Regeringskansliet att finansieringen inte fick utgöra något hinder för de insatser som ansågs nödvändiga.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutar utskottet sin granskning.