



Utrikesdepartementet

Expeditionschefen

Utrikesförvaltningens hantering av följderna av flodvågskatastrofen i Asien – en preliminär redovisning

Redovisningen innehåller tre delar:

I *del I* redogörs översiktligt för de verksamhetsområden och regelverk som närmast berörts under Asienkrisen: Den konsulära verksamheten, beredskapsplanering och krishantering samt katastrofbistånd, eller humanitärt bistånd.

I *del II* redovisas översiktligt utrikesförvaltningens hantering av flodvågskatastrofen. Avsnittet inleds med en kronologisk redovisning av arbetet under det första dygnet, den 26-27 december 2004. Därefter redovisas arbetet med de olika huvudprocesserna under perioden 27 december – 7 januari var för sig: Hemtransport av drabbade svenskar, övriga insatser i regionen, uppgifter om välbehållna, skadade, saknade och omkomna svenskar, personalförstärkningar i regionen och i Stockholm, samt information.

Avslutningsvis, i *del III*, återfinns ett avsnitt med kommentarer och preliminära slutsatser.

DEL I

- I.1 Den konsulära verksamheten.....sid 2
- I.2 Beredskapsplanering och krishantering.....sid 6
- I.3 Katastrofbiståndsid 10

DEL II

- II.1 Det första dygnet.....sid 12
- II.2 Den 27 december 2005 – 7 januari 2005.....sid 22

DEL III

- III.1 Kommentarer och preliminära slutsatser.....sid 39

- Bilagor.....sid 42

DEL I

I.1 Den konsulära verksamheten inom utrikesförvaltningen

Konsulärt bistånd, eller det stöd som den svenska staten genom utlandsmyndigheterna kan lämna svenska medborgare utomlands, är sedan länge en av utrikesförvaltningens kärnverksamheter. Delar av den konsulära verksamheten regleras av folkrätten ("jus protectionis") och av internationella konventioner, däribland Wienkonventionen om konsulära förbindelser från 1963 (SÖ 1974:10-12). I ett fåtal fall finns särskilda bilaterala s.k. konsularavtal eller konsularkonventioner eller andra traktatförhållanden som kan påverka vilka rättigheter svenska medborgare har i andra länder. Det sistnämnda gäller dock inte i förhållande till länderna i Sydostasien.

Till de konsulära huvuduppgifterna brukar alltså räknas olika former av hjälp, råd och bistånd åt egna medborgare och juridiska personer. Dit hör konsulärt ekonomiskt bistånd, som kan lämnas under vissa i lag bestämda förutsättningar. Dit hör även utfärdande av pass och viseringar, kontakt med anhöriga i nödsituationer, förmedling av pengar från anhöriga, röstmottagning vid utlandsmyndigheterna, efterforskningar av svenska resenärer, bistånd i brottmål, bistånd till brottsoffer, besök hos fängslade egna medborgare, vissa barnärenden, identifiering, underrättelse om och hemsändande av avlidna, etc. Formulering av s.k. reserekommendationer är en viktig del av verksamheten. Normalt räknas också främjande av kommersiella, ekonomiska, kulturella och vetenskapliga förbindelser till de konsulära uppgifterna, men dessa aspekter berörs inte närmare i denna promemoria.

Länderna i den europeiska Unionen har, i Romfördraget 1995, kommit överens om att "varje unionsmedborgare skall ha rätt till bistånd vid varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära representation", i de fall då det saknas fast representation eller honorärkonsul från det egna landet på det territorium där unionsmedborgaren uppehåller sig. Detta återspeglas i 14 §, Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Sedan 1966 finns en gemensam nordisk instruktion om konsulärt samarbete i tredje land, med motsvarande bestämmelser för de nordiska länderna. Den tillämpas idag gentemot medborgare i Island och Norge (UF 2000:7, Regeringskansliets föreskrifter om bistånd åt medborgare i Island och Norge). Mellan de nordiska länderna finns även en samarbetsöverenskommelse från 1962, enligt vilken varje nordiskt land skall behandla medborgare från de övriga nordiska länderna "lika med landets egna medborgare". Det innebär i praktiken att väldigt få konsulära ärenden hanteras vid de nordiska ambassaderna, då berörda nationella myndigheter kommunicerar och samarbetar direkt med varandra.

Den konsulära verksamheten inom den svenska utrikesförvaltningen blev föremål för en genomgripande översyn så sent som 2001, i betänkandet *”Konsulärt bistånd till svenskar utomlands”* (SOU 2001:70). Utredningen föreslog en översyn av den tidigare Lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Det rekommenderades ske bl.a. genom att skyldigheten att ge ”hjälp till självhjälp” skrivs in i lagen. Utredningen menade vidare att ekonomiskt bistånd inte bör få lämnas förrän det står helt klart att den som ansöker om ekonomiskt bistånd inte kan lösa situationen med hjälp av de råd som lämnats av utlandsmyndigheten.

Med utgångspunkt i betänkandet lade regeringen fram ett förslag till en ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd, som med stöd av samtliga partier antogs av Riksdagen den 3 juni 2003 (prop. 2002/03:69, bet. 2002/03: JuU 16, rskr. 2002/03: 209). Den nya Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, som trädde i kraft den 1 september 2003, innebär en viss skärpning av rätten till ekonomiskt bistånd, genom att den uttryckligen anger (6 §) att ekonomiskt bistånd får ges endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, och under förutsättning av att det även i övrigt är skäligt att bistånd ges. Vidare upphörde möjligheten för i utlandet bosatta svenskar att erhålla s.k. varaktigt ekonomiskt bistånd.

Utredningen konstaterade att många svenskar har orealistiska förväntningar på vilken typ och omfattning av stöd som svenska utlandsmyndigheter kan ge. Det visade sig bl.a. i en särskild Temoundersökning som man lät genomföra. Utredningen föreslog därför ökade informationsinsatser från UD:s sida. I samband med att den nya lagen antogs, genomfördes därför en brett upplagd informationskampanj, med annonser bland annat i dagspressen och en särskild informationsfolder - *”Resklar? UD:s råd inför utlandsresan”*. Foldern distribuerades hos bl.a. resebyråer, på ambassader och via internet. Den återfinns alltså på Utrikesdepartementets hemsida (ud.se).

Den enda lag som reglerar den konsulära biståndsverksamheten är således Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Därutöver finns allmänna bestämmelser i Förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters serviceskyldighet m.m., som även omfattar utlandsmyndigheterna. Mer specifika bestämmelser om den konsulära verksamheten finns i förordning eller i föreskrifter beslutade av Regeringskansliet. Relevanta lagar, förordningar och föreskrifter samt konkreta råd och handläggningsrutiner för utlandsmyndigheternas arbete med konsulära frågor finns beskrivna i en särskild *”Rättshandbok I – biträde åt enskilda och myndigheter”* från 2002, som givits ut i serien Utrikesförvaltningens handböcker.

Vid UD i Stockholm är det Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) som ansvarar för konsulära frågor. Vid enheten arbetar ca 15 personer med huvudsakligen konsulärt bistånd, varav fyra medarbetare ingår i den s.k. ”konsulära jouren” (mer om den nedan). Arbetet med de konsulära frågorna är mer omfattande än många tror. Exempelvis uppgår enbart antalet hemsända avlidna svenskar varje år till mellan ca 700 och 800. De konsulära arbetsuppgifterna kräver noggrannhet, erfarenhet och medkänsla.

Vid krislägen inrättas inom Konsulära enheten alltid en krisgrupp. Det finns färdiga checklistor som beskriver vilka åtgärder som bör vidtas, och förtryckta formulär för att ange krisgruppens ansvarsfördelning med mera. Gruppen leds i regel av enhetschefen eller gruppchefen.

Vid större konsulära eller andra kriser inrättas regelmässigt en särskild UD-övergripande beredskapsgrupp, under ledning av expeditionschefen eller den han eller hon utser. Beredskapsgruppens sammansättning beror av krisens art och region.

Sedan ett drygt år pågår inom Utrikesdepartementet och Regeringskansliets IT-enhet ett arbete med att ta fram ett IT-baserat konsulärt ärendehanteringssystem (”ConsData”). Syftet är att skapa ett system som ökar effektiviteten och enhetligheten i hanteringen och som skapar förutsättningar för en jämn och hög servicenivå dygnet runt, oavsett var man befinner sig i världen. Systemet skall vara tillgängligt för alla de medarbetare i utrikesförvaltningen som arbetar med konsulära frågor, och på sikt eventuellt även honorärkonsulaten. De uppgifter som förs in i systemet skall finnas tillgängliga ”on-line”, dvs samma information skall nå alla berörda handläggare samtidigt.

I det följande lämnas en översiktlig redovisning av de närmast aktuella relevanta författningarna och föreskrifterna för den konsulära verksamheten. Mer detaljerade utdrag ur föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd och om åtgärder vid dödsfall i utlandet, samt föreskrifter som rör organisation och ansvarförhållanden återfinns i Bilaga 1. Bestämmelser som gäller frihetsberövade eller brottsmisstänkta har däremot helt utelämnats ur denna genomgång.

Lagen(2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

6 § Den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp har rätt till ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligen att bistånd lämnas.

Bistånd lämnas med skäligen belopp för nödvändiga kostnader.

Bistånd kan även lämnas för avliden person enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Lagen reglerar, som nämnts ovan, enbart den individuella rätten till ekonomiskt bistånd. På grund av att sådant ekonomiskt bistånd bara skall lämnas när behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, kan dock sägas att lagen även indirekt berör utlandsmyndigheternas omfattande arbete med att bistå nödställda med annat bistånd: Upplysningar, råd och förmedling av kontakter – vad som brukar kallas "hjälp till självhjälp".

Konsulärt ekonomiskt bistånd kan, enligt 2-5 §§, lämnas till svenska medborgare bosatta i Sverige, samt flyktingar och statslösa personer bosatta i Sverige. Om det finns "särskilda skäl" kan bistånd även lämnas till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige och till andra utlänningar bosatta i Sverige. Den som har fått ekonomiskt bistånd skall, enligt 9 §, betala tillbaka biståndet till staten. Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd skall även betala en avgift (14 §).

Återbetalning av bistånd enligt 9 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt (13 §).

Relevanta utdrag ur Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. återfinns alltså i bilaga 1.

Förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd

1 § Den avgift som skall betalas enligt 14 § lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd är 10 procent av biståndsbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor, dock lägst 200 kronor och högst 4000 kronor.

Förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall

1 § När en större olyckshändelse eller naturkatastrof har inträffat skall vid behov en särskild expertgrupp hjälpa till vid identifiering av omkomna (expertgruppen för identifiering vid katastroffall). Rikspolisstyrelsen får efter samråd med Rättsmedicinalverket meddela föreskrifter om expertgruppens organisation och verksamhet.

Vid identifiering i samband med katastroffall utomlands av omkomna svenska medborgare och andra personer med nära anknytning till Sverige får expertgruppen på begäran av myndigheterna på olycksplatsen också hjälpa till vid identifiering av andra personer.

2 § Rikspolisstyrelsen beslutar på framställning från en polismyndighet och efter samråd med Rättsmedicinalverket om att sända ut expertgruppen samt om gruppens sammansättning vid katastroffall inom landet. När ett katastroffall inträffat utomlands fattas motsvarande beslut av Regeringskansliet efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket.

I expertgruppen kan ingå rättsläkare, rättsodontologer och kriminaltekniker. Till chef för gruppen skall en företrädare för Rikspolisstyrelsen utses.

Det är alltså Regeringskansliet/Utrikesdepartementet som efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen beslutar om att sända ut expertgruppen (ofta även kallad identifieringskommissionen) eller medlemmar av den vid katastrofsituationer utomlands. Enligt Utrikesdepartementets arbetsordning ankommer det på chefen för Enheten för Konsulära och civilrättsliga ärenden att besluta i sådana ärenden. Kostnaderna för ersättning till expertgruppen belastar utgiftsområde 5 Internationell samverkan, anslaget 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet, anslagsposten 1.

Förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen

12 § Beskickningar och konsulat skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.

(- -)

Beskickningar och konsulat skall även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

20 § Om en naturkatastrof eller någon svår olycka har inträffat inom verksamhetsområdet, skall beskickningen eller konsulatet genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats eller om någon svensk egendom skadats. I förekommande fall skall Utrikesdepartementet snarast underrättas.

Av Rättshandbok I, biträde åt enskilda och myndigheter, kap 10, framgår att ”om det kan befaras att ett större antal svenskar förolyckats vid en och samma olycka och om inte tvingande skäl lägger hinder i vägen, bör chefen för utlandsmyndigheten eller, i hans ställe, någon annan lämplig tjänsteman utan dröjsmål bege sig till platsen för olyckan och rapportera till UD” (Konsulära enheten, med en kopia till Pressenheten). Vidare anges det att ”i rapporten bör även redogöras för vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas av lokala organ med anledning av olyckan och om myndigheterna i verksamhetslandet tillåter eller önskar någon medverkan av svenska experter för att identifiera de omkomna eller vårda de skadade.”

I.2 Utrikesförvaltningens beredskapsplanering och krishantering

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och samtliga utlandsmyndigheter. För beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen finns föreskrifter beslutade av Regeringskansliet, främst UF 2004:6 om utlandsmyndigheternas beredskap.

Flertalet utlandsmyndigheter är skyldiga att upprätta en beredskapsplan. Syftet är att myndigheten skall ha förutsättningar att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer och

liknande händelser i stationeringslandet. En självklar uppgift är att i beredskapssyfte upprätthålla ett fungerande nätverk med andra svenska företrädare på orten, t.ex. researrangörer, intresseföreningar, Svenska kyrkan, svensk FN-kontingent m.m. Myndigheten förutsätts delta i det lokala EU-samarbetet för konsulär hantering.

Ett stort ansvar för den samlade beredskapsplaneringen läggs sålunda på utlandsmyndigheterna, som självständigt skall kunna hantera olika krissituationer, inklusive evakuering av såväl den egna personalen som svenska medborgare bosatta i verksamhetslandet eller -länderna. Ett av skälen till detta är att hjälp utifrån inte alltid är möjlig i akuta krislägen. Sådana situationer kan uppstå vid t.ex. politiska oroligheter, inbördeskrig eller andra konflikter, där risken alltid finns att telefonlinjer, hamnar och flygplatser kan stängas. Berörd utlandsmyndighet måste i det läget självständigt kunna evakuera "svenskkolonin" och i övrigt vidta de åtgärder som behövs. En sådan beredskap måste finnas vid utlandsmyndigheterna, om inte myndigheten uttryckligen har fått ett undantag beviljat.

Utlandsmyndigheternas planering för att ordna och genomföra evakuering i ett krisläge, påverkar naturligtvis inte resebolagens och researrangörernas skyldighet att transportera hem resenärer i enlighet med gällande resevillkor och Lagen (1992:1672) om paketresor.

Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner, liksom de särskilda planerna för stängning och evakuering, skall uppdateras varje år – eller när det behövs på grund av ändrade förhållanden - och sändas in till Utrikesdepartementet.

Ambassaden i Bangkok sände den 8 december 2004 in en "Handlingsplan vid konsulär krissituation i Thailand". Den tar upp två tänkbara scenarier: Ett charterplan som kraschar vid start eller landning i Bangkok eller Phuket, med hundratal omkomna, respektive ett terroristdåd i Bangkok, Phuket eller Pattaya. Handlingsplanen fick tämligen omgående sättas i verket, då en turistbuss råkade ut för en svår olycka den 18 december 2004. Av de 12 svenskar som fanns ombord skadades åtta. Ambassaden har också under hösten genomfört en "torrvövning".

Även Utrikesdepartementet i Stockholm har självklart behov av en god beredskap för att kunna ta hand om de många olika typer av kriser som inträffar utomlands, och där svenska intressen berörs. Grovt räknat kan två huvudsakliga krislägen urskiljas. I det ena fallet rör det sig om konsulära kriser då svenska medborgares säkerhet är utsatt för hot eller risker. Sådana situationer kan uppstå t.ex. i samband med politiska oroligheter eller vid naturkatastrofer. I det andra fallet handlar det om politiska kriser i form av konflikter och omvälvningar som inte direkt berör svenska medborgares säkerhet. Denna uppdelning kan dock inte

vara absolut. I många kriser är både de politiska och konsulära inslagen starka.

För att snabbt kunna komma igång med hantering av olika typer av uppkommande kriser finns ett antal stående beredskapsarrangemang vid Utrikesdepartementet:

- Departementets dygnsvakt, eller vakthavande tjänsteman ("vakthavande"), finns på plats i UD:s sambandscentral mellan kl. 18.00 och kl. 08.00 på vardagar, samt dygnet runt på helger och klämdagar. Vakthavande läser av alla meddelanden som inkommer till UD, kontaktar vid behov ansvarig handläggare för ärendet och övriga som skall delges, diskuterar med handläggaren vilka utöver angiven krets som eventuellt behöver kontaktas, följer nyhetsmedia, besvarar förfrågningar per telefon och förmedlar kontakter, etc.

- Jourhavande tjänsteman vid Konsulära enheten, "konsulära jouren", är i tjänst till kl. 22.00 på vardagar, och mellan kl. 09.00 och 21.00 på helger, och som kontaktas omedelbart av vakthavande under övrig tid så snart behov uppstår. Det åligger konsulära jouren att dygnet runt handlägga sådana ärenden som fordrar skyndsam åtgärd. Samtliga tjänstemän som ingår i konsulära jouren har full utrustning (dator med tillgång till Regeringskansliets nät, skrivare, fax, telefon) i hemmen. Utöver jourhavande tjänsteman finns även alltid minst en tjänsteman med s.k. bakjour i hemmet.

- Jourhavande tjänsteman vid Press- och informationsenheten, den s.k. "pressjouren", svarar på frågor från media dygnet runt. Pressjouren arbetar normalt i hemmet, med tillgång till Regeringskansliets datanät, nyhetsdatabaser (bl.a. TT) och fax. Därutöver finns även för denna funktion alltid en bakjour i hemmet, vanligen UD:s pressombudsman.

Regeringskansliets växel, som lyder under Regeringskansliets Förvaltningsavdelning, har normalt öppet under kontorstid kl. 07.45-18.15. Växeln har dock en god beredskap att kunna öppna med kort varsel i akuta krissituationer.

I Utrikesdepartementet är det Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (UD-SSSB) som under expeditionschefen har ansvar för frågor som rör Utrikesdepartementets beredskap och utlandsmyndigheternas beredskaps- och evakueringsplaner.

Även för beredskaps- och säkerhetsärenden finns en särskild handbok, "*Säkerhetshandboken*", senast utgiven i december 2004. Den innehåller kommentarer till föreskrifterna, samt råd, instruktioner och ett antal mallar.

Vid Utrikesdepartementet finns sedan gammalt även en särskild beredskapsstyrka vid UD:s personalenhet. Den har dock främst kommit att användas för att täcka upp personellt vid sjukdomsfall, tillfälliga arbetstoppar eller motsvarande vid utlandsmyndigheterna.

Som nämnts ovan inrättas en beredskapsgrupp vid större konsulära kriser utomlands, och ibland även vid andra typer av kriser. Den leds av UD:s expeditionschef eller den han eller hon utser, och består i övrigt av cheferna för Konsulära enheten, Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap, berörd geografiskt enhet, Press- och informationsenheten, Personalenheten, Ministerkansliet samt Regeringskansliets IT-enhet. Även externa representanter kan kallas in, t.ex. Sida eller berört företag respektive polisen vid kidnappningar utomlands. Beredskapsgruppen är inget beslutsfattande organ, utan skall främst utgöra ett stöd för de enskilda ordinarie befattningshavarna i deras beslutsfattande. Viktiga syften är självklart också samråd och informationsspridning.

Beredskapsgrupper har under senare år inrättats vid ett flertal tillfällen. Senast skedde det i samband med oroligheter i Elfenbenskusten hösten 2004, då beslut så småningom fattades av expeditionschefen om evakuering av svenska och andra EU-medborgare med hjälp av ett av Försvarsmaktens Herculesplan. Även ambassadens personal evakuerades vid detta tillfälle. Beredskapsgrupper inrättades även i samband med t.ex. 11 septemberhändelserna i New York, terroristattacker på Bali och i Madrid, flygolyckan på Linate-flygplatsen i Milano och kriget i Irak. Inför sitsnämnda inrättades en beredskapsgrupp redan innan det förväntade krigsutbrottet, i syfte att kunna vidta förebyggande åtgärder.

Gemensamt för nämnda kriser är att de ovan beskrivna beredskapsarrangemangen i efterhand i allt väsentligt har befunnits fungera väl.

Trots det behöver naturligtvis Regeringskansliet och även UD öva sin krishantering. Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap gäller visserligen statliga myndigheter med undantag för Regeringskansliet och Försvarsmakten (2§), men inom Regeringskansliet pågår ändå sedan drygt två år ett prioriterat arbete med att förstärka RK:s krishanteringsförmåga. Till grund för detta arbete ligger bl.a. regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, samt Statsrådsberedningens inriktningsdokument 2002-01-28 om förstärkning av RK:s krishanteringsförmåga. Mot denna bakgrund har Försvarsdepartementet, som har ansvaret för att driva denna process vidare, bl.a. gjort en översyn av utbildnings- och övningsbehovet med avseende på en ökad krishanteringsförmåga inom RK.

För UD:s del har förberedelserna för ett krisseminarium pågått under en tid. Inriktningen har varit ett flyktingrelaterat/migrationspolitiskt tema, med deltagande av ansvarig statssekreterare, berörda enheter på UD,

Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet m.fl. aktörer. Seminariet har av olika anledningar uppskjutits i ett par omgångar, men strax före jul förra året sändes inbjudningar ut till seminariet, som genomfördes den 10 februari i år. Avsikten är att samverkansövningar inom Regeringskansliet, med deltagande av flera departement och myndigheter, skall genomföras i ett nästa steg.

När det gäller beredskapsplanering och krishantering generellt, bör även påpekas att förekomsten av nya arbetsverktyg såsom mobiltelefoner, hemdatorer, telefax etc., väsentligt har förbättrat förutsättningarna för enskilda befattningshavare att kunna verka även utanför det egna kontoret.

I bilaga 2 återfinns utdrag ur de föreskrifter och bestämmelser som reglerar beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen.

1.3 Katastrofbistånd

Katastrofbistånd – eller humanitärt bistånd som det också kallas – ges i syfte att rädda liv och lindra nöd i internationella katastrofsituationer, såsom naturkatastrofer, svältkatastrofer och väpnade konflikter. Det skiljer sig på så vis från reguljärt utvecklingssamarbete, vars primära mål är fattigdomsbekämpning samt hållbar ekonomisk och social utveckling. Inom Utrikesdepartementet hanteras frågor om humanitärt bistånd/katastrofbistånd av Enheten för global säkerhet (UD-GS), humanitära gruppen, med ett drygt halvdussin medarbetare.

Den humanitära biståndsverksamheten finansieras över biståndsanslaget på utgiftsområde 7. Sida erhåller ca 1,5 miljarder kronor innevarande år för denna verksamhet. Sida har en särskild avdelning med ett 15-tal medarbetare som arbetar med humanitärt bistånd. Två gånger per månad sker ett formellt samråd mellan UD och Sida avseende de humanitära frågorna, där bland annat aktuella kriser och beslut avhandlas.

Förutom det humanitära anslaget om ca 1,5 miljarder kronor som disponeras av Sida, kanaliserar UD årligen biståndsmedel om ca en miljard kronor till bland andra FN:s flyktingkommisariat, UNHCR, till FN:s särskilda samordningskontor för humanitära frågor, OCHA, samt till Världslivsmedelsorganisationen, WFP.

Det svenska humanitära biståndet kanaliseras alltså i huvudsak genom FN-systemet och den internationella Röda korsrörelsen. Bidrag ges dock även genom enskilda organisationer, såväl svenska som internationella. Den helt övervägande delen av de svenska bidragen tar sig formen av finansiellt stöd för särskilda appeller från FN-systemet och Röda korset.

Sverige har genom Statens räddningsverk (SRV) en väl utbyggd beredskap att bistå FN-systemet i händelse av humanitär kris. Med finansiering genom Sida agerar SRV regelbundet på förfrågningar från FN om tekniskt och personellt stöd i akuta situationer. Det kan röra sig om att omedelbart sända expertis inom logistik, samordning eller behovsanalys till ett akut katastrofområde. SRV har en stående instruktion att ha beredskap för sådana internationella insatser. Det existerar ett väl fungerande system inom den svenska statsförvaltningen, där SRV, efter klartecken om finansiering från Sida och efter information/samråd med Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet, kan besluta om internationella insatser. Det kan i bästa fall röra sig om endast några timmar från det att SRV erhållit förfrågan från FN till det att en insats är på väg.

Jordbävningar, missväxt och andra naturkatastrofer som kräver FN-ingripande inträffar i genomsnitt någon gång per månad. Insatser efter en naturkatastrof är alltid mycket brådskande. FN har genom OCHA den samordnande rollen för humanitära insatser och det är viktigt att utarbetade internationella rutiner tillåts verka utan störning av illa koordinerade eller konkurrerande initiativ och insatser från enskilda länder eller organisationer. Sverige betonar ständigt FN:s samordnande roll i humanitära sammanhang.

DEL II

II. 1 Det första dygnet, den 26-27 december 2004

Den följande redovisningen bygger på samtal med berörda befattningshavare. Den återger viktigare händelser, kontakter och beslut under flodvågskatastrofens första dygn i kronologisk ordning. I den mån exakt tidpunkt är känd anges det, annars anges ungefärlig tidpunkt. Tidsskillnaden mellan Sverige och Thailand är sex timmar, men för enkelhetens skull anges båda tiderna för händelser i Thailand.

* * *

Klockan 08.10 på morgonen (lokal tid; 02.10 svensk tid) annandag jul 2004 skakas Bangkok av ett jordskalv. Skalvet är så kraftigt att andremannen vid ambassaden, Kaarlo Laakso, väljer att tillsammans med familjen evakuera bostaden på 15:e våningen i ett hyreshus. Inga synbara skador uppstår dock till följd av skalvet.

Drygt två timmar senare, ca kl. 10.25 (04.25), får tredjemannen vid ambassaden, Stellan Berg, ett samtal från en bekant, bosatt i Phuket i södra Thailand. Någonting är "väldigt fel", Karon Beach är översvämmat, vattenståndet är onormalt högt och bilar flyter omkring. Bergs bekant tar sig vidare till Kata Beach och Patong Beach och lämnar liknande rapporter därifrån. Hotell är skadade. Berg inser att något allvarligt har inträffat, och förmodar att det kan ha med skalvet att göra.

Berg ringer därför upp ambassadören, Jonas Hafström, som dock sitter i ett plan på Bangkoks flygplats med sin familj, på väg till just Phuket för en veckas semester. Berg lämnar ett meddelande på mobiltelefonsvararen, och ringer därefter upp Kaarlo Laakso, för att berätta vad han har erfarit. De kommer överens om att Laakso skall kontakta Stockholm och att de därefter skall ses på ambassaden.

Klockan 10.40 (04.40) på annandagen ringer Laakso upp UD:s vakthavande tjänsteman (i det följande: "vakthavande"). Han berättar om den jordbävning som inträffat och att den uppenbarligen givit upphov till stora vågor, med översvämningar i bl.a. Phuketområdet som följd. Samtalet kopplas strax vidare till jourhavande konsulära tjänsteman ("konsulära jouren").

Vid det samtalet konstateras att, även om ännu inga uppgifter finns om att svenskar skulle ha drabbats eller skadats, ett stort antal svenska turister – 10-20.000, kanske så många som 30.000 - befinner sig i det aktuella området. Konsulära jouren inser att något synnerligen allvarligt kan ha inträffat, och att många svenskar kan vara berörda. Man utbyter mobiltelefonnummer och kommer överens om att Laakso skall höra av

sig igen, så snart det finns ytterligare information. Efter samtalet informerar konsulära jouden omedelbart UD:s pressjour ("pressjouren"). Därefter, ca kl. 05.00, informeras chefen för Konsulära enheten, Jan Nordlander, som befinner sig på juledighet i Bergslagen. Nordlander, som fram till för ett halvår sedan varit svensk ambassadör i Thailand och därför är väl förtrogen med regionen, instämmer i konsulära joudens bedömning att Konsulära enheten bör förstärkas, att Regeringskansliets telefonväxel bör öppnas och att information om möjligt bör föras ut via media.

Den ansvariga handläggaren vid UD:s Asienheten informeras ca kl. 05.30 av Stellan Berg. Handläggaren informerar i sin tur chefen för Asienheten senare på morgonen.

Kort tid efter ambassadens första kontakt börjar oroliga svenskar höra av sig till vakthavande tjänsteman och till konsulära jouden. Samtalen kommer både från Thailand och från Sverige. Ganska snart står det klart att den befintliga svarskapaciteten inte räcker till. Konsulära jouden ber vakthavande att kontakta chefen för Regeringskansliets telefonväxel om att öppna växeln. Ungefär samtidigt får man klart för sig att flodvågen drabbat även Sri Lanka.

Klockan 06.10 kontakter vakthavande tjänsteman chefen för Regeringskansliets växel, som omedelbart ringer in tre växeltelefonister. Växeln öppnar ca kl. 07.20.

Jonas Hafström får under tiden beskedet att flyget till Phuket är inställt, på grund av översvämning på Phukets flygplats. Han lämnar planet kl. 11.15 (05.15), och nås då av Bergs meddelande på mobiltelefonen. Hafström ringer omedelbart till den svenske honorärkonsuln på "Pearl Village" i Phuket för att få en uppfattning om olyckans omfattning. Konsuln konstaterar skador på stränder och hus, men kan inte överblicka hur omfattande de är. Man kommer överens om att Hafström skall försöka ta sig till Phuket. Strax därefter, kl. 11.35 (05.35), ringer Hafström upp Berg och beordrar att ambassaden skall försättas i krisberedskapsläge och att folk skall kallas in för tjänstgöring i enlighet med ambassadens beredskapsplan. Hafström själv sätter sig i en taxi för att ta sig direkt till ambassaden.

Från taxin ringer Hafström, ca kl. 12.05 (06.05) konsulära jouden och informerar om sin kontakt med honorärkonsuln. Han berättar också att han avser att försöka ta sig till Phuket, tillsammans med en präst och en lokalanställd konsulär tjänsteman, för att upprätta ett kriscenter på plats i det svenska honorärkonsulatet. Eftersom flygplatsen i Phuket fortsatt är stängd, undersöker han möjligheten att ta sig dit med bil, en resa på ca 8-10 timmar.

Hafström söker även kontakt med sin holländske kollega, som representant för EU-ordförandeskapet. Denne visar sig befinna sig på semester mitt i det drabbade området, utanför Krabi. Hafström drar därför slutsatsen att det blir svårt att få till stånd någon snabb EU-samordning. Han ringer även sin brittiske kollega, som berättar att han beslutat försöka ta sig till området med bil.

Konsulära jouren i Stockholm söker under tiden etablera kontakt med seismologiska experter och experter på räddningstjänst, för att försöka få mer information om risken för ytterligare vågor, efterskalv etc. Konsulära jouren kontaktas också av en chef vid SOS International, som konstaterar att det för deras del bara är att sätta igång med krisarbete. Vid den här tiden har flera samtal kommit från drabbade i Thailand, som med knapp marginal klarat sig undan flodvågen och som lämnar bitvis dramatiska vittnesmål. De uppmanas att höra av sig till sina anhöriga i Sverige. Anhöriga i Sverige som ringer får rådet att följa nyhetsförmedlingen och hålla sina telefonlinjer öppna för ev. samtal från de närstående i regionen. De uppmanas att återkomma om de får in uppgifter om drabbade och informeras också om att de vid behov kan kontakta SOS International i Köpenhamn. Information ges också om att ambassaden försöker ta sig till Phuket för att öppna ett kriscenter.

Klockan 06.00 informeras UD:s pressombudsman, Nina Ersman, av pressjouren, som därefter beger sig in till departementet.

I Bangkok hålls det första krismötet på ambassaden kl. 12.30 (06.30). Deltar gör Hafström, Laakso, Berg samt den svenske präst och den lokalanställda konsulära tjänsteman som skall resa med Hafström till Phuket. Flera lokalanställda har anlänt till ambassaden, inklusive svensk- och thaispråkiga för att kunna bemanna telefonväxeln, samt en chaufför för den eventuella bilresan. Inom kort är ett halvdussin lokalanställda på plats, och snart anländer även en av Sidas utsända tjänstemän. Man försöker skaffa sig en bild i media, men thailändsk TV och radio har inga sändningar och CNN och BBC har endast börjat visa bilder.

Klockan 06.30 informeras den ansvariga gruppchefen på Konsulära enheten, Christina Palm, av konsulära jouren. Palm befinner sig på julleddighet i Borås, men börjar omedelbart att ta emot samtal och även försöka ringa in fler tjänstemän till konsulära enheten.

Klockan 07.15 får konsulära jouren kontakt med en geolog, som uppger att risken för ytterligare en våg av samma storlek är liten, då efterskalven inte brukar vara lika kraftiga.

När växeln öppnar kl. 07.20 kan telefonisterna koppla samtal till konsulära jouren, till gruppchefen (Palm), till en konsulär handläggare med bakjour i hemmet och till vakthavande. Även enhetschefen (Nordlander) tar emot vissa samtal. Det visar sig dock inte vara

tillräckligt, så ansträngningarna fortsätter att ringa in folk. Att alla tjänstemän utom vakthavande arbetar från hemmen gör det omständligare för personalen i växeln att koppla samtalen vidare, och försvårar också informationsspridningen.

Klockan 07.20 ringer andremannen från ambassaden i Colombo, Lotta Jacobsen, upp konsulära jouren och uppger att man ännu inte vet hur drabbade turistområdena på Sri Lanka är, och därmed heller inte hur situationen är för de svenska turisterna. Ambassaden fortsätter att undersöka och lovar att återkomma.

Klockan 07.35 informeras UD:s expeditionschef Per Thöresson, som befinner sig på julferier i Bohuslän, av Nordlander om jordbävningen och den efterföljande flodvågen. Det finns ännu inga uppgifter om skadade eller omkomna svenskar, men ett 30-tal människor uppges ha omkommit i Sri Lanka. Ambassaden i Bangkok har satts i krisberedskapsläge och ambassadören försöker ta sig till södra Thailand för att skaffa sig en bättre bild. Nordlander berättar också att växeln har öppnat och att konsulära jouren har förstärkts.

Strax efter klockan 08.00 inkommer det första skriftliga meddelandet per fax till UD från ambassaden i Bangkok. Det bekräftar i allt väsentligt den information som redan lämnats muntligen. Det framgår att det finns uppgifter om många skadade och ”uppgifter om dödsoffer förekommer också”. Vidare konstateras att många rykten florerar och 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.

Samtidigt som den första rapporten skickas in av ambassaden beger sig Jonas Hafström tillsammans med prästen och den lokalanställda konsulära tjänstemannen ca kl. 14.15 (08.15) åter ut mot flygplatsen i Bangkok. Man har fått besked om att flygplatsen i Phuket förmodligen kommer att öppna inom några timmar. Svenskarna lyckas också komma med det allra första planet, som dock inte lyfter förrän ca klockan 19.00 (13.00).

Efter att Hafström lämnat ambassaden, ägnar sig Laakso och de övriga åt att planera för en dygnet runt-bemanning under de kommande dagarna. En svårighet är att flera av de utsända medarbetarna är bortresta på semester. Pressrådet vid ambassaden i Paris, på semester i Thailand, inställer sig under eftermiddagen och får omedelbart i uppdrag att ägna sig åt ambassadens hemsida. Bland annat går man där ut med en vädjan om att frivilliga svenskar skall höra av sig till ambassaden. Gensvaret blir mycket stort. Under eftermiddagen anländer även den utsända assistenten till ambassaden.

Chefen och ansvarig handläggare för humanitära gruppen vid UD:s enhet för Global säkerhet kontaktas mellan kl. 8.15 och 8.30 av såväl Statens Räddningsverk (SRV) som av Försvarsdepartementet, med information om att Räddningsverket har nåtts av en begäran från FN om katastrofbistånd till Sri Lanka, och att man förbereder en sändning av tält, filter och andra förnödenheter. Man avser även att sända med personal för en särskild analysgrupp under FN. Biståndsminister Carin Jämtin hålls under morgon och förmiddag informerad om arbetet. Redan före kl. 15.00 är ett biståndspaket färdigt och kommunicerat till FN. Planet, lastat med 340 tält och förnödenheter samt två experter från SFV lyfter under måndagen mot Sri Lanka (mer om detta i del II).

Diskussioner förs under söndagen även om en insats av Räddningsverket i Thailand. Räddningsverket förklarar sig redo att åka dit, och ett erbjudande om hjälp från SRV framförs av ambassaden i Bangkok till det thailändska inrikesministeriet under annandagen. Inget svar ges dock. Erbjudandet upprepas därför - såväl muntligt som skriftligt - på måndagen den 27 december, denna gång till utrikesministeriet. Svaret blir emellertid initialt nekande, och det är först vid ett större möte på måndag eftermiddag som Thailands vice utrikesminister säger att man välkomnar hjälp utifrån, förutsatt att den koordineras med thailändska myndigheter. Denna avvaktande inställning, i kombination med osäkerhet om exakt vilken inriktning på insatsen som vore mest ändamålsenlig och vilka insatser som planerades av de thailändska myndigheterna, bidrar till att beslutet om en insats i Thailand fattas först på måndagen.

Klockan 8.45 kontaktar gruppchefen Christina Palm chefen för Rikspolisstyrelsens s.k. ID-kommission, Stig Edqvist, för att informera om flodvågen och förvarna om att den kan komma att kräva en insats av ID-kommissionen. De har sedan flera samtal under dagen om en ev. insats av ID-kommissionen. Palm har då redan strax före kl. 8.00 varit i kontakt med Rikskommunikationscentralen (RKC), med anledning av att även de fått samtal från en orolig allmänhet.

Parallellt härmed fortsätter Palm ansträngningarna att förstärka Konsulära enheten. Ytterligare två konsulära tjänstemän träder i tjänst ca kl. 9.30, varav en i hemmet och en på departementet. Den sistnämnda har uppdraget att upprätta listor över saknade, skadade, omkomna och välbehållna svenskar. Klockan 12.00 kommer ytterligare två konsulära tjänstemän in till departementet. De tar sig, tillsammans med den kollega som redan är inne, till Regeringskansliets växel för att bemanna de särskilda krisplatserna där. Klockan 14.00 ansluter ytterligare en konsulär tjänsteman till UD. Vid 15-tiden kommer en av de tjänstemän som dittills arbetat hemifrån in till departementet. Då går även de tre tjänstemännen i växeln över till Konsulära enhetens lokaler på UD för att säkerställa effektivast möjliga informationsutbyte och överblick.

Klockan 09.45 kommer ytterligare en vakthavande till UD. Funktionen förblir fr.o.m. denna stund dubbelt bemannad under hela den första veckan.

Även på Press- och informationsenheten rings ytterligare medarbetare in. Efter lunch är mellan åtta och 10 personer i tjänst, inklusive web-redaktörer för att kontinuerligt kunna uppdatera UD:s hemsida med den senaste informationen, aktuella telefonnummer med mera. Trycket från media är inledningsvis inte så högt, så medarbetarna hjälper till med att ta samtal från anhöriga. De uppgifter som nedtecknas vidarebefordras ofördröjligen till Konsulära enheten.

Under eftermiddagen är svarskapaciteten på UD uppe i mellan 15 och 18 personer, varav nio konsulära tjänstemän (inklusive de två cheferna som dock i första hand ägnar sig åt kontakter med myndigheter, resebolag och andra aktörer), två vakthavande och fyra till sju medarbetare på Pressenheten. Inte heller detta är dock tillräckligt. Väntetiderna ökar i Regeringskansliets växel, och särskilt stort är trycket efter att media, på uppmaning av UD:s Pressenhet, vid 11-tiden hänvisat oroliga anhöriga till Regeringskansliets telefonnummer (405 1000). Det leder till att även personalen i växeln får hjälpa till med att ta uppgifter. För att i någon mån lindra trycket hänvisas anhöriga även till Konsulära enhetens organisatoriska brevlåda som nås via e-post.

Vid 10-tiden sänder Pressenheten över den första skriftliga ”språkregeln” till personalen i växeln, med råd om vad man kan svara människor som ringer. Av den framgår bl.a. att personer som ringer från den drabbade regionen skall uppmanas att kontakta sina anhöriga, och även uppmana andra personer göra så. Befinner man sig på en ö bör man uppsöka högsta punkten. Vidare finns information om att en ”miniambassad” kommer att upprättas i Phuket.

Under tidig förmiddag informeras utrikesministerns pressekreterare, Anders Hagqvist, och politiskt sakkunnige Anders Lindberg av sina respektive motparter hos biståndsministern. De gör bedömningen att utrikesministern bör informeras och Lindberg kontaktar strax efter klockan 10 chefen för UD:s ministerkansli, Karin Olofsdotter. Fokus är då på de biståndsinsatser till Sri Lanka som planeras från svensk sida. Olofsdotter vidarebefordrar denna information till utrikesminister Laila Freivalds. Något senare ringer Hagqvist upp utrikesministern och meddelar att Carin Jämtin kommer att informera media om de biståndsinsatser som planeras, och även ta eventuella följdfrågor om situationen i regionen. Utrikesministern har under dagen flera kontakter med Hagqvist, som då vidarebefordrar den information han fått från Pressenheten och från kollegerna hos biståndsministern.

Kabinettssekreteraren kontaktas vid lunchtid av sin kollega vid Försvarsdepartementet angående Räddningsverket. Han har under dagen

flera kontakter med bl.a. Olofsdotter, biståndsministern, chefen för Konsulära enheten, presschefen och expeditionschefen. Fokus i dessa kontakter ligger på Räddningsverkets insats, på ansträngningarna att öka svarskapaciteten i Regeringskansliets växel och på Konsulära enheten samt på närvaro i Stockholm av ledningen för den Konsulära enheten.

Klockan 11.03 går TT ut med ett telegram som felaktigt citerar pressjouren med information om att alla svenskar i Thailand befinner sig väl. En rättelse sänds ut av TT kl. 11.56.

I lunchekot (kl. 12.30) medverkar UD:s pressombudsman Nina Ersman. Hon berättar bl.a. att läget när det gäller svenskar i Thailand är oklart och att det kan ta lång tid innan den totala bilden klarnar.

Mitt på dagen tar gruppchefen vid Konsulära enheten, Cristina Palm, en ytterligare kontakt med SOS International i Köpenhamn, för att utbyta information om kontaktpersoner hos respektive organisation. Hon har också kontakt med SOS Alarm. Under tidig eftermiddag har hon ett flertal kontakter med reseföretagen My Travel (Vingresor, Always och Globetrotter) och Britannia Airways (Fritidsresor). Hon får klart för sig att resebolagen har etablerat ett samarbete och får, som svar på en direkt fråga, besked att det därmed inte var nödvändigt för henne att kontakta övriga reseföretag. Palm diskuterar även med Socialstyrelsen om vem som skall ge information till vem. Dessa diskussioner fortsätter under måndagen, och man kommer överens om att UD sköter kontakten med SOS Alarm i Stockholm, som samordnar och ser till att kommuner och landsting får den information de behöver.

Vid 14-tiden inkommer ett nytt meddelande från ambassaden i Bangkok. Av meddelandet framgår att de thailändska myndigheterna fram till kvällen funnit totalt 168 döda och 2008 skadade personer, totalsiffror som uppges inkludera 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. Namnen förs in i de upprättade Excellistorna.

I Phuket landar planet med Hafström, prästen och den konsulära tjänstemannen kl. 20.50 (14.50). De meddelar Palm, konsulära jouren och Pressenheten att de är framme och tar sig sedan direkt till den svenska honorärkonsuln i Pearl Village. Dit har redan de första drabbade svenskarna tagit sig, och även företrädare för media är på plats. Läget framstår som allvarligt, men fortsatt oklart. Det har hunnit bli mörkt, och ingen av de närvarande har varit i den övriga regionen, utanför Phuket. Vägen till Khao Lak är stängd, och helikoptrarna som under dagen flugit mellan Phuket och Phi Phi Islands har ställts in på grund av mörkret. Hafström och prästen beslutar sig för att ta sig till Phukets sjukhus, där det uppges finnas många svenskar. Den medföljande

konsulära tjänstemannen och konsulns två medarbetare stannar vid konsulatet i Pearl Village för att bistå de svenskar som sökt sig dit.

Vid *15-tiden* ger biståndsministern intervjuer till Rapport och TV 4 på UD. Fokus är helt på de biståndsinsatser som planeras.

Klockan *15.55* tar chefen för konsulära enheten, Jan Nordlander, beslut om att avråda svenskar från resor till Sri Lanka och till södra Thailands västkust (bl.a. Phuket och Krabi). Beslutet sänds ut till reseföretagen och läggs ut på UD:s hemsida.

Hafström och prästen anländer sent på kvällen till "Bangkok Phuket Hospital", där de talar med skadade svenskar och försöker trösta efter bästa förmåga. Hafström förstår av många vittnesmål att han bör försöka ta sig till Khao Lak, som förefaller särskilt hårt drabbat. Mitt i natten kallas han till en briefing vid guvernörens kontor i City Hall, som etablerats som kriscenter i Phuket. Den thailändska räddningstjänsten är på plats, liksom Protokollat vid thailändska utrikesministeriet. Det framgår att det sannolikt kommer att gå en bil upp till Khao Lak så snart det ljusnar på morgonen.

Vid midnatt (*18.00*) anländer den medföljande prästens hustru och ytterligare en person, båda utbildade i krishantering, till Phuket. De går omedelbart in som förstärkningar vid det svenska konsulatet.

Vid *18-tiden* nås Christina Palm av ett erbjudande från polisen om att få sätta en polisman på semester i Thailand i tjänst för UD:s räkning. Palm kontaktar omedelbart polismannen och ber denne att ta sig till Krabi, för att därifrån försöka ta sig till Khao Lak. Polismannen får i uppdrag att på vägen från Krabi till Khao Lak besöka ett antal namngivna sjukhus, där det finns uppgifter om svenskar som skall ha evakuerats från Khao Lak. Polismannen anländer till Krabi på morgonen, den 27 december, och ett antal timmar senare till Khao Lak. Han har då besökt ett antal sjukhus med skadade svenskar på vägen.

Någon gång efter midnatt får Hafström besked via telefon att ett stort antal svenskar skall finnas på en uppsamlingsplats vid ett kinesiskt tempel. Hafström tar sig dit och kan vid *2-tiden* på natten (*20.00*) konstatera att svenskarna – ett 50-tal, varav de flesta sover - har vatten, mat, kläder och en plats att vila på. Han får strax därefter besked om att de första svenskarna, ett 15-tal, evakuerats från Phi Phi Island med marinens fartyg, och drar slutsatsen att det thailändska räddningsarbetet är i full gång.

Biståndsminister Carin Jämtin medverkar i TV4:s Nyheter kl. *19.00*. Hon informerar om den biståndsinsats som gjorts och svarar även på frågor.

Under eftermiddagen och kvällen fortsätter diskussionerna inom Regeringskansliet om en eventuell insats av Räddningsverket i Thailand. Räddningsverket, som aldrig tidigare har sänts ut för att bistå svenskar i utlandet, tar under dagen förberedande kontakter med bl.a. traumahanterare, psykologer och präster - personalgrupper som man normalt sett inte anlitar. Det är dock de thailändska myndigheterna som har huvudansvaret för räddningsinsatser i den uppkomna situationen, och Konsulära enheten vill gärna avvakta direktrapport från Hafström när han väl kommit fram till Khao Lak, för att kunna bedöma vilka kompletterande insatser som är mest ändamålsenliga från svensk sida. Detta bidrar till att Konsulära enheten vill avvakta med beslut. Enligt besked från chefen för Konsulära enheten till kabinetssekreteraren är man också ense med Räddningsverket om att avvakta med detta beslut till på måndagen.

Under kvällen hålls också flera telefonsamtal mellan kabinetssekreteraren, expeditionschefen, chefen Konsulära enheten, och chefen för Sekretariatet för Säkerhet, Sekretess och Beredskap (SSSB). Diskussionerna handlar bland annat om att försöka öka svarskapaciteten och bemanningen såväl på UD som i regionen. Det kommer under kvällen listor från ambassaden i Bangkok över skadade svenskar på sjukhus i Phuket. Ett dödsfall rapporteras också, och Nordlander meddelar att han avser att ta sig till departementet omedelbart på måndag morgon. Redan vid lunchtid hade han och Palm gjort upp om att Palm skulle resa till Stockholm direkt på måndag. Kabinetssekreteraren ber också expeditionschefen att kalla berörda enheter på UD till ett möte kl. 10.00 på måndagen. Så sker och förutom Konsulära enheten kallas även cheferna för Asienheten, Pressenheten, SSSB och Förvaltningsavdelningen till mötet. Därtill chefen för Planeringsstaben, som fr.o.m. måndag morgon är tjänsteförrättande expeditionschef.

Expeditionschefen ber också chefen för SSSB att undersöka möjligheterna att förstärka UD-närvaron i Bangkok, t.ex. genom att redan under måndagen sända ut medarbetare från den s.k. beredskapsstyrkan.

Pressombudsmannen Nina Ersman medverkar i kvällens Aktuellt- och TV4-sändningar. Budskapet är att det ännu inte går att precisera antalet döda eller saknade svenskar i Thailand.

Senare under söndagskvällen kommer larmsignaler om att ytterligare förstärkningar måste in för att klara det förväntade samtalstrycket under natten. Expeditionschefen, som kontaktats av vakthavande, ringer vid 23-tiden upp biträdande enhetschefen för Asienheten, förklarar läget och säger att Asienheten måste rycka in. Den biträdande enhetschefen beslutar sig för att själv gå in, och vid behov ringa in ytterligare kolleger från enheten. Han kommer in strax före midnatt och blir då insatt i läget av tjänstemännen från Konsulära enheten.

Biträdande enhetschefen upplever natten som bitvis ”ganska lugn”. Det är en jämn ström av samtal, men i perioder tystnar telefonerna helt. Han finner det underligt, eftersom växeln uppgivit att man har en jämn ström av samtal och konsulterar därför med vakthavande om vad det kan bero på. Han ringer vid kl. 01.30 upp en kollega från Asienheten och ber henne komma in. Medarbetarna vid Konsulära enheten går därefter hem en efter en. Den sista, som fortsatt att ta samtal i hemmet, avslutar kl. 03.30. Presstjänsten behåller bemanning på UD hela natten.

De båda tjänstemännen från Asienheten fortsätter under natten att ta uppgifter från anhöriga och från svenskar i regionen. Den biträdande chefen har också flera kontakter med bl.a. Hafström, Laakso, Fritidsresor och SOS International i Köpenhamn. Han lämnar bl.a. klartecken till en förstärkning från ambassaden i Singapore till Phuket. Klockan 03.15 ringer han upp SOS International och får information om att SOS redan har en krispsykolog på plats i Thailand, och att man avser att sända ytterligare två, samt två läkare och två samordnare. I samtalet med Fritidsresors Sverigechef frågar han om man bör hålla ett möte direkt på morgonen, men får svaret att reseföretagen redan planerar ett möte, och att man istället skulle höras därefter. Information ges om att resebolagen har aktiverat kristeam från ”Scandinavian Assistance” och att man planerar att sända varsitt plan under måndagen för evakuering av svenskar. Tidigt på morgonen återkommer Sverigechefen, nu påtagligt skakad, med besked från reseledare på platsen av innebörd att ”Blue Village” i Khao Lak inte längre finns.

Efter att ha vilat några timmar är Jonas Hafström vid 8-tiden på morgonen (02.00) åter på plats hos guvernören i City Hall i Phuket stad. Hafström stämmer av läget och tar det svåra beslutet att lämna Phuket för att försöka ta sig till Khao Lak med den transport som utlovats. Vid 9-tiden (03.00) rullar transporten i väg. Utöver Hafström finns en thailändsk förbindelseofficer utrikesministeriet samt diplomater från Ukraina och Turkiet med. Resan är besvärlig, men man når Khao Lak vid 12-tiden (06.00). Hafström är chockad när han nu för första gången med egna ögon ser den verkliga omfattningen av katastrofen.

Transporten fortsätter nästan omgående mot ett sjukhus i staden norr om Khao Lak. Dit anländer man ca kl. 14 (08.00). Hafström går snabbt in i sjukhuset, men inser att han om möjligt behöver få information direkt från de lokala myndigheterna. Han söker guvernören och får under sökandet besked om att det redan finns en uppsamlingsplats för omkomna på ett tempel i närheten. Han tar sig dit och träffar den thailändska chefsrättsläkaren Pornthip Rojanasunand, som redan är i full gång med arbetet att ta DNA-prov och fotografier. Hafström drar slutsatsen att han inget kan göra där och återvänder till sjukhuset, där han träffar på ett frivilligt svenskt läkarpar, som befunnit sig i området på semester. Tillsammans går de genom sjukhuset och träffar på många

skadade svenska patienter. Hafström ringer in en skakande direktrapport till kabinetssekreteraren mitt under det möte som sammankallats, och talar då även med utrikesministern.

Hafströms och de svenska läkarnas bedömning på plats är att många patienter måste komma under bättre vård. Sjukhusets resurser klarar inte heller tillströmningen av nya skadade. Tillsammans med den thailändske förbindelseofficern utverkar de ett beslut om att evakuera samtliga skadade utländska turister till sjukhus i Bangkok. Evakueringen var avslutad tidigt tisdag morgon, svensk tid.

Biståndsminister Carin Jämtin medverkar måndagen den 27 december i morgonnyheterna i såväl SvT som TV4. Medverkar gör även MyTravels representant.

Expeditionschefen ringer på morgonen den tjänsteförrättande expeditionschefen med instruktion om att inrätta en beredskapsgrupp i samband med eller efter mötet hos kabinetssekreteraren, att kraftsamla på mer personal till Konsulära enheten och till regionen, eventuellt med personal från beredskapsstyrkan, att aktivera personalkonsulenterna och att planera för en krisorganisation med uthållighet.

På måndag morgon ringer också utrikesministern sin kanslichef, Karin Olofsdotter, som dock sitter i ett plan i Skåne på väg att lyfta mot Stockholm. Utrikesministern lämnar ett meddelande på mobiltelefon svararen om att hon vill ha ett möte med berörda enheter hos sig kl. 10.30. När Olofsdotter lyssnar av meddelandet kan hon informera utrikesministern om att ett möte redan är sammankallat hos kabinetssekreteraren kl. 10.

II. 2 Den 27 december 2004 – 7 januari 2005

II.2.1 Organisation

Ovannämnda möte hos kabinetssekreteraren kl. 10.00 på måndag morgon den 27 december, vid vilket alltså även utrikesministern deltog, blev även det konstituerande mötet för den beredskapsgrupp som beslutats inrättas för att hantera konsekvenserna för svenska medborgare av flodvågskatastrofen i hela den drabbade regionen. Beredskapsgruppen sammanträdde under de följande två veckorna två till tre gånger per dygn. Den höll sitt sista möte den 7 januari. Beredskapsgruppen leddes under det första dryga dygnet av kabinetssekreteraren, därefter under hela perioden av expeditionschefen. Därutöver deltog regelmässigt kabinetssekreteraren, cheferna för Konsulära enheten, Asienheten, Press- och informationsenheten, Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap, Personalenheten, personalkonsulenterna, Planeringsstaben och Ministerkansliet, samt företrädare från Regeringskansliets

Förvaltningsavdelning och Statsrådsberedningen. Ytterligare ett antal befattningshavare, inklusive utrikesministern, biståndsministern, och UD:s övriga statssekreterare, deltog vid flera av mötena.

Minnesanteckningar från beredskapsgruppens möten 26 december-7 januari översänds separat.

För att säkerställa att relevant information om de insatser som gjordes och planerades samt om situationen i regionen i övrigt nådde regeringen och övriga departement, deltog kabinettsekreteraren och expeditionschefen också i de möten som hölls med den särskilda statsrådsgrupp som bildats av statsministern, liksom i statssekreterargruppen under Lars Danielsson, där även UD:s statssekreterare för internationellt utvecklingssamarbete ingick.

Om beredskapsgruppen tjänade som ”paraply” för arbetet, sköttes den operativa verksamheten inom ramen för en kraftigt förstärkt Konsulär enhet, med som mest uppemot 150 personer i tjänst samtidigt.

Arbetet delades in i ett antal huvudområden:

- Insatser för att få hem drabbade svenska medborgare, inklusive skadade och omkomna,
- Övriga insatser i regionen,
- Uppgifter om saknade, skadade, omkomna och välbehållna svenskar,
- Personalförstärkningar; i regionen och i Stockholm, samt
- Information.

Nedan redovisas översiktligt arbetet med dessa processer i kronologisk ordning.

II.2.2 Hemtransport av drabbade svenskar

Under måndagen, den 27 december, stod det klart att resebolagens extrainsatta flygningar inte skulle räcka till för att få hem alla svenskar. Det var vidare uppenbart att det fanns ett stort antal skadade, som behövde specialtransport hem. Dessutom fanns det många drabbade svenskar som hade rest till regionen på reguljära biljetter och inte med charterbolagen. Beslut om att upphandla additionell flygkapacitet i Regeringskansliets/UD:s regi fattades därför, och de första sonderande kontakterna med SAS togs redan på måndagen. SAS kunde naturligt nog inte leverera något samma dag, men lovade att skyndsamt, via det operativa centret i Köpenhamn, undersöka vilken kapacitet man kunde få

fram. Konsulära enheten undersökte under måndagen hos Luftfartsverket även möjligheten att få det speciella svenska nationella ambulansflyget, "SNAM", i luften. Besked kom dock på tisdag förmiddag om att planen inte var färdigtestade och därför inte skulle få flygtillstånd.

Under måndagen utverkades tillstånd från de thailändska myndigheterna för svenskar att lämna Thailand utan giltiga passhandlingar. Kontakt togs också av Konsulära enheten med polisen och med socialtjänsten, för att säkerställa adekvat mottagande på de större flygplatserna (Arlanda, Landvetter och Sturup) av samtliga passagerare från Bangkok och Phuket.

På tisdag morgon, den 28 december, återkom SAS med besked om vilken kapacitet man trodde sig ha möjlighet att få fram för evakuering. Det bestämdes då att konkretisera detta vid ett möte på UD kl. 16.00 samma dag. Till det mötet skulle även de norska och danska ambassaderna bjudas, då kontakter mellan huvudstäderna visat att det fanns intresse av att finna en gemensam skandinavisk lösning. Dessförinnan (kl. 14.00) skulle dock UD hålla ett möte med reseföretagen, för att få en bättre bild över deras kapacitet, och vilka behov som fanns därutöver.

Vid mötet med SAS på eftermiddagen den 28 december bekräftades UD:s avsikt att ta i anspråk den luftbro som SAS erbjudit, inklusive två särskilda sjukvårdsplan. SAS skulle räkna på kostnaderna, och alla papper skulle skrivas på nästföljande dag.

I avvaktan på SAS första flygning, hyrde UD redan den 28 december in en Boeing 757 från Air Scotland/Greece Airways. Flygplanet hämtade upp 233 passagerare i Phuket den 29 december.

De första SAS-flygningarna utgick från Arlanda den 29 december och återvände dit med passagerare den 30 december. Ett av de första planen, en Boeing 737 som avreste den 29:e för att på morgonen den 30 december hämta upp bl.a. skadade svenskar i Phuket, fick tyvärr maskinproblem och blev stående på marken i Dubai. Ett ersättningsplan fick skickas.

Sammanlagt genomfördes med SAS tolv flygningar med Boeing 737, fyra med Airbus 330/340 och två sjuktransporter med MD 82. Flygningarna genomfördes i huvudsak under perioden 29 december-4 januari. En sista flygning i denna serie avslutades den 8 januari. De båda för sjuktransport ombyggda MD 82-planen avreste den 30 december och återvände på nyårsnatten med vardera ca 20 bårbyggande och lika många sittande passagerare. Totalt evakuerades ca 1.700 passagerare med SAS-flottan.

UD chartrade den 29 december ytterligare ett flygplan, av typ MD 80 tillhörigt Viking Airlines, som lyfte med ett läkarteam ombord den 30 december.

UD beställde den 30 december två ambulansflygningar med norska Global Medical Support. Flygningarna inleddes den 31 december. Tio skadade hemfördes med detta arrangemang.

UD beställde under nyårshelgen kapacitet för sjukvårdstransporter med SAS Braathens. Kapaciteten var vardera 24 bårplatser och 15-20 sittande. Två flygningar genomfördes med Boeing 737-plan med ankomst den 3 och 4 januari.

UD utnyttjade i ett antal fall erbjudanden om sjuktransporter från utomstående.

Inom ramen för en statlig tysk sjuktransport kunde ett mindre antal skadade svenskar återvända till Sverige den 31 december och 2 januari.

Ett ambulansplan med kapacitet för 20 passagerare från IcelandAir hämtade enbart svenska skadade i Bangkok för transport till Sverige den 4 januari.

Volvo/Ericsson ställde ett mindre ambulansplan till förfogande för sjuktransporter. Ett läkarteam kunde efter kontakter med UD knytas till dessa transporter. Fyra flygningar genomfördes under perioden 31 december-5 januari med sammanlagt 19 skadade.

Optionen att använda Försvarmaktens Herculesflygplan för evakuering avfärdades redan från början som direkt olämplig. Thailand ligger helt enkelt för långt bort, för att dessa långsamma och enkelt utrustade plan skall vara ändamålsenliga för persontransporter.

De redovisade insatserna, i kombination med charterbolagens extraflygningar, gjorde att regeringens uttalade ambition - att alla drabbade svenskar som så önskade skulle kunna vara hemma senast den 4 januari - uppfylldes redan några dagar före utsatt tid. Ett antal svenskar var dock alltför svårt skadade för att transporteras hem och ytterligare andra valde att dröja kvar i Thailand i förhoppning om att få information om saknade anhöriga. Det var också skälet till att ytterligare extraflyg sattes in ända till den 8 januari.

II.2.3 Övriga insatser i regionen

Vid beredskapsgruppens möte kl. 10.00 den 27 december, vid vilket ambassadör Hafström lämnat en direktrapport från Khao Lak, beslöts att Räddningsverket borde göra en insats i Thailand för att bistå drabbade

svenskar. Nödvändiga kontakter togs under dagen med SRV och Försvarsdepartementet och insatsen kom iväg den 28 december.

Med början den 28 december flögs grupper av svensk sjukvårdspersonal ned till de drabbade områdena. Efter viss osäkerhet om rollfördelningen inledningsvis, övertog Socialstyrelsen snabbt koordineringsansvaret från UD. Totalt har ca 200 läkare, sjuksköterskor, psykologer och annan räddningspersonal flugits ned.

En särskild funktion inrättades vid UD för att kunna hantera de många erbjudandena om insatser som frivilliga ville göra. Ett samarbete etablerades med bl.a. kommuner och landsting. För större eller mindre biståndinsatser upprättades så småningom ett särskilt nätverk, med Röda korset som huvudsamordnare.

Ambassaden i Bangkok strävade efter att ständigt ha personal på flygplatsen och på de större sjukhusen.

Beslut om att inga konsulära avgifter skulle tas ut av drabbade svenskar fattades tidigt under katastrofen och meddelades berörda ambassader av Asienheten. En påminnelse fick dock skickas ut efter några dagar.

För att möjliggöra identifiering av alla som omkommit i Thailand, blev det tidigt en högt prioriterad fråga att förhindra att thailändska myndigheter brände kroppar. Utrikesministern utverkade vid sitt besök den 29-30 december ett löfte från den thailändske biträdande inrikesministern om att inga ”västerländska” kroppar skulle brännas innan de identifierats och de anhöriga eventuellt godkänt kremering. Detta löfte hölls också.

Sverige var också pådrivande i arbetet med att få fram tillräckligt med kylkapacitet för att övertyga de thailändska myndigheter att stå fast vid sitt löfte, och skapa förutsättningar för en ordnad identifieringsprocess. Merparten av de kylcontainers som togs fram, ordnades av Sverige.

Insatser av ID-kommissionen i Thailand och Sri Lanka beställdes av chefen för Konsulära enheten kl. 16 den 27 december. Insatsen i Sri Lanka omdirigerades efter några dagar, sedan ID-kommissionen där konstaterat att läget var under kontroll, till Thailand.

Beslut om att inrätta ett lönat generalkonsulat i Phuket fattades av regeringen den 4 januari.

Det inledande arbetet med att få till stånd svenskt katastrofbistånd till Sri Lanka har berörts ovan. Statens räddningsverk (SRV) blev tidigt på morgonen den 26 december tillfrågat av FN att sända tält, filter och andra förnödenheter till Sri Lanka. Förberedelser för insatser påbörjades omedelbart efter klartecken från Sida (som står för finansieringen) och

Regeringskansliet (UD och Försvarsdepartementet). På måndagen den 27 december lyfte ett plan från Landvetter till Sri Lanka lastat med humanitära förnödenheter och 340 tält. SRV tillfrågades även att bistå FN:s analys grupp UNDAC (UN Disaster Assessment Coordination Center) med personal. Två SRV-tjänstemän reste på söndagen den 26 december till Colombo, Sri Lanka för att bistå UNDAC teamet med att kartlägga situationen. SRV bidrog även på uppdrag av Regeringskansliet med en person till EU:s analys team MIC (Monitoring Information Center). Utöver detta har SRV kontinuerligt bidragit med personal och material till FN:s biståndinsatser enligt ordinarie förfarande vid katastrofer, insatser som sambereds mellan UD, Försvarsdepartementet och Sida.

Representanter för Regeringskansliet, Sida och större enskilda organisationer möttes i det inledande skedet flera gånger för att samordnat diskutera vilka behov som fanns och hur man skulle svara ekonomiskt på de humanitära behov som uppkommit. Ett första sådant tillfälle var den 28 december. Dessa behovsanalyser gjordes på grundval av bl.a. kommunikation med UNDAC och OCHA. Sida fattade på onsdagen sitt första beslut om finansiering, då man beslutade att bidra till Internationella röda korsets appell med 5 miljoner kronor. Appellen lanserades den 26 december och uppgick preliminärt till 50 miljoner kronor. Den 30 december meddelade biståndsminister Carin Jämtin att Sverige initialt avsåg avsätta 500 miljoner kronor i finansiellt bistånd för behov som uppkommit av naturkatastrofen.

FN lanserade den 6 januari en samlad appell för omedelbara humanitära biståndsinsatser. Appellen uppgår till 977 miljoner USD. Lanseringen skedde vid ASEAN-mötet Jakarta, där biståndsminister Jämtin deltog. Sammantaget har regeringen och Sida fram till idag betalat ut 230 av utlovade de 500 miljoner kronorna. Pengarna har gått till FN-organ, Rödakors- och Rödahalvmåne-rörelsen och till svenska enskilda organisationer som till exempel Rädda barnen. Utöver det redan utbetalade beloppet gav regeringen den 10 januari Sida i uppdrag att bidra med 150 miljoner kronor till FN:s samlade appell.

Den icke-statliga delen av samhällets hjälpvilja har varit mycket stort under denna katastrof. Eftersom UD inte kan ombesörja icke-statliga insatser genomförande inledde UD tidigt en diskussion med Svenska Röda Korset om hur erbjudandena kunde tas till vara och hur den kraftiga biståndsviljan skulle bemötas. På UD:s initiativ bildades den 10 januari med Svenska Röda Korset som huvudsamordnare en nationell samordningsgrupp med ett särskilt "Call center" för mottagande och förmedlande av erbjudanden. Svenskt Näringsliv ingick i gruppen på grund av goda kontakter med företag, liksom flertalet av de större enskilda organisationerna. Den nationella samordningsgruppen har tagit emot oerhört många erbjudanden (inledningsvis mottogs över 50

intressanta erbjudanden om dagen), som på ett konstruktivt sätt fördelats mellan organisationerna.

Vidare har regeringen från biståndsanslaget bidragit med 1,4 miljoner USD till den del av FN-appellen som berör uppbyggnad av ett varningssystem för tsunamis i Indiska oceanen. Initiativet har tagits av FN och Sverige stödjer aktivt detta internationellt samordnade arbete. Varningssystemet beräknas kosta 20-40 miljoner USD och vara klart inom 2-3 år. I detta inledande skede har FN begärt 8 miljoner USD för uppbyggnaden av systemet. Beredskap för mer finansiellt stöd till detta och bidrag med svensk expertis på området diskuteras.

Världshälsoorganisationen WHO har vidare vänt sig till Sverige med en förfrågan om finansiellt stöd för att upphandla ett lager koleravaccin som Statens bakteriologiska laboratorium äger. Sida har ställt sig villiga att finansiera med ett större bidrag till WHO som innefattar denna insats. Vaccinet består av 400 000 doser och beräknas räcka till vaccinering av 200 000 personer. Det blir den största samordnade vaccinationsinsatsen hittills.

En rad andra myndigheter har ställt sina resurser till WHO: s förfogande bl.a. har Socialstyrelsen sagt sig villiga att på WHO: s begäran sända tio smittskyddsexperter till det drabbade området, om behov skulle uppstå.

II.2.4 Uppgifter om saknade, skadade, omkomna och välbehållna svenskar

Huvuddelen av kontakterna med drabbade, anhöriga och andra oroliga skedde per telefon, men även e-post, fax och teletextmeddelanden (sms) förekom. Utrikesdepartementet och ambassaden i Bangkok var bemannade och Regeringskansliets växel öppen dygnet runt fr.o.m. den 26 december, för att kunna ta emot samtal.

Redan tidigt den 26 december uppmanades allmänheten via media och UD:s hemsida att höra av sig med uppgifter om eventuella saknade eller på annat sätt drabbade svenskar. De uppgifter som ringdes in antecknades av den som tog emot samtalet på en särskild standardblankett, "Faktainsamling vid katastrof". Samma blankett har använts vid tidigare katastrofer (11 september, Bali, Madrid, Linde m.fl.). Rutinen vid katastrofer där ett flertal svenskar kan ha drabbats är att omedelbart upprätta särskilda Excel-ark, där uppgifter om individerna registreras. Uppdelning sker i regel i kategorierna "befarat omkomna", "saknade", "skadade" och "välbehållna", och självklart per land. Vid denna katastrof användes även kategorierna "sjukhus" och "välbehållna men behöver hjälp". Arbetet med dessa listor inleddes redan på morgonen den 26 december, och de fylldes under hela dagen successivt på med uppgifter som skrivits ned på standardblanketter, alternativt på vanliga pappersark, och sådant som anmälts via e-post.

Att Utrikesdepartementet inledningsvis i en sådan här situation måste samla in uppgifter om drabbade svenskar var en självklarhet och följde mönstret från tidigare katastrofer. Det handlar för utrikesförvaltningens del dels om en skyldighet att efter bästa förmåga kunna svara oroliga enskilda medborgare, dels om att skaffa sig bästa möjliga uppfattning om katastrofens art och omfattning för att kunna sätta in de åtgärder och resurser som behövs, och dels om att, med hjälp av ambassader och konsulat, kunna bistå dem som har drabbats, konsulärt eller på annat sätt. I media har uppgivits att Utrikesdepartementet redan på annandagens morgon skulle ha sagt nej till att polisen skulle ta ansvaret för registrering. Någon sådan diskussion hölls aldrig, däremot informerades UD under söndagskvällen om att polisen nästföljande dag avsåg att påbörja registrering av sådana uppgifter som man fått in från allmänheten. Under hela den fortsatta processen hölls också ett nära samband med polisen. Uppgifter om och hanteringen av skadade eller på annat sätt drabbade är än idag en konsulär uppgift, och det enda ansvar som har förts över till polisen är ansvaret för uppgifter om saknade och omkomna.

För att avlasta Konsulära enheten uppdrogs redan inledningsvis åt UD:s Asienenhet att hålla kontinuerlig kontakt med ambassaderna i de ”övriga” drabbade länderna (Indien, Sri Lanka, Bangladesh, Malaysia, Singapore och Indonesien), samt med den brittiska ambassaden i Burma, för att via ambassaderna försöka utröna huruvida det fanns skadade eller omkomna svenskar i dessa länder. Inledningsvis fanns indikationer om att ett flertal svenskar saknades och kanske hade omkommit i Sri Lanka samt ett fåtal i Indien. Men relativt snart visade det sig att en svensk, bosatt i Sri Lanka, hade omkommit. Härtill kommer nyligen erhållna uppgifter om en saknad svensk som på julafton skall ha befunnit sig vid havet i Malaysia.

Under måndagen den 27 december gjordes flera ansträngningar att effektivisera arbetet med registrering i Excel-arket. Med hjälp av Förvaltningsavdelningens IT-support skapades möjlighet för flera användare att samtidigt arbeta i listorna.

Ett stort problem under måndagen var de långa väntetiderna i Regeringskansliets telefonväxel. Trots att Konsulära enheten nu hade förstärkts med all tillgänglig personal, fanns det inte tillräckligt med medarbetare att koppla de inkommande samtalen till. För att avlasta telefonväxeln och möjliggöra för andra inkommande samtal, inrättades ett särskilt ”anhörignumner” (405 4100) på morgonen, och dessa samtal kopplades automatiskt till Konsulära enheten, samt några arbetsplatser på Asienenheten.

Situationen förbättrades dock endast marginellt och kontakter togs därför av UD med företaget KalixTele24 (nedan ”Kalix”) för att

undersöka möjligheten att anlita deras "Call Center". En överenskommelse träffades vid ett telefonmöte mellan UD, Förvaltningsavdelningen och KalixTele24 kl. 18.00 den 27 december om att Kalix skulle vara igång per kl. 07.00 på tisdagsmorgonen. Tanken var att anhörignumret skulle kopplas dit, och att Kalix skulle fungera som en förstärkt telefonväxel. Gällde det enbart att ta emot uppgifter från anhöriga, kunde det ske direkt av Kalix, med hjälp av Konsulära enhetens standardblankett. Uppgifterna skulle sammanställas och ofördröjligen sändas till UD. Samtal som krävde mer än att ta emot och registrera dessa uppgifter skulle vidarekopplas till Konsulära enheten.

Efter vissa initiala svårigheter kom Kalix igång med sin verksamhet under tisdag förmiddag, och täta kontakter hölls hela tiden med UD och Förvaltningsavdelningen, som ansvarar för Regeringskansliets växel. På UD hade en medarbetare med erfarenhet av att leda ett "call center" utsetts till kontaktperson och samordnare. Antalet inkommande samtal till Kalix var under tisdagen ca 3.600, onsdagen ca 4.240 och torsdagen ca 2.740, för att därefter stabilisera sig på dryga 1.000 samtal om dagen. Ungefär hälften av samtalen kopplades vidare till UD. Redan på tisdagen hade Kalix 30 personer på plats för att svara i telefon och ta emot och registrera uppgifter, en siffra som ökade till som mest 55 personer.

Regeringskansliets växel registrerade 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.

Sent på måndagskvällen och tidigt under tisdagen den 28 december var antalet registrerade uppgifter så många att hanteringen i Excel framstod som alltmer otymplig. En av medlemmarna i ConsData projektet (se sid. 4 ovan), kallades därför in för att komma med rekommendationer om hur arbetet kunde effektiviseras ytterligare. Hon kom fram till att det vore mer ändamålsenligt att utnyttja en i utrikesförvaltningen väl beprövad databas – INVIT – för arbetet. Systemet behövde endast modifieras med rätt rubriker, enligt Konsulära enhetens ovannämnda kategorier. Beslut härom fattades omgående av UD:s Planeringsstab, och samtidigt beslutades att inrätta ett stort antal nya arbetsstationer, med tillgång till telefoner och datorer med åtkomst till INVIT.

Tack var goda insatser från Förvaltningsavdelningen kunde mycket snabbt ett 15-tal arbetsplatser med ovannämnda utrustning iordningställas i en av UD:s lokaler för IT-utbildning. De bemannades redan under tisdagen. En beställning på ytterligare 18 arbetsplatser i en annan utbildningslokal i Regeringskansliet lämnades samma dag till Förvaltningsavdelningen.

Fr.o.m. tisdag morgon den 28 december t.o.m. onsdagen den 5 januari arbetade ett mycket stort antal medarbetare från samtliga departement i

fyrskift (förmiddag, eftermiddag, kväll och natt) i de särskilda telefon- och registreringsarbetsplatser som inrättats. 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:e och 11 personer den 5 januari. Dessa siffror gäller utöver den kraftigt förstärkta ”ordinarie” Konsulära enheten.

Den 28 december sände UD ut sms-meddelanden till personer med svenska mobiloperatörer i Thailand, Sri Lanka och Indien, med en uppmaning att höra av sig till anhöriga, respektive ambassad eller UD. Det gav gott resultat. Något senare sändes ytterligare ett sms ut till svenskarna i Thailand, med uppmaning att boka plats på evakueringsplanen, och ytterligare ett med kontaktinformation till BRIS för hjälp åt traumatiserade barn.

Med tanke på den stora mängd information som vid det här laget kom in på olika vägar från drabbade, anhöriga och andra – via utlandsmyndigheter och sjukhus i regionen, Kalix, RK:s telefonväxel, via Konsulära enhetens många medarbetare och från resebyråer – beslutades att initialt kraftsamla på att registrera all information och sedan genomföra arbetet med att verifiera och kvalitetssäkra informationen i olika steg.

På tisdag eftermiddag ringde chefen för Rikskriminalen, Therese Mattsson, upp UD:s expeditionschef Per Thöresson och sade att Rikskriminalen hade experter som kunde hjälpa till. De hade vana att matcha stora mängder data. Mattsson förklarade att chefen för Rikskriminalens Analysenhet, Thord Modin, skulle höra av sig, för att mer konkret diskutera hur RPS kunde hjälpa UD i det fortsatta arbetet. Så skedde och Modin erbjöd sig att komma förbi med några experter för att redogöra för vilken hjälp Rikskriminalen kunde ge UD. På tisdag kväll, den 28 december, hölls ett längre möte med Modin och fyra av hans medarbetare. Från UD:s och Regeringskansliets sida deltog expeditionschefen, Planeringsstaben, IT-expert och ytterligare några medarbetare.

I mötet diskuterades förutsättningslöst olika optioner för arbetet med listorna: Att bygga en struktur i Rikskriminalens databas (iBase), vilket i så fall krävde att en server togs till UD och att 3-4 personer satte upp strukturen för iBase på plats; att Rikskriminalen skulle hjälpa UD att stansa in de (i det skedet) kanske 15.000 underlagen under natten (vilket dock snabbt insågs vara en praktiskt ogenomförbar uppgift); eller att UD skulle fortsätta som planerat. Efter att UD presenterat sin arbetsplan och uppläggningsplan av databasen (INVIT), framförde Thord Modin, efter internt samråd på Rikskriminalens sida, slutsatsen att polisen inte skulle kunna tillföra UD något mervärde i den här

processen. Modin framhöll vidare att Rikskriminalen hade fullt förtroende för UD:s sätt att hantera uppgifterna. Modins medarbetare tittade på strukturen på informationen i UD:s databas och förhörde sig med både utvecklare och personer som satt och testade inmatning. Slutsatsen blev att de två databaserna (iBase och INVIT), efter vissa smärre förändringar i INVIT skulle få en gemensam informationsstruktur. Dessa förändringar i INVIT genomfördes omedelbart.

Tillsammans konstaterades vid mötet att materialet och ansvaret för uppgifter om saknade och omkomna så småningom skulle gå över till Rikskriminalen, och att det därför var angeläget att redan från början säkerställa överföring av data mellan INVIT och Rikskriminalens system. Det bestämdes också att UD skulle få tillgång till information från Rikskriminalen. En av polisens experter ritade ett flödesschema för hur detta skulle gå till, och deltagarna förklarade sig nöjda. Parterna kom överens om att den inkallade medlemmen ur ConsData-projektet och en namngiven kontaktperson på Rikskriminalen skulle ha fortsatt kontakt om hur och när materialet skulle utbytas.

Databasen färdigställdes under tisdagskvällen. Backup-tagning och replikering av databasen säkerställdes halvtimmesvis. Maskinvaran kvalitetssäkrades och ett utbildningsprogram lades upp. Särskilda s.k. ”konton” beställdes till varje nyinrättad arbetsplats och till de befintliga arbetsplatserna på Konsulära enheten. Under natten fortsatte registreringsarbetet i Excel-bladen och sorteringsarbetet av inkomna formulär på Konsulära enheten.

På morgonen den 29 december påbörjades, efter utbildning av användarna, registrering av information i INVIT. Samtidigt påbörjades arbetet med att konvertera Excel-listorna.

En brist i detta arbete var att den extra kompetens i konsulära frågor som hade kallats in huvudsakligen var fullt upptagen med arbetet på Konsulära enheten. Strävan var dock att minst en ”ordinarie” konsulär tjänsteman skulle finnas på plats i varje registrerings-/telefonlokal. En annan brist i de nyinrättade lokalerna var, särskilt inledningsvis, avsaknad av tydliga arbetsledare.

Under onsdagen beställdes ytterligare ett stort antal arbetsplatser med full utrustning (möteslokalen ”Kreditivet” på UD).

På onsdag kväll, den 29 december, beslutades att vidta ytterligare åtgärder för att stärka upp ledningsfunktionerna i denna viktiga process. De förstärkningar som gjorts under tisdagen var inte tillräckliga med hänsyn till den stora omfattningen på verksamheten. Tre nya biträdande chefer på Konsulära enheten utsågs. De gavs ansvar för registrering och bearbetning (Lars-Göran Larsson), interninformation (Jens Odlander)

respektive bemanning av de nya arbetsplatserna, som nu uppgick till närmare 60 stycken (Rolf Bergman). De inträdde i sina funktioner på torsdag morgon.

I anslutning till ett möte på UD kl. 11.00 på torsdagen mellan UD och Rikskriminalen (Stf Chefen för Analysenheten och en system- och analysexpert) kom man överens om att UD löpande skulle leverera allt material från sin databas, enligt den informationsstruktur som överenskommits, och att Rikskriminalen löpande skulle leverera till UD det material som polisen ansåg relevant för UD:s löpande hantering av den aggregerade totala listan över drabbade svenskar. På så vis skulle man arbeta i samma material, som ständigt uppdaterades. Man skulle alltså ”varva” leveranserna av uppgifter. Man kom vidare överens om att det var polisen som skulle lägga in uppgifter om ankommande resenärer. Underlag om ankommande från resebyråerna skickades därför fortlöpande över till polisen. På eftermiddagen beslutade UD (Larsson) att två gånger per dag var för UD en hanterbar frekvens att utbyta uppgifterna mellan de båda databaserna. Detta förfarande mellan UD och RPS, och vice versa, bekräftades i ett telefonsamtal mellan UD:s och RPS kontaktpersoner.

På torsdag eftermiddag hämtade Rikskriminalen den första kopian av hela UD:s databas, enligt överenskommelse i Excel-format (på s.k. USB-minne). Därmed hade säkerställts att Rikskriminalen i god tid kunde bekanta sig med innehåll och informationsstruktur i databasen, och vid behov återkomma med frågor eller förslag till förändringar.

Samma metod som överenskommits med polisen användes fr.o.m. nu för att kunna delge alla utlandsmyndigheter i regionen informationen i UD:s databas. Utlandsmyndigheternas Excellistor konverterades in i UD:s databas och sedan konverterades hela databasen tillbaka i Excelformat och sändes till utlandsmyndigheterna. Så skedde sedan dagligen fram till den 4 januari.

En instruktion för hur utlandsmyndigheterna, Kalix och RK:s telefonväxel skulle rapportera in i den gemensamma informationsstrukturen skapades och delgavs berörda. En instruktion - ”lathund” - för INVIT utarbetades i en första version. Vartefter de olika stegen i registreringen och kvalitetssäkringen genomfördes, utarbetades sedan tillägg till instruktionen.

På nyårsafton, den 31 december, efterlyste UD ”återleverans” från polisen, efter deras förväntade körning gentemot hemkomna. Polisen svarade att man ännu inte hunnit, men uppgav att de skulle försöka leverera samma kväll eller senast på nyårsdagens morgon.

På nyårsafton hölls ett möte på Justitiedepartementet, med deltagande av Justitiedepartementets expeditionschef och administrative chef, stf

chefen och överdirektören Rikskriminalen, rättschefen vid SB och Lars-Göran Larsson, UD. Larsson orienterade om UD:s arbete med listorna och berättade att UD påbörjat ett omfattande kvalitetssäkringsarbete. (Det innebar i första hand att manuella icke-värderande och värderande kontroller genomfördes: Rättning av felstavningar, inskrifter i fel fält, fler personer i samma post, personer av annan nationalitet, radering av uppenbara dubletter, samt genomgång av poster som saknade land. Därutöver gjordes maskinella kontroller av inläsning och registrering. Därefter, eller delvis parallellt, kontaktades samtliga uppgiftslämnare som anmält saknade och som gick att nå för att på så sätt verifiera den information som lämnats.) För detta arbete hade ett 80-tal medarbetare inkallats från hela Regeringskansliet. Rikskriminalen och UD var överens om att kvalitetsarbetet kunde pågå på båda ställen, eftersom överenskommelsen innebar att man skulle jämföra/samköra innehållet i respektive databaser.

På nyårsafton inkallades också flera analytiker från Finansdepartementet, med erfarenhet av den statsfinansiella databasen Hermes, för att hjälpa till med kvalitetssäkring.

Den 1 januari sändes ytterligare resebyrålistor över till Rikskriminalen, för att läsas in i deras databas. På nytt efterlyste UD återleverans. På nyårsdagens eftermiddag fick dock UD besked att det inte heller idag skulle komma någon kopia.

Dagen därpå, den 2 januari, konstaterades att RPS senast den 4 januari måste få överta ansvaret för listorna från UD, för att polisen i sin tur senast fredagen den 7 januari skulle kunna lämna information till kommunerna inför skolstart m.m. veckan därpå. Eftersom UD utgick från att myndigheterna arbetade med samma material, var bedömningen att det inte skulle vara några problem. UD:s expeditionschef kontaktade tjänsteförrättande chefen för Rikskriminalen och man kom överens om att så skulle ske.

Senare samma dag fick UD beskedet från RPS att man hade beslutat att RPS inte skulle skicka några kopior på sin databas till UD. Inte heller ville man ha några ytterligare leveranser från UD. Då beslöts att läsa in samtliga ankomstlistor från polisen på Arlanda i INVIT, med följderna att drygt 12.000 nya poster lades till den befintliga informationen. Av dessa kunde knappt 4.000 poster läsas in automatiskt, medan resten fick skötas manuellt.

Vid lunchtid den 3 januari hölls ett möte på UD mellan expeditionschefen Thöresson och Larsson från UD, respektive chefen Rikskriminalen Mattsson och Sahlsten från RPS. Thöresson redogjorde ingående för hur UD organiserat arbetet med registrering i INVIT, hur mycket folk som krävts, och vilken svarskapacitet som fortfarande krävdes för att klara kontakter med de anhöriga. Mattsson svarade att

man dimensionerat Rikskriminalen för att klara att möta den ökade arbetsmängden. Parterna var fortsatt överens om att den 4 januari var en lämplig dag för överlämning av ansvaret för listorna, och RPS föreslog att det skulle ske kl. 14.00.

Den 3 januari hade också en sifferanalytiker/-expert från SCB ombetts 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, genom att inrikta sig på ta bort dubletter etc., även om ytterligare arbete återstod. Hon åtog sig att bidra till det och erhöll under eftermiddagen en ur databasen exporterad fil i textformat, i syfte att granska posterna för att genomföra statistisk analys och dubblettkontroll. Det skedde under kvällen och natten.

UD hade tidigare utgått från att polisen skulle köra sina databaser – och därmed också UD:s – gentemot Skatteverkets register, men det visade sig att detta endast hade skett med listorna över ankommande. Sent på kvällen den 3 januari transporterades därför ett USB-minne med en exporterad version av UD:s databas över till Skatteverket som arbetade under hela natten och påföljande morgon med syftet att matcha de poster som hade ofullständiga uppgifter i databasen mot folkbokföringsregistret, för att på så vis komplettera personuppgifterna. Underlag gällande detta inkom från Skatteverket via e-post under förmiddagen den 4 januari och av drygt 2000 ofullständiga poster var det knappt hälften som hade personnummer som gick att matcha mot folkbokföringen. Därmed kvarstod osäkerheten runt de drygt 1000 poster som bara hade namnuppgifter. På morgonen den 4 januari kom två medarbetare från Skatteverket in för att bistå med och fortsätta matchningsarbetet vilket skedde ända fram till tidpunkten för överlämnandet, kl. 14.00.

Ett nytt större möte mellan UD, Regeringskansliets IT-enhet, FA Stab och RPS ägde rum kl. 11.00 den 4 januari. Syftet med mötet var att diskutera överlämnandeprocessen av ansvaret för uppgifterna i databasen från UD till RPS och att även beakta IT-tekniska aspekter kring detta. Vid mötet noterade UD för Rikskriminalens representanter att databasen höll på att kvalitetssäkras avseende dubletter och komplettering av personuppgifter, men att detta arbete ej var slutfört och att databasen därmed fortfarande innehöll både dubletter och ofullständiga personuppgifter. I mötet diskuterades också hur man praktiskt skulle hantera UD:s fortsatta behov av tillgång till löpande uppgifter rörande sina konsulära ärenden, samt proceduren för överförandet av ansvaret för Call Center i Kalix till RPS.

På grund av omfattningen av databasen dröjde det till kl. 15.30 innan den kunde sändas iväg. Databasen levererades enligt överenskommelse mellan UD och RPS för säkerhets skull i tre format: Excel, text och Lotus Notes-format. RPS hade tidigare bekräftat att de kunde konvertera

åtminstone Excel-filerna. Totalt innehöll databasen 36631 poster med uppgifter om svenskar, som alltså befunnit sig eller kunde ha befunnit sig i områden som drabbats av flodvågskatastrofen. Av dessa var 702 av kategorin "bekräftat saknade", dvs sådana som vid en andra påringning visat sig fortfarande vara saknade.

Tre personer från Regeringskansliets IT-enhet bistod under den 4 och 5 januari RPS med förklara strukturen på den databas, som Rikskriminalen första gången hade fått den 30 december och slutligen i samband med överlämnandet den 4 januari. Detta bistånd gavs efter önskemål från polisen. Vidare upprätthöll UD och Regeringskansliets IT-enhet jour för att kunna bistå RPS om det fanns frågor, fram till den 9 januari.

Efter överlämnandet har UD haft sambandsmän på plats hos polisen, för att ha tillgång till den senaste informationen i det fortsatta konsulära arbetet.

II.2.5 Förstärkt bemanning - i regionen och i Stockholm

För att, med hänsyn till det stora avståndet från Sverige, så snabbt som möjligt försöka få förstärkningar på plats i Bangkok och Phuket, sändes på morgonen den 27 december ett brådskande meddelande till ambassaderna i Manila, Peking, Tokyo och Seoul. Meddelandet innehöll en uppmaning att bidra med personal med konsulär erfarenhet.

Redan samma dag sände, på eget initiativ men efter samråd med ambassaden i Bangkok och klartecken från Stockholm, ambassaden i Singapore en svensk lokalanställd konsulär assistent för att förstärka kriscentret i Phuket. Hon var på plats på förmiddagen den 27 december. Den 29 december anlände två medarbetare från ambassaden i Manila, och en vardera från Vientiane och Tokyo till Bangkok. Den 30 december anlände ytterligare en medarbetare från Tokyo och dagen efter en från Peking och en från Vientiane.

Den 27 december avreste den första UD-medarbetaren (ur beredskapsstyrkan) från Stockholm mot Bangkok/Phuket.

Den 27 december sände UD:s personalenhet 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.

Under tisdag förmiddag sändes följande meddelande från kabinetssekreteraren till samtliga enheter och utlandsmyndigheter:

"...gäller det här hemma främst att svara på den stora mängden förfrågningar från oroade anhängare och att förmedla information.

Hittills har personalen på konsulära enheten och ett antal frivilliga arbetat intensivt med detta, men det krävs betydande ytterligare personalresurser för att klara uppgifterna.

Jag har därför beslutat att ge expeditionschefen möjlighet att kalla in lämplig personal från alla UD:s enheter och, om det skulle behövas, från utlandsmyndigheterna för att hjälpa till i det arbete som nu måste utföras. Enhetscheferna ges också möjlighet att kalla in tjänstemän som är på semester, om så skulle visa sig nödvändigt.”

Ambassaden i Bangkok hade redan på söndagen den 26 december förstärkts med ett pressråd från ambassaden i Paris. På måndagen reste, som nämnts, den första förstärkningen från Stockholm. På tisdagen, den 28 december, reste ytterligare fyra medarbetare, varav en personalkonsulent, mot Bangkok/Phuket. På onsdagen, den 29 december, avreste ytterligare 14, varav en, Catherine von Heidenstam, var utsedd som tillträdande chef för krisverksamheten i Bangkok. På torsdag, den 30 december, avreste ytterligare 10 personer, däribland Christer Asp, som hade uppdrag att avlösa Jonas Hafström i Phuket. Till dags dato har ca 80 personer sänts ut som förstärkningar till Bangkok och/eller Phuket. Huvuddelen har sänts från Stockholm, men ett antal har tagits från de större ambassaderna i Europa och Nordamerika och 11 från ambassader i regionen.

Till ambassaden i Colombo, Sri Lanka, avreste onsdagen den 29 december tre medarbetare. Den 4 januari sändes ytterligare en.

I Stockholm inriktades ansträngningarna på att förstärka Konsulära enheten och, ganska snart, att bemanna de särskilda telefon- och registreringsplatser som upprättats i ett flertal lokaler i Regeringskansliet. Totalt inrättades 140 sådana extra arbetsplatser i Regeringskansliets lokaler, varav ca 100 som mest var bemannade samtidigt. Detta var möjligt genom generösa bidrag med personal från övriga departement.

Även till mottagningen av drabbade resenärer på Arlanda behövde UD-personal rekryteras.

En t.f. biträdande chef för Konsulära enheten utsågs den 28 december, och fick huvudansvaret för det fortsatta arbetet med anskaffning av flygkapacitet för evakuering av svenskar från Thailand. Den 30 december utsågs, som framgått ovan, ytterligare tre biträdande enhetschefer, med ansvar för listhantering, information respektive bemanning.

För att stärka den konsulära kompetensen och erfarenheten hemma i Stockholm, kallades också ett antal erfarna medarbetare hem från ambassaderna.

II.2.6 Information

Presskonferenser hölls dagligen fr.o.m. den 27 december t.o.m. den 5 januari, ibland flera gånger dagligen. De flesta presskonferenserna leddes av statsministern. Bland övriga deltagare kan nämnas utrikesministern, biståndsministern, Statssekreterare Lars Danielsson, SB, kabinetssekreteraren, UD:s expeditiionschef och cheferna för UD:s Konsulära enhet och Asienheten.

Press- och informationsenheten hade redaktörer som svarade på förfrågningar från media, samt web-redaktörer och informatörer som besvarade allmänhetens frågor i tjänst dygnet runt på UD under hela perioden 26 december – 6 januari. Mycket arbete lades ned på att hålla hemsidorna – såväl UD:s i Stockholm, som de berörda ambassadernas – ständigt uppdaterade med aktuell information. Den 26 december hade UD:s hemsida drygt 44.000 besök, den 27:e hela 123.000 för att därefter minska något.

I början av januari infördes en annons i de rikstäckande thailändska tidningarna. I den framför regeringen, kungafamiljen och det svenska folket sitt varma tack till Thailand för de stora insatser som gjorts för att hjälpa drabbade svenska medborgare. Vidare uppmanas thailändare som ev. kommer i kontakt med drabbades svenskar att be dessa höra av sig till ambassaden eller till UD. Texten riktar sig även direkt till svenskar (på svenska).

DEL III

III. 1 Kommentarer och preliminära slutsatser

Det ligger i begreppet ”stor katastrof” att det är en extraordinär händelse som till sin natur och omfattning är svår att vara fullt förberedd inför. Flodvågskatastrofen i Asien är en av de värsta naturkatastroferna i modern tid, med kanske så många som 300.000 omkomna över ett mycket vidsträckt område. En ”tsunami” är därtill ett fenomen som Sverige har obefintlig erfarenhet av.

I allt väsentligt kan konstateras att ambassaden i Bangkok omgående satte sin krisberedskapsplan i verket, och vidtog de åtgärder som var planerade och ändamålsenliga. Ambassadören, Jonas Hafström, anlände som första diplomat till Phuket redan samma dag som flodvågen slog till, och upprättade omedelbart ett kriscenter vid det svenska honorärkonsulatet. Ambassaden öppnade direkt på annandagen, och var sedan öppen dygnet runt under den fortsatta krisen. Självklart hade det varit önskvärt att man redan första dagen hade kunnat bemanna såväl ambassaden som konsulatet med ännu fler medarbetare. Men eftersom det var julkvällen befann sig flera medarbetare, såväl utsända som lokalanställda, på semester. Ambassaden drabbades också på ett direkt och mycket påtagligt sätt av katastrofen, genom att en av de utsända medarbetarna blev flodvågens offer.

Ambassaden i Bangkok bad tidigt volontärer att komma in och hjälpa till. Ett stort antal ställde upp, och gjorde storartade insatser. Även ambassaderna i regionen ställde snabbt upp och den första förstärkningen till Phuket var på plats redan på måndagen. Efter några dagar kom förstärkningar från Stockholm. Det hade, med facit i hand, varit önskvärt att sända fler ännu tidigare.

Men det kan också konstateras att ingen planering fullt ut hade 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, samt direkta och omfattande räddningsinsatser. Något så vittomfattande uppdrag har inte heller givits den svenska utrikesförvaltningen, som därmed inte är dimensionerad för det.

De thailändska myndigheterna satte tidigt in de resurser som fanns tillgängliga för räddningsarbete. Man inledde nästan omgående en evakuering från de mest drabbade områdena; från öarna till fastlandet, och från kustområdet vidare till Bangkok. Den thailändska sjukvården visade sig hålla god klass, även om den i den mest drabbade regionen inledningsvis var mycket hårt belastad.

I Stockholm fick de befintliga beredskapsfunktionerna - vakthavande, konsulära jouren och pressjouren – omgående del av den information som fanns om katastrofen, och vidtog initialt precis de åtgärder som var förutsedda enligt gällande rutiner. Det stora problemet var att den tillgängliga kapaciteten inte motsvarade omfattningen på katastrofen, med kanske 20-30.000 svenskar i regionen och mångdubbelt fler oroliga anhöriga i Sverige. Det ledde bland annat till väntetider i telefonväxeln som var långtifrån acceptabla.

Ett annat problem var att samtliga tjänstemän som inledningsvis var satta att hantera katastrofens konsekvenser blev så överbelastade av akuta samtal, att de hade svårigheter att behålla överblicken. En tydlig arbetsledare för den konsulära verksamheten hade behövts – på plats på utrikesdepartementet – redan från katastrofens inledande skede på annandagen. Avsaknaden av en arbetsledare på plats, i kombination med att flera medarbetare arbetade från hemmet med påföljande svårigheter att hålla samband, bidrog också till att de bedömningar och den information som i flera led fördes ut till andra befattningshavare och till den politiska ledningen inledningsvis var av allmän karaktär, med fokus på de biståndsinsatser som förbereddes samt på att inga säkra uppgifter fanns om skadade eller omkomna svenska medborgare.

Ytterligare ett problem, framförallt i inledningen av krisen och inte minst nattetid, var avsaknaden av tydligt utpekade arbetsledare bland de tjänstemän som var satta att besvara de många svåra samtal som kom från såväl anhöriga som drabbade. Samma typ av brister uppstod i de många nya arbetslokaler som inrättades enkom för ändamålet att tala med allmänhet, anhöriga och drabbade. Behovet var särskilt stort, då många av dem som bemannade arbetsstationerna saknade tidigare konsulär erfarenhet - t.ex. medarbetare från andra departement, men även nyrekryterade UD-medarbetare. Detta förhållande förbättrades dock successivt, liksom interninformationerna och överlämningsprocedurerna mellan olika arbetslag, vilka inledningsvis var klart bristfälliga.

Även för Utrikesdepartementets i Stockholm del bidrog självklart tidpunkten till att det var svårare än det hade varit en vanlig vardag att mobilisera konsulärt erfarna medarbetare. Trots detta skedde en oerhörd kraftsamling, möjliggjord inte minst genom personalens starka vilja att bidra. Ett mycket stort antal medarbetare hörde av sig och ville komma in och bidra till arbetet, trots semestrar. Gensvaret från övriga departement var också utomordentligt stort.

Det var framförallt omfattningen av katastrofen, som ju vida översteg t.o.m. 11 september-attentatet när det gäller antalet potentiellt berörda svenskar och därav följande anstormning av oroliga anhöriga, som medförde att dimensioneringen av de olika krisberedskapsarrangemangen inte räckte till. Omfattningen ledde också till att tidigare beprövade arbetsmetoder fick omprövas, liksom

organisation, tekniska hjälpmedel och t.o.m. de fysiska arbetslokalerna. För att hantera situationen krävdes såväl improvisationsförmåga som flexibilitet hos personalen. Naturligtvis kan misstag och felbedömningar ha gjorts under arbetets gång. Men de erfarenheter som nu finns kommer att vara till hjälp i det fortsatta arbetet med t.ex. inrättandet av en särskild konsulär beredskapsstyrka och framtagandet av ett databaserat konsulärt ärendehanteringssystem.

UD och utrikesförvaltningen ser fram emot den utvärdering som nu skall göras av 2005 års katastrofkommission och kommer självklart att lämna alla de upplysningar som önskas. Likaså ser UD fram emot de rekommendationer som kommissionen väntas presentera senare i år. Ett internt arbete har redan inletts med att utifrån de många erfarenheterna av flodvågskatastrofen förbättra den samlade förvaltningens beredskap, rutiner och arbetsmetoder. Det finns bland UD:s medarbetare många goda tankar och uppslag, som kommer att vara till stor nytta i detta fortsatta arbete. Ett erfarenhetsutbyte kommer självklart också att ske med andra länder.

Men det måste understrykas att även med dessa förbättringar, kommer den nuvarande dimensioneringen av utrikesförvaltningen att vara ett problem, när/om det gäller att i framtiden klara en katastrof av denna omfattning.

* * *

Avslutningsvis måste framhållas att väldigt många, såväl UD-medarbetare som medarbetare från övriga Regeringskansliet, har gjort sitt yttersta för att bistå de drabbade svenskarna. Många önskar ändå att de hade kunnat göra ännu mer.

Per Thöresson

Bilaga 1

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m.

3 § Konsulärt ekonomiskt bistånd får lämnas för kostnader i samband med billigaste värdiga lokala begravning för person som i livet erhållit eller kunnat erhålla konsulärt ekonomiskt bistånd. I fråga om sådant bistånd gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om konsulärt ekonomiskt bistånd.

4 § Ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd skall göras skriftligen på särskild blankett, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

5 § Om inte annat följer av 6 eller 7 § skall beskickningen eller konsulatet inhämta yttrande från Regeringskansliet innan beslut meddelas i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd.

6 § En beskickning eller ett konsulat får utan att inhämta yttrande från Regeringskansliet besluta om konsulärt ekonomiskt bistånd till en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person, om

1. biståndet avser nödvändiga kostnader för billigast möjliga hemresa till Sverige,
2. nödsituationen är fullt klarlagd,
3. sådant förhållande som anges i 2 § inte föreligger, och
4. den sökande inte har skuld för tidigare beviljat ekonomiskt bistånd eller har missbrukat sådant bistånd.

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

Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1987:12) om åtgärder vid dödsfall i utlandet

1 § När en utlandsmyndighet får kännedom om att en svensk medborgare bosatt i Sverige eller med närmast anhörig bosatt i Sverige har avlidit inom myndighetens verksamhetsområde skall den

1. förvissa sig om den avlidnes identitet,
2. vidta lämpliga åtgärder för att närmast anhöriga, om dessa befinner sig i verksamhetslandet, snarast skall bli underrättade,
3. underrätta Utrikesdepartementet,
4. underrätta vederbörande försäkringsföretag eller serviceorganisation i de fall då den avlidne var försäkrad.

Vad som sägs i första stycket skall gälla även om den avlidne var utländsk medborgare eller statslös person bosatt i Sverige, om det inte finns särskilda skäl mot det.

2 § En utlandsmyndighet skall vidta de åtgärder för hemsändning eller begravning av den avlidne som Utrikesdepartementet lämnar instruktion om. En utlandsmyndighet får även vidta åtgärder för hemsändning eller begravning på ett försäkringsföretags begäran.

3 § Om en person som var eller tidigare varit bosatt i Sverige avlidit utomlands, skall den utlandsmyndighet inom vars verksamhetsområde dödsfallet inträffat söka anskaffa intyg om dödsorsaken (dödsbevis).

6 § En utlandsmyndighet skall omhänderta pass och andra tillhörigheter efter en i Sverige bosatt person som avlidit under tillfälligt besök i verksamhetslandet, såvida inte passet och tillhörigheterna tagits om hand på annat betryggande sätt.

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Bilaga

3 Utrikesdepartementet

3.1 Förvaltningsärenden

Förvaltningsärenden som gäller

(---)

svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,

(---)

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet

20 § *Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (enhet KC)* svarar för följande sakområden,

(---)

konsulärt bistånd till enskilda utomlands;

(---)

beslutar för Regeringskansliet enligt förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall;

(---)

utfärdande av reserekommendationer;

(---)

50 § Chefen för enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden får

(---)

4. besluta om ekonomiskt bistånd enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och om åtgärder när en person med hemvist i Sverige eller en svensk medborgare med hemvist i utlandet har avlidit utomlands,

(---)

7. efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen besluta om att sända ut experter för identifiering av svenska medborgare som förolyckats utomlands.

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2000:15) om honorärkonsulat och honorärkonsuler

3 § Ett konsulat skall inom sitt distrikt bistå svenska medborgare och svenska juridiska personer med råd och upplysningar om hur de kan skaffa sig hjälp eller tillvarata sina rättigheter i verksamhetslandet.

5 § Ett konsulat skall omedelbart underrätta den överordnande utlandsmyndigheten när det fått kännedom om att en svensk medborgare har avlidit eller att en allvarigare olycka har inträffat som berör eller kan ha berört en svensk medborgare.

Bilaga 2

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet

26 § (---)

D. Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB)

Sekretariatet har följande ansvarsområden,

(---)

frågor som avser Utrikesdepartementets beredskap och utlandsmyndigheternas beredskaps- och evakueringsplaner;

departementets dygnsvakt (vakthavande tjänsteman);

(---)

35 § Expeditionschefen är säkerhetschef och ansvarar för säkerhetsskyddet och beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. När expeditionschefen har förhinder utövas denna funktion av chefen för sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB).

Förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen

12 § Beskickningar och konsulat skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.

(---)

Beskickningar och konsulat skall även i övrigt i skäligen omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

20 § Om en naturkatastrof eller någon svår olycka har inträffat inom verksamhetsområdet, skall beskickningen eller konsulatet genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats eller om någon svensk egendom skadats. I förekommande fall skall Utrikesdepartementet snarast underrättas.

21 § Om det uppträder en sådan svår eller mera utbredd smittsam sjukdom som vanligen inte förekommer inom verksamhetsområdet eller som tilldrar sig särskild uppmärksamhet, skall beskickningar och konsulat omedelbart anmäla det till Smittskyddsinstitutet och, i fråga om husdjursjukdomar, Statens jordbruksverk samt rapportera om de åtgärder som vidtagits för att bekämpa sjukdomen.

22 § I krigs- eller krissituationer och under oroligheter eller naturkatastrofer skall beskickningar och konsulat i avvaktan på närmare instruktioner fullgöra sina tjänsteuppgifter så länge det gagnar svenska intressen eller till dess myndigheten av tvingande omständigheter inte längre kan stanna kvar i verksamhetsområdet.

Myndigheten skall fortlöpande underrätta Utrikesdepartementet om läget i verksamhetslandet. Den skall lägga särskild vikt vid att hålla kontakt med och bistå svenska medborgare, svenska fartyg och luftfartyg samt svenska fartyg inom verksamhetsområdet.

I fråga om utlandsmyndigheternas beredskap gäller särskilda föreskrifter.

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:6) om utlandsmyndigheternas beredskap

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

7 § Utlandsmyndighetens beredskapsansvar omfattar särskilt

1. upprättande av och löpande översyn av en beredskapsplan och en plan för stängning och evakuering av myndighetens kansli,
2. inventering av myndighetens beredskapsmateriel,
3. inventering av myndighetens reservvaluta,
4. samordning av beredskapsplaneringen med övriga nordiska länders och EU-länders representationer på platsen,
5. information till den utsända personalen om beredskapsföreskrifter och beredskapsplanering samt den arbetsfördelning som skall gälla vid olika beredskapsgrader och vid evakuering,
6. information till nyanländ personal i beredskapsfrågor.

10 § I beredskapsplanen skall ingå

1. förstahandsåtgärder för myndighetens personal i krisläge,
 2. arbetsfördelning för utsänd personal avseende beredskapsfrågor vid grundberedskap,
 3. beskrivning av det inom svenskkolonin tillämpade systemet med kontaktpersoner, kontaktpersonernas namn och adresser, larmlista till ambassadens personal och till kontaktpersonerna samt samlingsplatsers läge,
 4. sambandsbeskrivning som utvisar kontaktmöjligheterna med Sverige, med angränsande länder och inom landet samt vilka sambandsprov som skall göras,
 5. åtgärds katalog för beredskapsgrad I och II,
 6. åtgärds katalog för evakuering,
 7. utkast till instruktioner för
 - a) kontaktpersoner inom svenskkolonin som utvisar personernas uppgifter vid olika beredskapsgrader och vid evakuering,
 - b) chef på samlingsplats,
 - c) chef för fordonsarrangemang,
 8. utkast till skriftlig information till svenska medborgare i verksamhetslandet med allmänna råd om åtgärder i lokala krissituationer.
- (- - -)

11 § I planen för stängning och evakuering av myndighetens kansli skall ingå

1. åtgärds katalog för stängning och evakuering,
2. förteckning över den utrustning som behövs vid stängning och evakuering,
3. förteckningar som utvisar vilka handlingar och vilken materiel som skall förstöras, medföras eller lämnas kvar vid evakuering av kansliet,
4. beskrivning av hur information om stängningen skall lämnas till de svenska medborgare som kan finnas i verksamhetslandet,
5. uppgift om vilken ort som valts som första färdmål vid evakuering och dess kapacitet för tillfällig inkvartering,
6. uppgift om evakueringsväg,
7. uppgift om lämpligt transportmedel.

18 § I länder med mindre stabila politiska förhållanden eller där det av annan anledning föreligger risk för lokala kriser skall utlandsmyndigheten föra en så fullständig namn- och adressförteckning som möjligt över svenska medborgare som är bosatta inom verksamhetsområdet.