

Den svenska hanteringen av tsunamikatastrofen: fokus på Regeringskansliet

Dan Hansén
Försvarshögskolan, Crismart

Inledning

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

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

svenskar identifierats avlidna och 18 saknade som en konsekvens av tsunamikatastrofen

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

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

Uppdraget

Den 28 februari 2005 knöts undertecknad, Dan Hansén från Försvarets högskolans centrum för krishanteringsstudier - Crismart¹, till 2005 års katastrofkommission. Uppdraget bestod i att bistå kommissionen med en analys av de beskrivningar av händelseförloppet, så kallade "loggar" över de kritiska veckorna, som inkommit till kommissionen. Analysen skulle inriktas på ledningsfunktionen i Regeringskansliet och beskriva hur denna förändrats under förloppet. Kompletterande datainsamling i form av intervjuer, dokument med mera skulle göras där så var påkallat och samordnat med kommissionens övriga komplettering av underlagsmaterialet. Arbetet skulle bedrivas med utgångspunkt i Crismart:s metod för att spåra beslutsprocesser (så kallad process tracing).²

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

I uppdraget ingår att framställa en auktoritativ skildring av händelseförloppet. Starkt ifrågasatta händelseförlopp låter sig inte med lätthet återskapas, eftersom de flesta inblandade har olika minnesbilder av vad det faktiskt var som hände. Det handlar således om att bryta olika utsagor mot varandra för att blottlägga en sannolik händelseutveckling. I förekommande fall redovisas motstående sakframställningar.³

¹ Crismart står för Crisis Management Research and Training (www.crismart.org).

² Se Stern och Sundelius (2002) "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program" *International Studies Perspective*, 3, sid. 71-88.

³ I regel framkommer att det totala händelseförloppets komponenter är mer eller mindre ifrågasatta. Kring vissa skeenden råder stort samförstånd, men det finns också händelser där två eller fler inbördes motstående alternativ frambärs. Inte sällan uppstår meningsskiljaktigheter kring den "objektiva verkligheten" i situationer som i efterhand visar sig vara avgörande eller formerande.

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

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

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

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

Uppvaknandet

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

Drygt två timmar senare fick ambassadens tredje man, Stellan Berg, ett samtal från en bekant som är bosatt i Phuket i sydvästra Thailand. Berg fick veta att någonting var "våldigt fel". Vattenståndet var ovanligt högt, bilar flöt omkring, hotell var skadade och flera stränder

var översvämmade (Ibid.). Berg insåg att något allvarligt hade inträffat, som förmodligen hade med skälvet att göra, och beslutade sig för att kontakta ambassadören, Jonas Hafström. Denne hade dock just bordat ett plan på en flygplats i Bangkok för att med sin familj fira en veckas semester i just Phuket och nåddes inte på sin mobiltelefon. Berg ringde upp Laakso och de kom överens om att den senare skulle kontakta Stockholm och att de därefter skulle träffas på ambassaden (Ibid.).

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

Faktaruta 1: UD:s konsulära jour

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

Källa: Melén, intervju (2005)

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

Strax efteråt ringde Melén upp Jan Janonius på UD:s pressjour och berättade om vad hon visste; att detta kunde befaras vara 30 gånger värre än Estonia och att denna katastrof inte kunde hanteras med gällande rutiner. Det var viktigt att få ut information via media. Melén tänkte att kanske en tredjedel av samtalen kunde undvikas på så vis.

Hon undrade också om det gick att få ut information på webben (Ibid.). Direkt efter detta samtal ringde Melén till sin chef Jan Nordlander på Konsulära enheten, som befann sig på juledighet i Bergslagen, för att informera honom. Klockan var då 05.00. Melén och Nordlander talade om resursbehovet, inte minst vid ambassaden i Bangkok, och om behovet att veta mer. Melén sade att hon skulle försöka få kontakt med någon seismolog och någon räddningsledare. Hon menade på att samhällets alla resurser behövde tas i anspråk. Nordlander instämde och sade att hon skulle fortsätta på den vägen och att hon skulle ringa gruppchefen på Konsulära enheten, Christina Palm. Palm svarade dock inte på något av de nummer som Melén hade till henne. Nordlander sade också att det var viktigt att expeditionschefen Per Thöresson informerades, och de kom överens om att Nordlander skulle ringa honom vid sjutiden. Dessförinnan skulle Melén och Nordlander stämma av läget med varandra (Ibid.).

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

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

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

Stellan Berg kontaktade mellan klockan 05.30 och 06.00 kansli-rådet på UD:s Asien- och Oceanienheten (ASO), Marie-Louise Kärrlander. Berg berättade för Kärrlander att ett kraftigt jordskalv hade inträffat utanför Sumatra, att flygplatsen i Phuket var stängd och att ambassadör Hafström ämnade bege sig dit landvägen. Kärrlander

förstod det som att hon var den tredje personen på UD i Stockholm som Berg kontaktade, eftersom han meddelade att både UD:s Konsulära och Civilrättsliga enhet (KC) och presstjänsten (PIK) var informerade. De många svenska turisterna vid den thailändska kusten var det första Kärrlander kom att tänka på, eftersom hon var väl införstådd med regionens popularitet som turistmål, i synnerhet vid denna tid på året (Kärrlander, intervju 2005). Senare på morgonen, vid 10-tiden, ringde Kärrlander sin chef Eva Walder-Brundin för att informera henne och för att få vidare direktiv. Walder-Brundin sade att det var klart att de måste ställa upp, men att de först skulle avvakta signal från Konsulära enheten (Ibid.). Men den Konsulära enheten hörde inte av sig till ASO under söndagen (Kärrlander och Walder-Brundin, intervjuer 2005).

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

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

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

Svenskar som befann sig i drabbade områden och anhöriga till svenskar som befann sig där började i ett tidigt skede höra av sig till

framför allt UD, RPS, de olika länspolismyndigheterna och SOS Alarm AB. Strax efter Kaarlo Laaksos första kontakt med UD i Stockholm (klockan 04.40), började oroliga människor ringa till både UD:s vakthavande tjänsteman och till konsulära jouren. Samtalen kom från både Sverige och Thailand (UD 2005: 13). Den befintliga svarskapaciteten bedömdes snart inte räcka till och klockan 06.10 kontaktade Vakthavande, Christina Andersson, chefen för Regeringskansliets växel, Eva Öhrn, som omedelbart ringde in tre växeltelefonister. Växeln öppnade klockan 07.20 (Ibid.). Inledningsvis hade dessa inga instruktioner, utan kunde bara svara att de inte hade någon information (Öhrn, intervju 2005).

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

På Försvarsdepartementet finns en funktion för underrättelse och beredskapsfrågor (UNDBER), vilken under söndagsmorgonen betjänades av Lennart Brittner. I takt med att TT-meddelanden och TT-flashar skickades ut började han på eget initiativ sammanställa information för vidarebefordran till berörda departement och myndigheter.⁴ Det första mailet skickades klockan 06.18, i vilket det uppgavs att upp till 20 000 svenskar kunde befinna sig i drabbade områden, framför allt i Thailand. Brittner flaggade för att det kunde bli aktuellt att aktivera ambulansflyget. Tio minuter senare (06.28) skickade Brittner ett nytt mail i vilket det angavs att många befarades ha omkommit. Uppgifterna kom i huvudsak från ambassaden i Bangkok (UNDBER/Fö 2005).

⁴ Fram till klockan 06.18 hade sju meddelanden och två flashar skickats från TT (TT 2005).

Räddningsverkets (SRV) vakthavande tjänsteman, Eva Röhs, fick klockan 07.28 ett allmänt larm och en förfrågan från UNDAC (United Nation Disaster Assessment and Coordination) via SOS Alarm AB angående tillgängliga resurser. Dessförinnan hade en enhetschef inom SRV:s operativa avdelning, Hans Martinsson, hört om katastrofen på nyheterna klockan 06.00, men bedömt att händelsen inträffat för långt borta för en effektiv svensk insats med räddningsstyrka (search and rescue). Röhs informerade dock chefen för SRV:s operativa avdelning, Kjell Larsson, om förfrågan från UNDAC klockan 07.30, varefter Röhs, Martinsson och Larsson telefonledes diskuterade förutsättningarna för ett sådant stöd. Klockan 08.01 meddelade Kjell Larsson UNDAC att SRV kunde bistå med utrustning och personal med mycket kort varsel (SRV 2005). Via SOS Alarm AB var det i ett tidigt skede bekant för SRV att svenskar drabbats vid thailändska turistorter (Ibid.). SRV:s generaldirektör Christina Salomonson befann sig på julferier i Västergötland, men blev informerad om situationen av Kjell Larsson ungefär klockan 08.00. Larsson berättade både om förfrågan om en hjälpinsats till Sri Lanka och om att många svenskar befarades ha drabbats i Thailand (Salomonson, intervju 2005).

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

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

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

Faktaruta 2: SRV, Fö, UD och Sida

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

Källa: M. Berg, intervju (2005)

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

Vad handlar flodvågskatastrofen om för svenskt vidkommande?

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

I Thailand däremot var krishanteringsarbetet i full gång, även för svensk del. Det plan som den svenske ambassadören bordat lyfte aldrig, eftersom det på grund av översvämning inte fick landningstillstånd i Phuket. Klockan var 11.15 (05.15 i Sverige) när ambassadör

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

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

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

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

rörde det sig dock om att undsätta många tusental svenskar. Och det var också den bilden som förmedlades hem till Sverige, inledningsvis muntligen via telefon. Indikationer på vad som höll på att hända kom även till Sverige via alarmerande samtal från privatpersoner.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Några timmar senare följde Marina Berg (UD GS) med biståndsminister Jämtin i en taxi till TV4, där hon fick tillfälle att informera ministern om vad hon kände till, både beträffande katastrofbiståndet och SRV:s övriga resurser (M. Berg, intervju 2005). Jämtin hade först blivit informerad av Clara von Otter klockan 09.30 på morgonen och då talat om FN:s efterfrågan av bistånd till Sri

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

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

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

Faktaruta 3: Statsrådsberedningens helgberedskap

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

Källa: Stertman, intervju (2005)

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

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

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

Statssekreterare Lars Danielsson blev inte alarmerad, utan fick information genom att slå på tv:n, CNN, i sitt hem vid 07.00-tiden på söndagsmorgonen. Från hemmet läste han sin e-post och konstaterade att Försvarsdepartementet UNDBER skickat en knapphändig uppdatering.⁵ Vid 07.45 ringde Danielsson statsminister Persson och de konstaterade att ”det här får vi följa” (Danielsson, intervju 2005).⁶ Statsministern har för vana att på sin lediga tid följa internationella media och valde därför Sky News rapportering. Av det han såg förstod han att det var fråga om en naturkatastrof och att fattiga människor drabbats. UD skulle genomföra någon form av biståndsinsats (Persson, intervju 2005).

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

Det finns ingen arbetsledning på UD

Det har ovan klarlagts att naturkatastrofen i Sydostasien för svenskt vidkommande primärt var ett konsulärt ärende och att detta stod klart för många inblandade i ett tidigt skede, men att det för andra

⁵ Den information som UNDBER skickade både klockan 06.18 och 06.28 var förvisso alarmerande samt indikerade att många svenskar kunde vara drabbade. Klockan 06.28 inleddes till exempel mailet så här: ”**Flodvåg i Phuket - många befaras döda** / En sju meter hög flodvåg svepte över stranden i turistparadiset Phuket i morse svensk tid. Flodvågen svepte med sig allt i sin väg. Många tros vara dödade och skadade. / **UD: Upp till 20 000 svenskar i området...**” (UNDBER/Fö 2005).

⁶ Lars Danielsson besökte aldrig utrikesdepartementet rent fysiskt under annandagen, enligt egen utsägo. Den uppgift om att han företagit tre besök till UD denna dag, som gjorts gällande i SVT:s ”Uppdrag Granskning”, dementerar han (Danielsson, intervju 2005).

inledningsvis föreföll vara ett biståndsärende. Ett problem var dock att den Konsulära enheten inte var på plats rent fysiskt på UD i Stockholm inledningsvis. Chefen Jan Nordlander och gruppchefen Christina Palm befann sig på julferier, men kunde i begränsad utsträckning nås på telefon. Jourhavande tjänsteman Kerstin Melén var posterad i sitt hem och gav uttryck för att hon ville ge sig in till UD, men blev av Palm beordrad att stanna kvar i sitt hem. Christina Palm gjorde dock vissa ansträngningar för att få in personal till sin enhet. Klockan 09.30 trädde två anställda i tjänst, en i sitt hem och en på UD. Klockan 12.00 kom ytterligare två konsulära tjänstemän in på departementet. Tillsammans gick de tre ned till Regeringskansliets växel för att bemanna de särskilda krisplatserna där. Vid 14.00-tiden anslöt ytterligare en KC-tjänsteman och en timme senare anslöt även den person som vid 09.30 påbörjat sitt arbetspass hemifrån. Vid denna tid, alltså runt klockan 15.00, lämnade de konsulära tjänstemännen RK:s växel för att i stället bemanna sina egna lokaler (UD 2005: 16).⁷

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

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

⁷ Eva Öhrn uppger i intervju att UD KC:s personal flyttade sig från RK:s telefonväxel vid 16.00-tiden (Öhrn, intervju 2005).

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

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

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

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

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

Thöresson. Han kunde förmedla att Klas Molin från ASO skulle komma in, men var allmänt bekymrad över hur ärendet hanterats under dagen.⁸ Thöresson nämnde också att beredskapskretsen hade planerat ett möte till klockan 10.00 påföljande morgon. Ingrid Iremark var i och med sina samtal förvissad om att kabinettssekreteraren, expeditionschefen och chefen för den Konsulära enheten var införstådda med hur situationen inne på departementet såg ut (Iremark, intervju 2005). Kabinettssekreterare Dahlgren kontaktade efter samtalet med Iremark personligen Jan Nordlander, vilken då lät meddela att han skulle ta ansvar för bemanningsfrågan.⁹ Dahlgren hade under dagen också via samtal med Carin Jämtin förstått att det förekom klagomål på att det var så svårt att komma fram till UD telefonledes (Dahlgren, intervju 2005). Beträffande beredskapsgruppens möte klockan 10.00 den 27:e så bestämdes detta under samtal mellan Dahlgren och Thöresson under sen eftermiddag, söndagen den 26:e (Ibid.). Dahlgren vidarebefordrade denna information till kanslichefen på Ministerkansliet, Karin Olofsdotter, vid ett telefonsamtal på måndag morgon, strax innan hon satte sig på ett plan på Sturup tillbaka till Stockholm (Olofsdotter, intervju 2005).

Den politiska frånvaron på departementet var under söndagen kännbar. Jan Janonius menade att ett besök från någon av de politiska företrädarna hade fyllt en personalsocial funktion, och därtill tjänat ett informerande syfte; de hade kunnat bli uppdaterade om det faktiska läget (Janonius, intervju 2005). Av UD:s ministrar valde utrikesminister Laila Freivalds att gå på teater och migrationsminister Barbro Holmberg var i Shanghai.¹⁰ Biståndsminister Carin Jämtin var inte heller inne på departementet, men var den som fick i uppdrag att vara ansiktet utåt. Detta var dock beslutat i ett tidigt skede, när SRV-insatserna till Sri Lanka låg i förgrunden. Hon, liksom Freivalds, hade

⁸ Ambassadrådet Hans Gyllenhammar, som under söndageftermiddagen inställt sig på departementet, uppger att han själv ombesörjt avlösning av Molin, eftersom han behövde få något att äta (Gyllenhammar, intervju 2005). Molin säger sig dock ha blivit uppringd av Thöresson i detta ärende (Molin, intervju 2005).

⁹ En sammantagen bild av hur det beslutades att Christina Palm och Jan Nordlander skulle inställa sig på departementet blir med nödvändighet något lös i konturerna, eftersom de enskilda uttagarna ser ut som följer: Palm (intervju 2005) uppger att hon redan klockan 11.00 på söndagsförmiddagen beslutade sig för att bege sig till Stockholm påföljande dag. Nordlander (intervju 2005) säger att han under söndageftermiddagen beordrade in Palm och efter det beslutade sig för att själv åka till Stockholm på måndagen. Samtidigt hävdar Thöresson (intervju 2005) att både Palm och Nordlander gick med på att avbryta sina julferier för att inställa sig på departementet först sedan han talat med dem under söndagskvällen.

¹⁰ Enligt Aftonbladet (2004-12-30) rådgjorde Freivalds med sina medarbetare innan teaterbesöket, bland annat pressekreteraren gav sitt godkännande. Hon hade med sig sin mobiltelefon, men ingen ringde henne.

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

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

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

Katastrofens omfattning klarnar, liksom hanteringsens brist på struktur

Måndagen den 27 december samlades för första gången i detta ärende den så kallade beredskapsgruppen på UD. Mötet hade på söndagen bestämts till klockan 10.00 på kabinetssekreterarens tjänsterum.

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

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

Under mötet hade gruppen direktkontakt med ambassadör Hafström, som befann sig i Khao Lak - ett av de värst drabbade områdena i Thailand. En bild av total ödeläggelse förmedlades och gruppen fick beskedet att mellan 200 och 300 svenskar befann sig på sjukhus i Phuket-området. Vid denna tid, och för denna krets, var det känt att ett tiotal svenskar omkommit och att ett hundratal saknades (UD 2005). Detta möte blev den stora omslagspunkten i synen på vad katastrofen egentligen handlade om för svensk del. Jonas Hafström, ambassadören i Thailand, hade förvisso anlänt till Phuket redan kvällen innan och rapporterat iakttagelser till vissa, men det hade då varit mörkt och sent och svårt att skaffa sig en övergripande bild av förödelelsen. På morgonen thailändsk tid hade han begivit sig till Khao Lak, och kunde under mötet för första gången rapportera sina egna intryck direkt till UD i Stockholm. Beredskapsgruppen såg paralleller med Estoniakatastrofen 1994 (Walder-Brundin, intervju 2005).

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

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

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

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

Pressträffen blev inte bra, den saknade precision, tyckte Danielsson. Förutom statsministern medverkade också biståndsminister Carin Jämtin och några tjänstemän från UD, såsom chefen för KC, Jan Nordlander. Under pressträffen sade Göran Persson att en ny pressträff skulle äga rum klockan 17.00, där statssekreterare Danielsson och kabinettssekreterare Dahlgren skulle medverka. Dessa två satt i publiken och hade inte tidigare informerats om vare sig en senare pressträff eller sin medverkan (Ibid.).

Med anledning av den nya pressträffen hölls ett förberedande möte på UD klockan 16.00 med beredskapsgruppskretsen. Vid det mötet stod det klart att reseföretagen inte klarade av att ta hem folk; det

krävdes ytterligare resurser.¹¹ Läget inom RK gick också igenom. Det visade sig att handläggare inom UD på eget bevåg upprättade kontakter med myndigheter som ligger under andra departements jurisdiktion (LFV, SRV, SoS, länsstyrelser etcetera). Det hade de inte befogenhet att göra och Danielsson förstod att allt inte fungerade som det skulle. Han beslutade att en statssekreterargrupp skulle skapas för att samordna efterfrågade behov. UD skulle fortfarande ha det huvudsakliga operativa ansvaret, men statssekreterargruppen skulle utgöra ett samordningsforum, där ansvarigt departement informerades om kontaktbehovet med olika myndigheter (Danielsson, intervju 2005).

Räddningsverket till Thailand?

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

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

¹¹ Göran Gårdö på Fritidsresor hävdar dock att de redan på söndagen gjort klart för UD att de inte hade kapacitet att klara hemtransporterna på egen hand, i synnerhet inte beträffande sjukvårdskrävande resenärer (Fritidsresor 2005).

att UD ägde frågan. Hjelm meddelade Dahlgren att SRV kunde vara behjälpligt vid behov (Fö 2005; Hjelm, intervju 2005).

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

Marina Berg på UD GS kontaktade under förmiddagen UD:s ministerkansli (MK) i enlighet med sin instruktion. Fram till och med klockan 15.00 hade hon upprepade kontakter med Clara von Otter och John Zanchi, politiskt sakkunnig respektive pressekreterare hos Carin Jämtin, och med chefen för MK Karin Olofsdotter. Under dagen blev det uppenbart för Berg att även svenska turister i Thailand behövde hjälp. Denna bild förmedlades efterhand till de tre kontakterna på MK. Berg engagerade sig eftersom hon var en av ett fåtal på UD som hade kunskap om Räddningsverkets resurser. Egentligen var det ett ärende för Konsulära enheten, men Berg kände till att Räddningsverket på kort tid kunde mobilisera team med präst, psykolog, kurator, läkare etcetera. Vid tretiden ringde Berg till Christina Palm på Konsulära enheten för att informera henne om att SRV kunde vara behjälpligt och stödja det uppsatta kontoret på "Pearl Village" i Phuket. Palm avböjde dock med hänvisning till att det inte fanns någon efterfrågan på ambassaden i Bangkok (M. Berg, intervju 2005). Även Örneus hade under eftermiddagen kontakter med Ministerkansliet och försökte förgäves även att få tag på Palm och Nordlander från den Konsulära enheten. Efter upprepade kontakter med Kjell Larsson på SRV ringde han upp John Zanchi för att förmå honom att ringa till Hans Dahlgren så att han skulle kunna utfärda en formell beställning på en SRV-insats i Thailand. Zanchi ringde tillbaka till Örneus och sade att Dahlgren hade talat med Nordlander och att denne hävdade att "SRV varken kan, får eller vill göra något i detta läge" (Örneus, intervju 2005). Örneus tog då ny kontakt med Kjell Larsson, som svarade att SRV måste ha en formell beställning. Örneus uppmanade Larsson att inte vara formell utan att vara flexibel och se till att insatsen kom i väg (Ibid.).

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

För SRV var problemet delvis att de behövde en formell beställning från regeringen för att kunna finansiera en insats i Thailand. Men det var också så att de behövde en redogörelse för behovsbilden. Under dagen hade personalen på SRV bedömt att en så kallad search and rescue-insats inte var aktuell. De förväntades åka på ett extraordinärt uppdrag, för vilket det inte fanns upparbetade rutiner. Den formella beställningen skulle förhoppningsvis innehålla en kravspecifikation, utefter vilken SRV sedan kunde arbeta. Ett annat problem var att UD inte pratade med en röst. Samtidigt som UD GS tryckte på för att få en insats till stånd, bromsade UD KC. Christina Palm ringde vid ett tillfälle och undrade varför SRV skulle åka till Thailand och vad de skulle göra där. Senare på kvällen ringde Jan Nordlander och frågade om det var bestämt att de skulle åka till Thailand, varpå Larsson svarade att ingenting var bestämt. Nordlander frågade då om han kunde få bekräftat att de inte skulle åka. Larsson sade till såväl Palm och Nordlander som till Örneus att de skulle ta ett gemensamt beslut att gå till Fö, så att SRV kunde få pengar, beslut och en möjlighet att komma in i landet (Larsson, intervju 2005).

På Försvarsdepartementet hamnade frågan i ett tidigt skede på en politisk nivå, i och med att Christina Salomonson tog direktkontakt med statssekreterare Hjelm vid 11.00-tiden. Av den anledningen föranledde frågan en relativt begränsad aktivitet på tjänstemannanivå under söndagen (Wolfbrandt, intervju 2005). Mikael Wolfbrandt på Fö CIV hade förvisso några kontakter med Kjell Larsson under dagen av informerande karaktär (Ibid.). Till saken hör att Försvarsdepartementets politiska ledning under söndagen delvis var

avskärmad från den direkta processen. Försvarsminister Leni Björklund låg hemma i vinterkräksjuka och statssekreterare Hjelm hörde inte av kabinetssekreterare Dahlgren efter förmiddagssamtalet. Senare under dagen hade han kontakt med Magnus Edin, politiskt sakkunnig på Fö, men talade bara om den redan igångsatta SRV-insatsen till Sri Lanka. Sedan hörde han inte mer den dagen, men körde hem till Stockholm från Karlskoga där han tillbringat julhelgen (Hjelm, intervju 2005).

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

Förutsättningarna och formerna för en insats i Thailand diskuterades under måndagsförmiddagen både inom Räddningsverket och på Försvarsdepartementet. På Försvarsdepartementet och med berörda myndigheter diskuterades vid lunchtid möjligheten att skicka i väg ett observatörsteam till Thailand bestående av personal från SRV och Krisberedskapsmyndigheten (Fö 2005; KBM 2005; Wallman, intervju 2005). Under eftermiddagen bereddes frågan på Fö och beslut fattades att ett observatörsteam inte kunde åka med mindre än att också ett räddningsteam följde med (Björklund, intervju 2005). Jonas Hjelm hade kontakter med generaldirektörerna för SRV och KBM, Salomonson respektive Eksborg samt med försvarsministern och de avfärdade gemensamt idén om att skicka i väg ett team med observatörstatus som väl på plats skulle ägna sig åt andra uppgifter.¹² För syftet med observatörsteamet var att komma runt det faktum att det fortfarande var oklart med finansiering och att det saknades en behovsbild (Hjelm, intervju 2005).

Vid ett samtal mellan statssekreterare Hjelm och kabinetssekreterare Dahlgren mellan klockan 17.30 och 18.00 framförde den senare att UD önskade att SRV skickade ett team till Phuket. Hjelm bad då Dahlgren om en kontaktperson på UD som Fö:s departementsråd Birgitta Ågren kunde vända sig till i fråga om finansiering och behovsbild. Dahlgren angav chefen för GS, Hans

¹² Per Örneus (UD GS) uppger att förslaget om observatörsteam stoppades genom att Carin Jämtin tog en kontakt med Leni Björklund som direkt sagt nej. Sedan hade även Dahlgren ringt till Hjelm för att förhindra ett sådant arrangemang (Örneus, intervju 2005).

Lundborg. Därefter ringde Hjelm till Ågren, Fö:s expeditions- och rättschef Helena Lindberg och till Leni Björklund och gav klartecken till att skrida till handling respektive för att meddela vilka kontakter som hade tagits. Därefter trodde Hjelm att ärendet var färdighanterat (Hjelm, intervju 2005). Hjelm frågade Lindberg om det var möjligt att skicka i väg SRV utan ett regeringsbeslut och fick till svar att det var det (Lindberg, intervju 2005).

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

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

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

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

oklarheterna om hur en insats skulle finansieras utgöra ett hinder (M. Berg, intervju 2005). Även statssekreterare Annika Söder pekade på att det mellan UD och Fö finns reflexer av typen ”om jag tar beslutet kanske jag får betala” (Söder, intervju 2005).

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

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

Registrering och uppföljning - hur och av vem?

Så fort Tommy Hydfor vid Rikskriminalpolisen larmades av RKC på söndagsmorgonen kontaktade han ID-kommissionens vice ordförande Stig Edqvist, vilken inställde sig i polishuset och kallade in personal för att påbörja en katastrofregistrering. Edqvist fick två uppgifter av Hydfor. Förutom katastrofregistreringen skulle han börja förbereda för en insats med ID-kommissionen. Den första uppgiften fick han i egenskap av chef för RKP:s våldsrotel, den rotel som fortfarande arbetar med Palmemordet och som har kapacitet att hantera stora mängder data. Den andra fick han i egenskap av att vara vice

ordförande för ID-kommissionen. Båda dessa uppdrag måste dock samordnas med UD. Under morgontimmarna förde Edqvist och Palm på UD KC ett antal telefonsamtal. RKP fick klartecken att förbereda ID-kommissionen (Palm, intervju 2005). Däremot önskade UD ta ett ledningsansvar för katastrofregistreringen (Hydfors, intervju 2005).

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

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

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

uppgifter som var relevanta för registreringen (Hydfors, intervju 2005).

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

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

Vakthavande bestod i det här läget av både Christina Andersson, som skulle ha slutat klockan 11.00 men som var kvar till klockan 15.00 och Annika Klingström, som skulle ha kommit in klockan 10.00, men som var på plats en kvart innan. Vid 14.30 kom Christina Fridlitzius in som förstärkning och det var först i och med det som Vakthavande började trotsa förhållningsorden att inte ta anteckningar för att hålla nere samtalstiden. De började föra in uppgifter i Lotus Notes och vidarebefordra dem till Konsulära enheten (Klingström, intervju 2005). På UD övergick sålunda problematiken under dagen från att ha handlat om vad som skulle sägas till anhöriga till det faktum att samtalsfrekvensen var väldigt hög; det fanns inte tillräckligt med folk för att ta emot alla samtal. Redan på förmiddagen var väntetiden en timme (Melén, intervju 2005).

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

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

Under måndagen gjordes dock flera ansträngningar för att effektivisera arbetet med att registrera uppgifter. Bland annat inrättades ett anhörignummer. Personer som ringde dit kopplades automatiskt till Konsulära enheten samt till några tjänstemän vid Asienheten. Då trycket inte lättade nämnvärt togs under eftermiddagen kontakt med ett privat så kallat call center, KalixTele24. Initiativet kom från pressekreterare Odd Guteland (UD MK), som själv tidigare hade arbetat på ett call center. Redan på förmiddagen hade Telia föreslagit en lösning med ett call center till Förvaltningsavdelningen, men fått ett nej. När Guteland på eftermiddagen föreslog denna lösning för statssekreterare Lars Danielsson var han dock positiv (Guteland, intervju 2005). Klockan 18.00 träffades en överenskommelse mellan UD, Förvaltningsavdelningen och Kalix-Tele24 om att call centret skulle vara i gång per klockan 07.00 den 28 december. KalixTele24 skulle enbart hantera enklare samtal från anhöriga med hjälp av Konsulära enhetens standardblankett (UD 2005: 30).

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

Antalet uppgifter och anmälningar var under måndagskvällen så stort att en effektivisering av registreringen var påkallad. En tillkallad konsult kom fram till att det vore bättre att använda sig av databasen INVIT, som var väl beprövad inom utrikesförvaltningen (UD 2005: 30; Klasson, intervju 2005). INVIT förbereddes och anpassades under

tisdagen, och tanken var att det skulle tas i bruk på onsdag morgon, den 29:e. Tillsvärd användes de formulär som var tillgängliga (Ibid. 32).

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

På tisdag eftermiddag kontaktade chefen för Rikskriminalpolisen, Therese Mattsson, UD:s expeditionschef, Per Thöresson, och sade att RKP hade experter som kunde vara behjälpliga; som var vana att matcha stora mängder data. Mattsson hade fått indikationer från chefen för Justitiedepartementets polisenhet, Nils Öberg, på att registreringen i UD:s regi inte fungerade tillfredsställande. Dessutom hade hon hört Göran Persson uttala sig i media och där gjort gällande att antalet saknade svenskar var drygt 3 000. Enligt uppgifter inom RKP var den siffran ungefär hälften, och Mattsson började fundera på vad UD hade för uppgifter som inte RKP hade. En misstanke om att UD:s listor var behäftade med dubletter smög sig på. Det var därför hon tog kontakt med Thöresson (Mattsson, intervju 2005). Dubbelregistreringen berodde delvis på att det på UD beslutades att uppgifter om förmodat avlidna inte skulle synas i registret, utan endast hanteras av KC. Därför kunde de som registrerade inte hitta uppgifterna och registrerade dem på nytt (Klasson, intervju 2005).

Klockan 17.00 hölls ett möte med deltagare från UD och RKP, bland annat expeditionschefen Per Thöresson och Thord Modin från RKP (dock inte Mattsson). Jörgen Härberg från RKP presenterade en modell för datahanteringen som byggde på användandet av Excel och databasen iBase. Thöresson menade att UD redan förberett ett användande av Lotus Notes och att det skulle ta tid att ställa om. Lilian Klasson, inhyrd konsult vid RK-IT, tyckte att ett byte av databehandlingsprogram skulle vara som att gå över ån för att hämta vatten. Modin från RKP tyckte att mötet kunde avslutas eftersom han inte hade något mer att tillföra. UD verkade ha bestämt sig för hur de skulle gå till väga och hade situationen under kontroll, var hans

bedömning (RPS 2005; Härberg och Modin, intervju 2005). Från UD:s horisont sågs det som orimligt att RKP skulle kunna hantera den stora mängd uppgifter som på tisdagen fanns hos UD (enligt UD 2005: 31, ca 15 000) med de metoder som föreslogs. ”Det var inte seriöst” resonerade expeditionschefen (Thöresson, intervju 2005). Under alla omständigheter beslutades att material och ansvar för uppgifter om omkomna och saknade skulle föras över till RKP (UD 2005: 32). Att det sedan tidigare inte fanns ett grundmurat förtroende mellan UD och RPS ledde till initiala missar i kommunikationen, menar Nils Öberg (intervju 2005).

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

På torsdagen den 30 december hölls ett nytt möte mellan UD och RKP, där representanter från ett konsultföretag, Soft-Com, också deltog. Chefskonsulten började skissa på ett förslag till organisation. Modin påpekade då att RKP hade en organisation, utpekade ansvariga samt ett fungerande system för diarietföring och databashantering. Mötet koncentrerades efter det på UD:s organisation. Denna kritiserades av konsulterna (RPS 2005). Vid detta möte fattades också beslut om att UD efterhand skulle föra över allt sitt material till RKP och att detta senare och kontinuerligt skulle återföras till UD i systemiserat skick (UD 2005: 33). Lilian Klasson hade dock förstått att RPS fattat beslut om att inte återleverera listorna till UD, vilket de heller inte gjorde (Klasson, intervju 2005).

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

Enligt Expressen (2005-01-11) samkörde RKP sina listor över återvändande med Skatteverket den 1 januari. Anna-Karin Storsten på

Skatteverket ringde också till UD, eftersom hon antog att även de behövde samköra sina register, men fick då besked att det inte var aktuellt.

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

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

Överlämnandet den 4 januari föregicks av ett möte med UD, RK:s IT-enhet, FA stab och RPS. Förutom IT-tekniska aspekter diskuterades också hur UD:s behov av löpande uppgifter rörande konsulära ärenden skulle tillgodoses rent praktiskt. Resultatet blev att UD satte tre sambandsmän på RKP. På mötet påpekade UD också att kvalitetssäkringsarbetet inte var slutfört och att det därför fortfarande fanns dubletter och ofullständiga uppgifter. Totalt innehöll UD:s databas 36 631 poster vid överlämnandet (UD 2005: 35–36).

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

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

Redan i ett tidigt skede, den 28 december, togs på en presskonferens frågan upp om inte listorna över saknade, omkomna etcetera kunde offentliggöras, för att uppgifterna på så vis kunde korrigeras med allmänhetens hjälp. Hans Dahlgren hade då inget svar på den

frågan (Dahlgren 2004-12-28, Information Rosenbad). Den 31 december meddelade Göran Persson på en pressträff att det inte var aktuellt att publicera listorna, dels eftersom de ännu inte var kvalitetssäkrade och dels för att risk förelåg att drabbade personers hem skulle kunna komma att utsättas för inbrott och skadegörelse (Persson 2004-12-31, Information Rosenbad). För polisens del var inte dessa skäl de tyngst vägande. När de väl övertog ansvaret för listorna trodde de sig kunna klara av att kvalitetssäkra dem på egen hand. Däremot ringde personer som överlevt Estonia-katastrofen och vädjade till dem att inte offentliggöra listorna, eftersom de hade uppfattat detta som kränkande (Grenfors, intervju 2005).

Evakuering av svenskar är prioriterad

Redan timmarna efter det att tsunamivågorna sköljt över västra Thailands kustområden stod det klart att många svenskar och andra turister behövde hjälp med att ta sig hem och att kapaciteten var otillräcklig (Fritidsresor 2005).¹³ Som nämndes ovan dröjde det till måndagen innan detta behov blev allmänt känt inom RK. Statssekreterare Danielsson hade via sina kontakter med kabinetssekreterare Dahlgren under söndagen (i den mån några sådana kontakter förevar) förstått att den frågan var under kontroll. Men på måndagens möte med beredskapsgruppen klockan 16.00 stod det klart att reseföretagen inte kunde frammana den kapacitet som krävdes (Danielsson, intervju 2005). På den efterföljande pressträffen svarade han på en fråga:

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

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

¹³ Fritidsresors informationsansvariga, Lottie Knutson, menade dock inledningsvis att de inte planerade att sätta in extraflyg innan de hade bildat sig en uppfattning om katastrofens omfattning. Tills vidare skulle de flyga hem resenärer planenligt (SvD 2004-12-26).

hållas med SAS under tisdagen (Nordlander och Danielsson, intervjuer 2005).

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

Som nämnts ovan identifierades på beredskapsgruppens möte klockan 10.00 på måndag förmiddag problemet med att många turister förlorat sina passhandlingar i flodvågorna. Denna omständighet var det inte mycket att göra något åt och därför vållade den inte några större policyproblem. Redan på måndag eftermiddag beslutade thailändska myndigheter att drabbade fick lämna landet utan passhandlingar och RPS att resenärer från Bangkok och Phuket skulle tas emot på de större svenska flygplatserna (UD 2005: 24).

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

Klockan 14.00 hölls ett möte mellan UD och reseföretagen som syftade till att precisera vilken flygkapacitet de kunde uppbåda. Detta möte hölls innan ett nytt möte med SAS (klockan 16.00), eftersom tanken var att SAS skulle fylla det behov som gick utöver reseföretagens kapacitet. Till mötet med SAS var även representanter från de norska och danska ambassaderna inbjudna, eftersom det fanns

ett intresse för en skandinavisk lösning (UD 2005: 24). Kontakter mellan de nordiska konsulära enheterna hade redan tagits. Detta föll sig naturligt eftersom det nordiska samarbetet fortgått sedan 1960-talet; det går naturligt före EU-samarbetet. ”Det finns inga länder som sitter och väntar in en [EU-]gemensam insats när de kunde få i väg en egen tidigare” (Palm, intervju 2005).

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

Lars Danielsson fick av Dahlgren veta att SAS inte kunde flyga till undsättning förrän tidigast på nyårsdagen. Därför ringde Danielsson upp Anders Ehrling, chef för SAS Sweden, på tisdagen. Tack vare detta samtal lyckades SAS ordna med några mindre plan som behövde mellanlanda några gånger mellan Sverige och Thailand. Denna fråga var den enda som SB engagerade sig i rent operativt. Som Danielsson såg det var det framför allt reseföretagens skyldighet att flyga hem resenärerna. De är stora internationella koncerner och de hade gjort omdisponeringar av sina transportresurser. Anledningen till att ryggmärksreflexen var att vända sig till SAS hade att göra med att staten är delägare i det bolaget (Danielsson, intervju 2005).

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

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

Att alla inte kunde flyga i vanliga flygstolar stod klart i ett tidigt skede. Chefen för KC, Jan Nordlander, hade under hösten 2004 bytt

plats med ambassadör Hafström, det vill säga att Hafström hade varit chef för KC och Nordlander ambassadör i Bangkok. Nordlander hade sedan tiden i Thailand uppfattningen att den thailändska sjukvården höll god kvalitet. Den 27:e på eftermiddagen tog han ändå initiativ till att ordna med ambulansflyg och tog kontakt med Luftfartsverket (Nordlander, intervju 2005). Den 28 december gav UD LFV i uppdrag att utreda möjligheterna att genomföra hemtagning av skadade med iordningställda sjuktransportplan från SAS. Förberedelser hade redan vidtagits och under eftermiddagen blev det klart att Västerbottens läns landsting kunde ta vårdgivaransvaret. Under förmiddagen den 29:e gav SAS klartecken om att kunna genomföra sjuktransporter med två flygplan av typ MD80. UD fick besked om detta klockan 11.00. LFV organiserade ledningen av insatsen med en organisation som var under uppbyggnad, men ännu ej färdig - SNAM (Svenska Nationella Ambulansflyget). Klockan 16.00 var en krisledningscentral på plats på Arlanda med personal från LFV, SAS och Västerbottens läns landsting. De sjuktransportplan som skickades i väg var utrustade med enklare sjukvårdskapacitet, men när SNAM är helt färdigt är tanken att även intensivvård ska vara möjlig (Luftfartsstyrelsen 2005). UD beställde även sjukvårdstransporter från andra flygbolag, såsom Viking Airlines och SAS Braathens etcetera (UD 2005: 25).

Omhändertagande av avlidna

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

UD:s expeditionschef Per Thöresson tog på tisdagskvällen kontakt med RKP och meddelade att det också kunde bli aktuellt med ett ID-team till Sri Lanka. Under onsdagen fattade UD beslut om att ett ID-team med åtta poliser skulle bege sig dit (Ibid.). När detta team kom till Colombo visade det sig dock att de inte hade några arbetsuppgifter där; det fanns inga oidentifierade omkomna svenskar i Sri Lanka.

Efter ett dygn fortsatte detta team därför till Thailand där det förstärkte den styrka som redan var på plats (Mattsson, intervju 2005).

Faktaruta 4: Så arbetar ID-kommissionen

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

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

Så arbetar ID-kommissionen hemma i Sverige

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

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

Så arbetar ID-kommissionen på plats i katastrofområdet

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

Rikskriminalchefen är ordförande

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

Källa:

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

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

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

För att kunna transportera kylcontainrarna till Thailand hyrde Försvarsmakten in en Antonov 124 från Ryssland - det största

transportplanet i deras flotta - vilket anlände Arlanda den 2 januari och Phuket den 3:e (FM 2005).¹⁴

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

På statssekreterargruppens initiativ bildades på Justitiedepartementet en interdepartemental grupp med uppgift att rådgöra i frågor om omhändertagande av avlidna. Denna arbetsgrupp kom att kallas "Omhändertagandegruppen" och initierades torsdagen den 30 december. Påföljande dag, på nyårsafton, fick den av statssekreterargruppen också i uppdrag att ta ställning till frågor som berörde försvunna som aldrig återfinns. Samma dag (31 december) träffades gruppen för första gången och bestod då av representanter för Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, UD, Socialdepartementet och Stockholms stift. Omhändertagandegruppen träffades bara vid två tillfällen (31/12 och 1/1) och identifierade frågor och oklarheter relaterade till de två uppdragen. Vid det första mötet identifierades tre huvudsakliga problemområden med anknytning till hemtransportering av avlidna svenska medborgare: inledning av hemtransport (var det till exempel bara identifierade avlidna som kunde föras hem?), resan och ankomsten (till exempel, hur och av vem löses problemet att obalsamerade kroppar inte får föras in i landet?) och mottagandet av avlidna i Sverige (var det till exempel nödvändigt med ytterligare identifiering eller obduktion vid ankomsten?). De enda rekommendationer gruppen kom fram till var att en präst från Svenska kyrkan, men inte från andra trossamfund, skulle finnas med under hemtransporten samt att landningen borde äga rum på en avskild och avgränsad plats på Arlanda (Ju 2005).

Under det andra mötet, på årets första dag, medverkade också företrädare för berörda myndigheter inom de aktuella departementens hägn. UD, Försvarsmakten, SRV, och RPS redogjorde för läget. ID-kommissionen, som hade kommit på plats i Thailand, arbetade i en internationell grupp med arton andra länder, där Australien hade ett ledningsansvar. Två flygplan var på väg till Thailand med kylcontainrar och före detta ÖB Johan Hederstedt hjälpte UD med arbetet att samordna transporten av avlidna hem till Sverige. Vidare

¹⁴ Lars Hedström (intervju 2005) uppger att containrarna anlände Bangkok, och att det var problematiskt att frakta dem vidare till kusten. Thailändska myndigheter fick städsla långträdare i detta syfte.

konstaterades det på mötet att de avlidna vid hemkomst måste genomgå en extra identitetskontroll för att dödsfallsintyg skulle kunna utfärdas. Det framhölls att det var viktigt att transportens alla moment präglades av tydlighet och öppenhet gentemot anhöriga. Mötesdeltagarna enades om att föreslå regeringen att ge RPS ansvaret att samordna berörda myndigheters arbete med frågan (Ibid.).

Just det faktum att före detta ÖB Hederstedt enrullerats i detta delproblem visade sig inte vara helt okontroversiellt. Initiativet kom delvis från honom själv. Då han kände en stark frustration över att "ingenting hände" förberedde han en debattartikel för DN, och tog därvid kontakt med ett flertal personer. Den 30 december kontaktade statssekreteraren i Forsvarsdepartementet, Jonas Hjelm, honom och sade att regeringen ville att han skulle vara ansvarig för hemtransporten av de omkomna svenskarna (Hederstedt, intervju 2005).¹⁵ Frågan togs därefter över av UD (Hjelm, intervju 2005). Sent på nyårsnatten åkte Hederstedt till Thailand för att verkställa sitt uppdrag.

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

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

¹⁵ Enligt Jonas Hjelms minnesbild var det dock Hederstedt som tog kontakt med honom den 30 december 2004. Efter en kontakt med Leni Björklund tog Hjelm upp frågan med Lars Danielsson och Hans Dahlgren, varefter ett uppdrag identifierades (Hjelm, intervju 2005).

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

Frågan hade dock redan börjat beredas på Socialdepartementet efter det att Socialstyrelsen under nyårshelgen förhört sig om förutsättningarna. Statssekreterare Mikael Sjöberg reagerade reflexmässigt med att registret skulle komma att behöva öppnas, varför departementet sattes att se över regelverket (Sjöberg, intervju 2005). Med anledning av att PKU-frågan kom upp valde vård- och omsorgsminister Ylva Johansson att avbryta sin semester för att delta i arbetet med att ta fram ett lagförslag (Johansson, intervju 2005).

Faktaruta 5: Vad är PKU-registret?

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

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

Källor:

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

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

Vid en presskonferens den 3 januari meddelade statsministern att partiledaröverläggningar tidigare under dagen givit vid handen att det fanns en enighet om att vidta lagstiftningsåtgärder för att göra det möjligt att utnyttja PKU-biobanken för identifiering av i första hand

barn som omkommit i samband med naturkatastrofen (Riksdagsförvaltningen 2005).

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

Ärendet hade hög prioritet och skulle behandlas så fort som möjligt. Rättschefen i Socialdepartementet räknade med att kunna ha en proposition färdig till den 7 januari. För att vinna tid kom partiledarna överens om att uppmana socialutskottet att ta ett initiativ i frågan den 5:e. Socialutskottet arbetade fram ett utskottsbetänkande under trettondagen (den 6 januari), vilket var delat och klart till klockan 21.00 samma dag. Lördagen den 8 januari sammankallades ca 240 riksdagsledamöter via sms och e-post och tog beslut om lagstiftningen med acklamation (von Sydow, intervju 2005). Samma dag klockan 17.00 utfärdade regeringen lag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården. Lagen trädde i kraft måndagen den 10 januari (Riksdagsförvaltningen 2005; SB 2005).

Svenskar i Thailand behöver hjälp

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

Många svenskar blev upprörda över att behöva fylla i låneansökningar och förbindelser om återbetalning, vilket skapade nya problem för den personal som hanterade situationen i Thailand. På ett möte med UD:s beredskapsgrupp den 28 december beslutades att en avgift för konsulärt bistånd inte skulle tas ut eftersom det rörde sig om en nödsituation (Thöresson, intervju 2005). Det fanns både praktiska och politiska skäl till denna kursändring. Rent praktiska svårigheter

signalerades från ambassaden till UD KC i ett tidigt skede. Det gick inte att efterkomma kraven på att alla skulle betala en avgift. De skulle ändå fylla i en blankett. När inte heller det fungerade räckte det med att de nödställda kvitterade ut pengarna. Men inte heller det gick i längden (Palm, intervju 2005). I praktiken övergick biståndsregimen till en bidragsregim, vilket var svårt att hantera för ambassadpersonalen (von Heidenstam, intervju 2005). Politiskt var det omöjligt att sätta gränser för statens ansvar i det läge som rådde massmedialt. I stället tvingades UD att ställa det konsulära regelverket åt sidan, resonerade statssekreterare Danielsson (intervju 2005).

Utöver det konsulära biståndet behövde drabbade svenskar i Thailand läkarvård. Ryggmärgsreflexen på KC var initialt att sådan lämpligast tillhandahålls lokalt av thailändsk sjukvård (Palm och Nordlander, intervjuer 2005). På Statsrådsberedningen diskuterades det i termer av hur Sverige skulle kunna hjälpa Thailands förmåga att klara sig själv. Det ansågs vara irrationellt att skicka svenska läkare till Thailand. Det vore bättre att bistå med finansiering för att hämta läkare från andra provinser i Thailand till Phuket (Danielsson, intervju 2005).

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

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

Thailandsresenärer kommer hem

Det dröjde inte länge efter tsunamikatastrofen innan svenskar började återvända hem. På kvällen den 26:e december tog SOS Alarm AB

kontakt med Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap, som vid 20.00-tiden samtalade med Per Kulling, chef för SoS:s enhet för krisberedskap. De bedömde att UD och de tre stora landstingen behövde kontaktas, varför Kulling började med att ringa Christina Palm på UD KC. Han meddelade att SoS kunde förmedla kontakter till sjukvård i Sverige, att de kunde bistå med att försöka mobilisera hemtransport via LFV:s resurs samt förstärka den med sjukvårdspersonal, att de eventuellt kunde bistå med att mobilisera kristeam att skickas i ett senare skede till drabbade områden, att POSOM-grupperna kunde nås via respektive kommun, att expertis kunde ställas till förfogande för att identifiera behov av transport av skadade och att de via SoS:s Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri kunde bistå med kunskap om psykosocial krishantering samt att de kunde mobilisera kristeam för att bistå bland annat UD:s utsända (SoS 2005). Därefter kontaktade Kulling SOS Alarm AB och begärde att bli uppringd av tjänstemännen i beredskap i Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen, vilket han blev inom en timme. Dessa fick i sin tur veta att de kunde förvänta sig en anstormning av skadade och andra som behövde omhändertagande på de stora flygplatserna under de kommande dagarna (Ibid.).

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

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

Det var också den 29:e som katastrofens omfattning stod klar och att verksamheten i departementet därmed skulle komma att beröras. Statssekreterare Mikael Sjöberg kom till denna insikt vid statssekreterarmötet denna dags eftermiddag. Morgan Johansson hade dock

före sin avfärd till Sturup haft ett möte med departementets socialtjänstenhet, som sökte skaffa sig en bild av läget ute i kommunerna. Därför ringde de under dagen runt till länsstyrelsernas social- och försvarsdirektörer (eller motsvarande) och fick beskedet att beredskapen var god beträffande bland annat POSOM-grupperna. Närmast berörd statssekreterare, Ewa Persson Göransson, informerades telefonledes på sin utlandssemester att läget var under kontroll (Ibid.).

En liknande redogörelse stod Britta Runström, direktör på kommun- och landstingsförbunden, för samma dag. Kommuner och landsting verkade enligt hennes uppfattning ha en god beredskap för att ta hand om hemvändande. Problemet var bara att de inte visste hur många som väntades hem till varje kommun och landsting. För att komma till rätta med detta problem skulle de anländande på flygplatserna fylla i blanketter med uppgifter om namn, bostadsadress och sitt upplevda hjälpbehov (DN, 2004-12-29). Runström pekade med andra ord på samma problem som Morgan Johansson iakttagit på Sturups flygplats samma dag.

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

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

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

svårt att få information om i vilka kommuner de anländande hörde hemma (S 2005).

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

Reflektioner och iakttagelser

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

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

Nästa omslagspunkt inträffade på måndag kväll, när beslut fattades att det fick kosta vad det kostade; att budgettekniska frågor fick lösas senare. Detta föranledde en viss ”fartblindhet” (Westerlind, intervju 2005) hos dem till vilka signalerna gått fram. En luftbro organiserades, det konsulära regelverket sattes ur spel och UD städslade till och med läkarlag i egen regi. Härvidlag bestod problemet i att signalen inte var entydig och inte kommunicerades med samma

skärpa i alla läger. Samtidigt som Westerlind började beställa flygkapacitet från Skottland tämligen omgående, dröjde det innan andra departement och myndigheter hade denna nya förutsättning klar för sig. Detta gällde inte minst de aktörer som verkade på plats i Thailand. Som vi har sett ovan angav Lars Danielsson under en pressträff samma dag att huvudansvaret för hemtransporterna vilade på reseföretagen och flygbolagen (Danielsson 2004-12-27, Information Rosenbad). Inte heller statsminister Persson gav under måndagseftermiddagens pressträff ett entydigt besked beträffande problemets natur. På frågan om de vidtagit åtgärder för att underlätta hemresan för de svenskar som ville hem svarade Persson. ”Det har vi inte gjort. Vi bedömer att just hemfärden från flygplatsen fungerar med hjälp av de resebolag som finns” (Persson 2004-12-27, Information Rosenbad).

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

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

Tillgänglig är inte lika med närvarande: Den första dagen präglades av att väldigt få ledande befattningshavare var närvarande på sitt departement. Med dagens teknologi är dock de flesta tillgängliga via mobiltelefon eller Internetuppkoppling i hem och i semesterhus. Det kan till exempel noteras att Lars Danielsson påpekade att han inte

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

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

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

Organisatoriska faktorer: De ovan beskrivna omslagspunkterna inbegrep snabba och omfattande beslut eller ställningstaganden, som kommunicerades i makligare takt och ibland inte alls. I synnerhet tycks detta ha gällt UD och Fö, två av de mest berörda departementen.

Det förefaller som om det inom och mellan departementen fanns ett påtagligt spänningsfält mellan flexibla och mer rigida krafter, vilket fick återverkningar på informationsprocessen. Det är svårt att fastställa varför vissa enheter är mer eller mindre benägna att förhålla sig flexibelt till befintliga regelverk, medan andra håller fast vid dessa, även om signaler från statsledningen manar till ett flexibelt agerande. Kanske har det att göra med enhetens uppfattning om sin egen roll och status. Christina Palm på UD KC nämnde att den konsulära enheten har lägst status på departementet, vilket tar sig uttryck i lönesättningar och budgetanslag (Palm, intervju 2005). Kanske står en förklaring till den enhetens rigida förhållningssätt till regelverket att finna i denna omständighet; att en enhet som inte upplever sig vara politiskt prioriterad inte vågar ta sig några större friheter. Kanske gäller detta även för delar av Försvarsdepartementet.

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

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

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

Källförteckning

Skriftligt material inkommet till 2005 års katastrofkommission

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

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

Intervjuer

Alnervik, Hans	SB, bitr. kanslisäkerhetschef 2005-03-03
Andersson, Christina	UD, vakthavande tjänsteman SSSB 2005-03-14
Begler, Anne-Marie	RPS, överdirektör 2005-05-10
Berg, Marina	UD, dep. sekreterare GS-Hum 2005-03-15
Björklund, Leni	Fö, försvarsminister 2005-06-30
Dahlgren, Hans	UD, kabinettsekreterare 2005-05-16
Danielsson, Lars	SB, statssekreterare 2005-03-03
Edin, Magnus	Fö, politiskt sakkunnig 2005-04-13
Edqvist, Stig	RKP, vice ordf. ID-kommissionen 2005-04-24
Erasmie, Anna Sofia	UD, dep. sekreterare MAP 2005-06-13
Ersman, Nina	UD, departementsråd PIK 2005-03-14
Freivalds, Laila	UD, utrikesminister 2005-05-31
Grenfors, Johan	EBM, polisöverintendent 2005-05-10
Guteland, Odd	UD, pressekreterare MK 2005-03-21
Gyllenhammar, Hans	UD, ambassadråd, Vilnius 2005-08-25
Hagquist, Anders	UD, pressekreterare (LF) 2005-05-31
Hederstedt, Johan	Gaia leadership, general 2005-05-26

Hedström, Lars	KBM, överdirektör	2005-05-13
von Heidenstam, Catherine	UD, protokollchef	2005-03-18
Helsén, Anna	SB, presschef (GP)	2005-05-02
Hjelm, Jonas	Fö, statssekreterare	2005-04-13
Hydfors, Tommy	RKP, polisintendent	2005-05-10
Härberg, Jörgen	RKP, kriminalinspektör	2005-05-09
Iremark, Ingrid	UD, chef PIK	2005-03-11
Janonius, Jan	UD, dep. sekreterare PIK	2005-03-11
Jernaues, Claes	UD, ämnesråd UD:s pressrum	2005-03-16
Johansson, Ylva	S, vård- och äldreomsorgsminister	2005-08-23
Jämtin, Carin	UD, biståndsminister	2005-06-03
Klasson, Lilian	RK-IT, konsult (ConsData)	2005-05-18
Klingström, Annika	UD, vakthavande tjänsteman SSSB	2005-03-14
Kärrlander, Marie-Louise	UD, kansliråd ASO	2005-03-15
Landau, Harry	UD, ambassadråd, Bern	2005-06-17
Larsson, Jan	SB, statssekreterare	2005-04-15
Larsson, Kjell	SRV, chef operativa avdelningen	2005-04-01
Lindberg, Helena	Fö, rättschef	2005-04-07
Ljungberg, Klas	UD, ämnessakkunnig Afrikaenheten	2005-03-17
Lundborg, Hans	UD, departementsråd GS	2005-05-03
Mattsson, Therese	RPS, chef RKP	2005-05-10
Melén, Kerstin	UD, jourhavande tjänsteman KC	2005-03-17

Modin, Thord	RKP, kriminalkommissarie	2005-05-09
Molin, Klas	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Nordlander, Jan	UD, departementsråd, chef KC	2005-04-13
Nylén, Lars	KVS, generaldirektör	2005-05-13
Olofsdotter, Karin	UD, kanslichef MK	2005-05-23
Palm, Christina	UD, kansliråd KC	2005-04-12
Persson, Göran	SB, statsminister	2005-08-24
Rolén, Thomas	Ju, expeditionschef	2005-06-07
Salomonson, Christina	SRV, generaldirektör	2005-04-01
Sjöberg, Mikael	S, statssekreterare	2005-08-16
Stertman, Jonas	SB, ämnesråd	2005-03-03
Svensson, Gunilla	UD, dep. sekreterare KC	2005-07-06
von Sydow, Björn	RD, talman	2005-06-30
Söder, Annika	UD, statssekreterare	2005-04-08
Thöresson, Per	UD, expeditionschef	2005-04-08
Walder -Brundin, Eva	UD, departementsråd ASO	2005-04-11
Wallman, Finn	Fö, dep. sekreterare	2005-03-24
Weihe, Christina	SB, rättschef	2005-03-03
Westerlind, Mikael	UD, departementsråd SSSB	2005-04-08
Wolfbrandt, Mikael	Fö, dep. sekreterare CIV	2005-03-30
Zander, Kristian	RKP, kommissarie RKC	2005-05-09

Ågren, Birgitta	Fö, departementsråd CIV 2005-03-30
Öberg, Nils	Ju, departementsråd polisenheten 2005-08-17
Öhrn, Eva	RK, sektionschef FA 2005-02-24
Örneus, Per	UD, kansliråd UD GS 2005-03-23

Media

Aftonbladet 2004-12-30 "Hon gick på teater"

DN 2004-12-29 "Vårdsverige mobiliserar" (publicerad klockan 15.55 i nätupplagan).

Expressen 2005-01-11 "Storbråket om listorna"

Information Rosenbad, presskonferens 2004-12-27; -28 och -31.

Svenska Dagbladet 2004-12-26 "Resebolagen har svårt att nå resenärer" (publicerad klockan 20.41 i nätupplagan).

Svenska Dagbladet 2004-12-30 "Tusentals fler svenskar kan saknas"

Sveriges Radio: Ekot, klockan 04.00 och 07.00, 2004-12-26.

TT-meddelanden angående flodvågen i Asien, tillsänt 2005 års katastrofkommission.

Internet

http://www.bom.gov.au/info/tsunami/tsunami_info.shtml

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

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

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

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