

Rapport från

UTRIKESGRUPPEN

**angående frågor om utrikesförvaltningen och
dess roll i krishantering med internationell bakgrund**

Expertrapport till Kommissionen för utvärdering av nationell
krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien

2005 års katastrofkommission

Stockholm 29.6.2005

Förord

En grupp med seniora diplomater har på Katastrofkommissionens uppdrag diskuterat olika sätt att stärka utrikesförvaltningens förmåga att hantera större kriser. Gruppen har letts av f.d. ambassadören Sven Hirdman. I övrigt har i gruppen ingått generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman.

Gruppens uppdrag har varit framåtblickande, dvs. rapporten innehåller ingen värdering av utrikesförvaltningens handläggning av tsunamikatastrofens konsekvenser. Kommissionen har till uppgift att analysera hela statsförvaltningens krishanteringsförmåga och kommer senare att lämna åtgärdsförslag utifrån ett sådant övergripande perspektiv. Kommissionen har dock bedömt att den föreliggande rapporten utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om utrikesförvaltningens organisation och att den därför bör offentliggöras redan nu.

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

Johan Hirschfeldt

Ordförande

Per Molander

Huvudsekreterare

Innehåll

1. INLEDNING OCH SAMMANFATTNING	4
2. BAKGRUND.....	6
2.1 UPPDRAGET	6
2.2 UTRIKESGRUPPENS SAMMANSÄTTNING	7
2.3 GENOMFÖRANDET	7
3. PRINCIPIELLA UTGÅNGSPUNKTER	8
3.1 VILKA TYPER AV KATASTROFER?	8
3.2 VILKA GRUPPER AV SVENSKAR?	8
3.3 HUR MÅNGA ÄR ETT ”STORT ANTAL”?.....	9
3.4 VILKA LÄNDER?	9
4. STATENS ANSVAR.....	10
4.1 LAGREGLERING AV STATENS ANSVAR?.....	10
4.2 NÄR BÖR STATEN INGRIPA?	10
4.3 AVGRÄNSNINGEN GENTEMOT RESEBOLAG OCH FÖRSÄKRINGSBOLAG	11
4.4 AVGRÄNSNINGAR GENTEMOT UTLÄNDSKA MYNDIGHETER.....	11
5. KRISBEREDSKAP.....	12
5.1 UTRIKESDEPARTEMENTETS LEDNINGSORGANISATION.....	12
5.2 UTRIKESDEPARTEMENTETS KRISBEREDSKAP	12
5.3 DE KONSULÄRA RESURSERNA.....	12
5.4 SAMORDNINGEN INOM UTRIKESOMRÅDET	13
5.5 CENTRALT I REGERINGSKANSLIET.....	13
5.6 POLITISK LEDNING AV EN GEMENSAM KRISSTAB	14
6. PRAKTISKA FRÅGOR.....	14
6.1 KRISCENTRAL PÅ UTRIKESDEPARTEMENTET	14
6.2 BEREDSKAPSTYRKA.....	15
6.3 NY TEKNIK	15
6.4 VAKTSYSTEMET	15
6.5 UTRIKESDEPARTEMENTET OCH SVENSKARNA UTOMLANDS	16
6.6 UTLANDSMYNDIGHETERNAS BEREDSKAPSPLANER	16
6.7 ANSVARFÖRDELNINGEN MELLAN UTRIKESDEPARTEMENTET OCH UTLANDS- MYNDIGHETERNA	17
6.8 SAMARBETE MED SVERIGE-ORGANISATIONER.....	17
6.9 HONORÄRKONSULATEN.....	18
7. UTLANDSSAMARBETE	18
7.1 NORDISKT SAMARBETE.....	18
7.2 EU-SAMARBETET	19
7.3 TRANSPORTFRÅGOR	19
8. KONTAKTER MED ALLMÄNHETEN.....	19
8.1 UTRIKESDEPARTEMENTETS ROLL	19
8.2 TELEFONVÄXEL	20
8.3 INFORMATION SAR BETET.....	20

BILAGA 1- UTRIKESGRUPPENS DIREKTIV

BILAGA 2- STATISTIK KRING SVENSKAR I UTLANDET

**BILAGA 3- KORT PUNKTLISTA ÖVER ÅTGÄRDER SOM VIDTAS AV DE
ANDRA NORDISKA LÄNDERNA RESPKTIVE EU**

1. Inledning och sammanfattning

Tsunamikatastrofen i Asien utgjorde en extraordinär händelse. Till en början visade den sig vara övermäktig de svenska myndigheternas hanteringsförmåga. Varken i Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet eller i andra departement synes man inledningsvis ha insett katastrofens omfattning. Den förståelsen nödvändiga kunskapen och erfarenheterna saknades liksom en adekvat ledningsorganisation som kunde träda i funktion omgående. Det tycks också på hög nivå ha saknats ett riktigt krismedvetande, som kunde ha tjänat som ”väckarklocka”.

Den svenska organisationsprincipen att alla myndigheter, som i fred är ansvariga för något även är det i kris och krig, höll inte till alla delar måttet, i synnerhet inte inledningsvis när läget var som mest osäkert och svårbedömbart. Det räcker inte att förlita sig på *ad hoc* samråd och informationsutbyte.

Mot denna bakgrund skall man se Utrikesgruppens förslag. Tsunamikatastrofen utgör i sig en viktig lärdomsprocess för Regeringskansliet. Flera erfarenheter håller redan på att tillvaratas och omsättas i praktiken, vilket är bra. Utrikesdepartementet har således den 1 juni 2005 antagit ett särskilt inriktningsbeslut avseende utrikesförvaltningens krisberedskap och konsulära verksamhet. Oberoende av detta vill Utrikesgruppen framföra följande synpunkter.

Katastrofer, som kan beröra ett stort antal svenskar i utlandet, kommer att fortsätta att inträffa. De kan vara av skiftande karaktär – naturkatastrofer, flygplansolyckor, terroristattentat m.m. Frekvensen av sådana katastrofer kommer sannolikt att öka dels därför att fler och fler svenskar kommer att befinna sig utomlands, dels därför att vi lever i en orolig värld vilket de senaste årens terroristattentat har visat.

Det ligger i sakens natur att de flesta av dessa katastrofer kommer att vara oväntade och i vissa fall ha sådan omfattning att de överstiger de insatsresurser som normalt finns tillgängliga i ett inledningsskede. För att möta denna situation behöver vi därför en bättre mental och fysisk beredskap i vår svenska ledningsorganisation.

Regeringen har det övergripande politiska ansvaret i Sverige. För att regeringen skall kunna agera snabbt och effektivt även i svåra och oväntade krissituationer behövs ett organ nära den politiska beslutsmakten, som kan förse regeringen med adekvat och nödvändigt underlag vid alla tidpunkter.

Av central betydelse är att regeringens agerande vid en katastrof utomlands grundas på en snabb, precis och utförlig bedömning av katastrofens karaktär och omfattning. En sådan auktoritativ analys förutsätter ett organ i en kontinuerlig verksamhet. När katastrofen inträffar måste alla kontakter, nationella och internationella, vara upparbetade. Vidare måste funktionen ha en kritisk massa. Detta innebär att verksamheten måste få en bredare karaktär än att uteslutande förbereda insatser vid katastrofer. En central placering av verksamheten i regeringskansliet är nödvändig för att upplysningar skall kunna inhämtas från motsvarande enheter i andra huvudstäder.

Inträffar katastrofer som drabbar ett stort antal svenskar utomlands, blir detta naturligen och omgående en huvuduppgift för de svenska utlandsmyndigheterna på platsen. Deras huvudman i Sverige, under regeringen, är Utrikesdepartementet. Det innebär att det operativa ansvaret i sådana kris- och katastrofsituationer i första hand bör ligga hos utrikesförvaltningen. De praktiska åtgärderna på platsen kräver god lokalkännedom, personkontakter och språkkunskaper vilket finns hos utlandsmyndigheterna. De utgör det svenska samhällets kontaktyta gentemot utländska myndigheter. Det betyder dock inte att ansvaret för allt agerande från svensk sida under en sådan katastrofsituation utomlands hela tiden bör ligga kvar hos Utrikesdepartementet. Beroende på omständigheterna torde en hel del av det operativa ansvaret kunna föras över till sakligt berörda myndigheter, som har direktkontakt med utlandsmyndigheterna.

Utrikesgruppen anger inledningsvis några principiella utgångspunkter och diskuterar vissa ansvarsfrågor. Därefter lämnar gruppen sina förslag och synpunkter vilka kan sammanfattas enligt följande.

- *Att* Utrikesdepartementets ledningsorganisation förstärks med ett klarare operativt ansvar för kabinettssekreteraren och en honom eller henne direkt underställd chefstjänsteman för krisberedskapsfrågor.
- *Att* kraftfulla åtgärder vidtas för att stärka Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas konsulära beredskap, bl.a. med hjälp av ny teknik.
- *Att* Utrikesdepartementet inför en ”chefsjour” med roterande ansvarsperioder samt inrättar en beredskapsstyrka med handläggare, vilka snabbt kan träda i tjänst såväl på Utrikesdepartementet som på berörda utlandsmyndigheter.
- *Att* åtgärder vidtas för att förbättra samordningen mellan berörda myndigheter och privata aktörer i Sverige, så att de tillsammans kan agera mer effektivt i en krissituation.

- *Att* man i beredskapsarbetet utomlands och vid katastrofsituationer bättre tillvaratar den kunskap och de erfarenheter som finns hos de på platsen bosatta svenskarna inklusive representanter för researrangörer och försäkringsbolag; och att detta beredskapsarbete stärks i Sverige genom de organisationer, vilka tillvaratar utlandssvenskarnas intressen och som har nära kontakter med företag med stor utlandspersonal.
- *Att* Sverige och de andra nordiska länderna tillsammans utarbetar beredskapsplaner för gemensamma insatser – t.ex. avseende transporter – i händelse av större katastrofer utomlands som berör ett stort antal nordiska medborgare.
- *Att* Sverige på motsvarande sätt agerar inom EU för att EU:s civila krisberedskap förbättras och får en permanent organisation.

I anslutning till dessa förslag vill gruppen peka på behovet av en mera generell förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga. En lösning skulle därvid kunna vara

- *Att* en central krisinstans inrättas i Statsrådsberedningen med uppgift att dels följa krisförlopp utom och inom Sverige, vilka kan beröra Sveriges och dess invånares säkerhet, dels tjäna som politisk larmcentral, när något händer, och alertera den politiska ledningen. Den politiska ledningen bör, under regeringen, utövas av en särskilt utsedd statssekreterargrupp med befogenhet att besluta om vem som skall ha det operativa ansvaret för olika insatser.

2. Bakgrund

2.1 Uppdraget

Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien (kommissionen) har i uppdrag att utvärdera hur regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, hanterat tsunamikatastrofen. Kommissionen skall mot bakgrund av sin utvärdering peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land.

Kommissionen har tillsatt en särskild grupp – Utrikesgruppen – som har fått i uppdrag att studera utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund. Enligt Utrikesgruppens direktiv (bilaga 1) skall denna studie – med användning av händelseförloppet som en av sina utgångspunkter – ha till ändamål att ge kommissionen ett underlag för dess bedömningar av de behov av förändringar av krishantering, som skall ske enligt direktiven.

Expertgruppens studie skall enligt direktiven inte gå ut på att göra egna kritiska värderingar av ansvarsfrågor i anslutning till händelseförloppet. I stället har uppgiften varit att lägga fram synpunkter till stöd för kommissionens framåtsyftande bedömningar och synpunkter. Tyngdpunkten har legat på att lägga förslag angående hanteringen av de konsulära frågorna och om organisationsfrågor m.m. i anslutning till krishantering inom utrikesförvaltningen. I anslutning härtill har expertgruppen även framhållit behovet av en mera generell förstärkning av Regeringskansliets krishanteringsförmåga och presenterat sin syn på detta.

2.2 Utrikesgruppens sammansättning

Expertgruppen har letts av f.d. ambassadören Sven Hirdman som ordförande och i övrigt med följande ledamöter: generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman. Utredningssekreteraren Charlotte Kugelberg har varit sekreterare i gruppen.

2.3 Genomförandet

Utrikesgruppen har fått del av ett skriftligt underlag rörande händelseförloppet m.m. från bl.a. Utrikesdepartementet och vissa utlandsmyndigheter.

Materialet har kompletterats med intervjuer genomförda av kommissionens sekretariat.

Utrikesgruppen har vidare tagit del av de norska, finska och danska kommissionernas utvärderingar.

Utrikesgruppen har i sin helhet eller genom sin ordförande haft egna samtal med bl.a. statssekreteraren Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, kabinetssekreteraren Hans Dahlgren, expeditionschefen Per Thöresson, rättschefen Carl-Henric Ehrenkrona, chefen för konsulära enheten Jan Nordlander, chefen för

Utrikesdepartementets säkerhetssekretariat Mikael Westerlind samt ambassadören i Bangkok Jonas Hafström (samtliga Utrikesdepartementet).

3. Principiella utgångspunkter

3.1 Vilka typer av katastrofer?

Av kommissionens direktiv (Dir 2005:3) följer att kommissionen skall peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner m.m. ”i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera *sådana händelser* [förf. kursivering] som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land”.

Det kan inledningsvis konstateras att varje katastrof är unik och att ”sådana händelser” därför svårligen kan definieras. Utrikesgruppen har dock nedan – i syfte att skapa sig en bild av vilka händelser det kan röra sig om – försökt ange vilka typer av kriser eller katastrofer det skulle kunna röra sig om. Listan är en exemplifiering och gör inte anspråk på att vara fullständig.

- Stora naturkatastrofer såsom jordbävningar, tsunamis, jordskred, tornados, översvämningar
- Stora flygplans- och fartygsolyckor
- Fabriksexplosioner (jfr Bhopal i Indien)
- Hotellbränder
- Större terrorist- och gisslandraman
- Krig, etniska konflikter, andra inre oroligheter
- Kärnkraftsolyckor
- Utbrott av farliga epidemier

3.2 Vilka grupper av svenskar?

Av uppdragets utformning följer att det rör sig om ”...sådana händelser som drabbar ett stort antal *svenskar* [förf. kursivering]...”.

För att få en uppfattning om vilka svenskar som en krisorganisation skall kunna hantera, har Utrikesgruppen nedan angett några exempel på grupper av svenskar, vilka skulle kunna drabbas när de befinner sig utomlands. Härmed avses såväl svenska medborgare som andra personer som har hemvist i Sverige.

- Större grupper av charterturister
- Flygplans- och fartygsresenärer

- Större grupper av enskilda resenärer – *back packers* m.fl. – på en ort
- Långtidsturister (pensionärer) bosatta i en region, t.ex. Sydspanien eller Kanarieöarna
- Många svenskar – affärsmän, kongressdeltagare, idrotts- eller kulturintresserade – samlade vid ett större internationellt evenemang som en kongress, olympiad eller dylikt
- Stora svenskkolonier och studerande.

De två förstnämnda kategorierna är sannolikt de mest utsatta, eftersom de normalt sett har svagast anknytning till ett värdland. Även kongressdeltagare m.fl. skulle kunna vara en utsatt grupp, men dessa evenemang hålls som regel i väletablerade stater med goda resurser.

3.3 Hur många är ett ”stort antal”?

Det skall också enligt direktiven röra sig om ”...ett *stort antal* [förf. kursivering] svenskar...”.

Utrikesdepartementets ”normala” organisation i Stockholm tillsammans med respektive utlandsmyndighet torde klara av att hantera katastrofer upp till en buss- och mindre flygolyckor eller liknande, dvs. omfattande upp till ett femtiotal berörda resenärer. Katastrofer därutöver är extraordinära händelser vilka kräver extraordinära insatser.

Det är i det närmaste ogörligt att mer exakt säga hur många ”ett stort antal” svenskar skulle kunna sägas vara. Självklart beror det på *var, hur och när* katastrofen inträffar. Det går således inte att isolerat titta på hur många svenskar som är drabbade för att avgöra hur Utrikesdepartementets beredskap skall se ut.

I detta sammanhang bör framhållas att även *risk* för ett stort antal omkomna eller skadade i sig kan påfordra exceptionella åtgärder.

3.4 Vilka länder?

Det rör sig enligt direktiven om ”...händelser som drabbar ett stort antal svenskar *utanför vårt land* [förf. kursivering]”. Nedan följer en kort förteckning av länder och områden som skulle kunna komma ifråga.

I första hand torde det handla om stora turistländer i solskensbältet såsom t.ex. Thailand, Malaysia, Sri Lanka, Indien, Indonesien, Vietnam, Maldiverna,

Mauritius, Kenya, Nordafrika, Mellersta Östern och Turkiet samt nya turistmål som Mexiko och Karibien.

I andra hand andra rör det sig sannolikt om stora turistmål i mer välutvecklade områden såsom Kanarieöarna, Mallorca, spanska kusten, Cypern, Grekland, Florida och Rivieran.

Det skulle även kunna röra sig om större olyckor och terroristdåd i europeiska och amerikanska storstäder. I länder med utvecklad infrastruktur får man förutsätta att vistelslandet klarar av att hantera katastrofen. Även i sådana länder kan det dock vara motiverat att verka för höjd beredskap för svenskar väsentligen genom att de själva – eventuellt med hjälp av utlandsmyndigheterna – förbereder sig för en katastrof (t.ex. jordbävning i Kalifornien). I länder med svagare infrastruktur kan Sverige behöva hjälpa till med egna resurser vad gäller evakuering. Beroende på var katastrofen inträffar, blir svenska myndigheter, inte minst utlandsmyndigheterna, involverade i olika utsträckning.

I bilaga 2 finns några statistiska uppgifter om svenskar i utlandet.

4. Statens ansvar

4.1 Lagreglering av statens ansvar?

Det är förmodligen ogörligt och skulle leda till orimliga gränsdragningar, om man försökte att i lag mer detaljerat reglera statens ansvar för svenska medborgare och andra med hemvist i Sverige när de vistas utomlands i allmänheten eller då de där drabbas av katastrofer. Man får i praktiken utgå från *common sense* eller vad som kan bedömas som en rimlig handlingsnorm.

Det bör ankomma på regeringen att ge ledning för myndigheternas agerande i varje given katastrofsituation. Det finns också anledning att förvänta sig av regeringen, att den gör någon form av policyuttalande vilka ambitioner den har att komma till svenskars hjälp i utlandet i kriser och katastrofer.

4.2 När bör staten ingripa?

Staten bör, enligt Utrikesgruppens mening, ingripa i första hand när de närmast berörda resebolagen eller andra arrangörer inte klarar av att vidta erforderliga åtgärder, därför att situationen är dem övermäktig eller av andra orsaker, eller när en katastrof inträffar på internationellt vatten.

4.3 Avgränsningen gentemot resebolag och försäkringsbolag

Charterresebolag har ett förstahandsansvar för de resenärer som köper både flygresor och hotellvistelse genom dem.

Även försäkringsbolagen har ett förstahandsansvar för de försäkrade resenärerna. Frågan om individens ersättningskyldighet för statliga räddningsinsatser som inte täcks av försäkring eller andra åtaganden bör utredas närmare.

Det skulle förmodligen inte vara lämpligt att kräva att alla resenärer tecknade en obligatorisk reseförsäkring, men en intensifierad kampanj bör dras igång för att få praktiskt taget alla att ha sådana försäkringar. För att understödja detta skulle resebolagen t.ex. kunna ge rabatter till dem som har försäkringar.

Det bör vidare undersökas huruvida den särskilda resegarantifonden hos Kammarkollegiet skulle kunna bilda mönster för en lösning för täckande av utgifter, t.ex. för transporter, i samband med katastrofer.

4.4 Avgränsningar gentemot utländska myndigheter

Utländska myndigheter har enligt folkrätten ett huvudansvar för de utlänningar som vistas på deras territorier. Det torde särskilt gälla dem som är bosatta där en längre tid.

Svenska myndigheter måste respektera detta ansvar och kan endast inskrida till skydd för svenska medborgare eller resenärer med utländska myndigheters samtycke eller – exceptionellt – i en situation då dessa har upphört att fungera. Svenska utlandsmyndigheter – ambassader och konsulat – har dock alltid rätt att ta kontakt med svenska medborgare som råkar illa ut, respektive att bli informerade om sådana som omhändertagits.

Man bör dock vara medveten om att utländska myndigheter i kriser och katastrofer ibland kan vara oförmögna eller ha svårt att handha normala administrativa rutiner, varför viss flexibilitet bör gälla vid tillämpningen av ovan nämnda princip. Utrymmet för ett snabbt och aktivt handlande skall inte underskattas.

I detta sammanhang bör det understrykas att det är utlandsmyndigheterna som representerar Sverige i andra länder. Andra svenska myndigheter måste

respektera denna ordning och alltså verka i medvetande om den principen. Stadgandet i 10 kap. 8 § regeringsformen är en markering av detta förhållande.

5. Krisberedskap

5.1 Utrikesdepartementets ledningsorganisation

Utrikesdepartementets ledningsorganisation behöver förenklas och renodlas genom tydligare befälslinjer. Det måste slås fast, att kabinettssekreteraren har en klar ledningsroll som högste operative chef för linjeorganisationen i hela utrikesförvaltningen.

Även polchefen med sitt internationella ansvar och sina kontakter bör i krissituationer få ett större ledningsansvar gentemot de geografiska och funktionella enheterna.

Vidare måste organisatoriskt klargöras vem som är tjänsteförrättande kabinettssekreterare respektive tjänsteförrättande expediteschef, när de ordinarie befattningshavarna är frånvarande.

5.2 Utrikesdepartementets krisberedskap

Utrikesdepartementet bör – som departementet självt planerar – inrätta en särskild tjänst som krissamordnare/krischef på utrikesrådsnivå med överinseende över departementets säkerhetsenhet, SSSB, samt konsulära enheten. Vederbörande skall ha det operativa ansvaret inom departementet vid katastrofer, som berör ett stort antal svenskar utomlands, och samordna berörda utlandsmyndigheters arbete.

I operativt hänseende bör utrikesrådet för krisfrågor vara direkt underställd kabinettssekreteraren för att understryka dennes övergripande ansvar. Administrativt bör SSSB fortsatt lyda under expediteschefen.

5.3 De konsulära resurserna

De konsulära resurserna behöver förstärkas på Utrikesdepartementet. Det konsulära arbetet måste ges den vikt och prioritet det förtjänar.

Flera erfarna tjänstemän måste tillföras den konsulära enheten. Vidare bör personer rekryteras som är vana vid att hantera en krissituation. De tjänstemän som skall arbeta med de konsulära frågorna bör få utbildning i krishantering m.m. Detta måste också få genomslag i löner och befordran.

5.4 Samordningen inom utrikesområdet

Utrikesdepartementets samordning med andra departement och myndigheter måste förbättras med klarare ansvarsuppdelning och bättre rutiner. Det berör förhållandet till bl.a. Försvars-, Justitie- och Socialdepartementen, Polisen inklusive Säpo, Räddningsverket, Socialstyrelsen, SIDA, Försvarsmakten och försvarsunderrättelsetjänsterna. Det blir en viktig uppgift för den föreslagne "krisgeneralen" på Utrikesdepartementet att driva utrikesförvaltningens planeringsarbete på detta område och att operativt leda utrikesförvaltningens arbete i kris och katastrofer i utlandet som berör Sverige.

Utrikesförvaltningen måste vidare såväl centralt som på fältet förstärka sina kontakter med resebolagen och med försäkringsbolag. Dessa organisationer har en bred kännedom om sjukvård m.m. samt personal på plats utomlands.

Interninformationen inom utrikesförvaltningen måste förbättras, inte minst måste berörda utlandsmyndigheter få bättre och snabbare återkoppling rörande vilka beslut som fattas i Stockholm under en kris- eller katastrofsituation.

5.5 Centralt i Regeringskansliet

Utrikesgruppen vill även peka på behovet av en mera generell förstärkning av krishanteringsförmågan i Regeringskansliet.

En central krisenhet bör, enligt Utrikesgruppens mening, inrättas i Statsrådsberedningen med uppgift att dels följa krisförlopp utom – och för övrigt även inom – landet, vilka kan komma att beröra Sveriges och dess invånares säkerhet, dels tjäna som politisk larmcentral när något händer och alertera den politiska ledningen.

En sådan krisstab skulle kunna förestås av en senior tjänsteman på ambassadörs- eller generaldirektörsnivå och därutöver omfatta upp till ett tiotal personer för olika sakområden för att kunna ha ständig beredskap. Enheten bör ha kontinuerlig kontakt med bl.a. underrättelsetjänsterna, varifrån även personal bör kunna sekonderas, samt ha goda internationella kontakter.

5.6 Politisk ledning av en gemensam krisstab

För den politiska ledningen, under regeringen, av en sådan krisstab skulle en särskild statssekreterargrupp kunna formellt utses, vilken skall hålla möten regelbundet – i normalfallet varannan vecka – och som skall arbeta med skriftlig dagordning och beslutsprotokoll.

Gruppen skulle kunna bestå av en statssekreterare i Statsrådsberedningen (ordförande), kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet, statssekreterarna i Försvars- och Justitiedepartementen samt ytterligare någon eller några statssekreterare enligt statsministerns bestämmande.

Chefen för krisenheten i Statsrådsberedningen skulle vara exekutiv sekreterare i Statssekreterargruppen. Till gruppen bör även kunna adjungeras berörda myndighetschefer såsom ÖB, Rikspolischefen, Säpochefen, Generaldirektören i Räddningsverket.

Denna ledningsgrupp måste vid extraordinära situationer i praktiken kunna ta omedelbar ställning i handlingsfrågor, inklusive vem som har ansvaret för olika insatser respektive om och hur dessa skall finansieras. I sammanhanget bör övervägas huruvida nuvarande regler för medelstilldelning är adekvata i katastrofsituationer eller om särskilda katastrofmedel bör ställas till ledningsgruppens förfogande.

6. Praktiska frågor

6.1 Kriscentral på Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet bör med hjälp av Förvaltningsavdelningen få ett centralt placerat särskilt utrustat krisrum i Arvfurstens palats med all tänkbar modern utrustning nära den politiska ledningen.

Detta krisrum bör kunna betjäna ett tiotal personer dygnet runt med reservplatser för ytterligare ett tiotal. Därifrån skall man kunna ha kontinuerlig kontakt med alla utlandsmyndigheter även i svåra lägen. Detta krisrum skall vara samordnat med Statsrådsberedningens och Försvarsdepartementets motsvarande centraler.

6.2 Beredskapsstyrka

Utrikesdepartementets eget förslag att inrätta en *stand-by* beredskapsstyrka med två jourteam på vardera sex personer bör genomföras. Deras insatser bör samordnas med Räddningsverkets motsvarande grupper, så att man säkerställer att adekvat svensk personal (läkare, poliser, psykologer m.fl.) tillförs katastrofplatsen.

En viktig åtgärd för departementet vid en större krissituation med ett oklart läge bör vara att omgående skicka en erfaren tjänsteman för att göra en första bedömning och bistå utlandsmyndigheten på platsen.

Det kan även vara motiverat att förstärka de konsulära resurserna på ett tjugotal viktigare utlandsmyndigheter genom att vissa tjänstemän på dessa får *stand-by* förordnanden att kunna verka i hela den berörda regionen.

Vidare synes det välmotiverat att, som Utrikesdepartementet planerar, därtill ha ett trettiotal tjänstemän i Stockholm med *stand-by* funktion, vilka snabbt kan komma in till departementet vid större katastrofer eller kriser.

6.3 Ny teknik

För att samtliga enheter och personer som arbetar med krisanalys m.m. skall kunna arbeta effektivt inom samtliga instanser krävs att departementens krisrum och berörda utlandsmyndigheterna är utrustade med all erforderlig modern teknik. Det kan röra sig om sådana nödvändiga saker som att få tillgång till satellitbilder över området, telefonkontakt med ambassadören på plats via satellittelefon, sända SMS-meddelanden till svenskar i området m.m.

En särskild utredning bör genomföras med uppdrag att undersöka vilken ny teknisk utrustning som behöver tillföras Utrikesdepartementet i form av nytt ärendehanteringssystem (vilket redan planeras inom Utrikesdepartementet), nya satellit- och kryptotelefoner, SMS-tjänster, dedicerade telefonlinjer, bättre och mindre bärbara datorer, videotelefoner m.m. såväl centralt som ute på utlandsmyndigheterna.

6.4 Vaktsystemet

En krisorganisation är beroende av en välfungerande vakthavandefunktion som alerterar organisationen.

Förutom nuvarande vakthavande, förordnad av SSSB, samt konsulära jouren och pressjouren bör Utrikesdepartementet införa ett system med jourhavande ansvarig chef, vilken kan se till att departementets resurser dras igång effektivt vid extraordinära händelser som inträffar utanför arbetstid.

En sådan chefsjour bör omfatta kabinetssekreteraren, expediteschefen, polchefen, statssekreteraren på biståndsavdelningen, ev. statssekreteraren för migrationsfrågor, utrikesrådet för krisfrågor samt rättschefen och innebära att vederbörande skall kunna infinna sig på departementet inom en timma. Därutöver bör varje geografisk och vissa funktionella enheter ha ett eget jourssystem inom sina ansvarsområden.

6.5 Utrikesdepartementet och svenskarna utomlands

Idag kan svenskar som bosätter sig utomlands – på frivillig basis – anmäla till den lokala svenska utlandsmyndigheten att de har anlänt, vilket förs in i de s.k. ”svensklistorna”. Dessa listor har olika utformning på de olika utlandsmyndigheterna och är inte fullständiga. Endast de som vill anmäla sig gör det, och många glömmer bort att avanmäla sig när de flyttar vidare.

Utrikesdepartementet har – utifrån en ambition av att klara av en förhöjd krisberedskap – ett intresse av att veta var det bor eller vistas många svenskar och bör därför ålägga alla utlandsmyndigheter att en gång om året inrapportera uppskattningar av antalet svenskar – såväl bofasta som tillfälliga resenärer – i vistelselandet totalt, respektive på vissa platser. Utrikesdepartementet behöver däremot inte som idag få namnlistor av utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna bör dock själva ha nytta av en uppdaterad lista över svenskar i området och vilka specialkompetenser som respektive person har. Dessa uppgifter kan sedan utnyttjas i en krissituation.

6.6 Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

När det inträffar en katastrof utomlands, blir denna omgående en angelägenhet för de svenska utlandsmyndigheterna på plats. Dessa känner bäst till landet, kan språket och har de nödvändiga myndighets- och personkontakterna och kan därigenom medverka till ett smidigt samarbete. Utlandsmyndigheten kan senare få hjälp av andra myndigheter, men det är viktigt att andra myndigheter inte bedriver en ”egen utrikespolitik”. Samtliga myndighetskontakter bör därför i normalfallet inledningsvis kanaliseras genom utrikesförvaltningen.

Utlandsmyndigheterna är inte bara Utrikesdepartementets myndigheter utan betjänar hela Sverige.

Alla utlandsmyndigheter bör anmodas att utarbeta detaljerade beredskapsplaner. Departementet bör utarbeta en approximativ mall, vilket redan är på gång. Bangkok- och Madridambassadernas planer skulle kunna tjäna som vägledning. Det är också viktigt att inspektörerna, liksom idag, noga granskar ambassadernas beredskapsplaner, så att dessa ständigt hålls uppdaterade och levande.

Varje utlandsmyndighet bör ha förberett en särskild krisgrupp med deltagande av ett tiotal personer ur svenskkolonin på orten – t.ex. SAS-representant, researrangörs- och försäkringsbolags representanter, dotterbolagschefer för svensk industri, lokal präst – vilka alla har goda förutsättningar att hjälpa till i katastrofsituationer.

Flertalet utlandsmyndigheter bör därtill ha förberedda krisrum, från vilka de kan agera i händelse av katastrofer. I detta rum bör förutom säkra telefonlinjer finnas jourtelefonnummer till utländska och svenska myndigheter, transportbolag och sjukhus m.fl. samt kontanta medel och annan viktig utrustning.

Utlandsmyndigheterna bör också förbereda *call centra*, vilka kan öppnas upp vid en större katastrofsituation.

6.7 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna

Idag har ambassaderna relativt begränsade möjligheter att själva göra avsteg från de gängse bestämmelserna om konsulärt bistånd.

Utrikesdepartementet bör delegera mer vittgående konsulära befogenheter till utlandsmyndigheterna, t.ex. vad gäller befrielse från avgifter och andra formalia. Utlandschefernas ansvar måste framhävas än tydligare. Vid tjänstetillsättningar måste Utrikesdepartementet vidare fästa större vikt vid huruvida andremannen på utlandsmyndigheten är kompetent att ta ett större ledningsansvar vid chefens frånvaro under en kris- eller katastrofsituation. Andremannen bör också få utbildning i krishantering och ledarskapsfrågor.

6.8 Samarbete med Sverige-organisationer

Det finns en rad privata organisationer och företag med svensk anknytning på plats ute i världen. Dessa känner ofta väl till omgivningar och språk och kan

snabbt orientera sig i en katastrofsituation. De har också många gånger värdefulla kontakter med lokala företag och myndigheter.

Utlandsmyndigheterna bör ha nära kontakter med föreningar som på orten organiserar utlandssvenskar, t.ex. Svenskar i Världen (SVIV), Swea, Exportrådets kontor och handelskammare, svenska företagsrepresentationer. De kan, som påpekats i 6.6, alla visa sig vara viktiga resurser vid katastrofsituationer. Dyligt samarbete kan på central nivå, som nu sker, koordineras av främst SVIV.

Det är också viktigt att utlandsmyndigheterna håller en nära, löpande kontakt med researrangörer och försäkringsbolag som både har personal på plats och god lokalkännedom och regelmässigt blir berörda i en katastrofsituation.

6.9 Honorärkonsulaten

Honorärkonulaten ligger ofta i turisttäta områden och förestås av en person som väl känner de lokala myndigheterna, folket, språket och omgivningarna.

Även honorärkonsulaten bör därför av respektive ambassad på ett konkret sätt engageras i beredskapsarbetet. De måste ha i förväg upparbetade kontaktvägar till berörda lokala katastrofmyndigheter liksom till svenskkolonierna på platsen.

För att de oavlönade honorärkonsulerna skall kunna fylla en sådan mer krävande funktion fordras stor omsorg i urvalsprocessen av lämpliga personer.

7. Utlandssamarbete

7.1 Nordiskt samarbete

De nordiska länderna bör utöver det nordiska konsulära samarbetet ingå särskilda krissamarbetsavtal för att bistå varandra vid större kriser som drabbar deras medborgare utomlands. Det bör i synnerhet gälla transportresurser.

I bilaga 3 finns en sammanställning av vilka förstärkta beredskapsåtgärder, som planeras i Norge, Danmark och Finland.

7.2 EU-samarbetet

Sverige bör verka för att stärka det civila krissamarbetet inom EU. Detta borde samordnas centralt och inte som nu av ett roterande ordförandeskap. Det förefaller naturligt att denna roll uppfylls av EU:s nya planerade gemensamma utrikestjänst. En överenskommelse om evakueringsflygplan på *stand-by* basis bör eftersträvas.

EU:s gemensamma underrättelseorgan, SITCEN, skulle kunna kopplas in mer i det civila krissamarbetet.

Se även bilaga 3 om EU:s åtgärder.

7.3 Transportfrågor

Logistikfrågor visade sig vara mycket viktiga i tsunamikatastrofen.

Sverige borde därför överväga att ingå överenskommelser med större stater som USA, Storbritannien, Frankrike, Italien och Ryssland om att vid katastrofer utomlands mot vederlag få utnyttja deras transportresurser.

8. Kontakter med allmänheten

8.1 Utrikesdepartementets roll

Det kan ifrågasättas huruvida Utrikesdepartementet bör sköta kontakterna direkt med allmänheten – dvs. i första hand anhöriga – vid större katastrofer utomlands. Utrikesdepartementet måste prioritera sina egentliga myndighetsuppgifter i samband med det operativa arbetet på fältet för att rädda liv och minska lidande.

Polisen bör enligt Utrikesgruppens mening från början ta över kontakterna i förhållande till anhöriga i enskilda ärenden vid större katastrofer, t.ex. vid sådana då ID-kommissionen inkallas, samt därvid sköta registreringen av personuppgifter.

Detta förutsätter betydligt bättre samarbetsrutiner mellan Utrikesdepartementet och polisen än vad som idag synes vara fallet. Särskilt viktigt är att Utrikesdepartementets planerade nya ärendehanteringssystem samordnas väl

med motsvarande system hos polisen, så att inga kompatibilitetsproblem uppstår. Säkerhetsfrågorna bör därvid beaktas.

8.2 Telefonväxel

En ordning med ett eller flera *call centra* bör vara förhandsplanerade av Regeringskansliet och kunna öppnas med mycket kort varsel. Att svara på inkommande samtal är en uppgift som dock skulle kunna delegeras till polisen.

Även vissa utlandsmyndigheter borde, som framhållits i avsnitt 6.6, initiera förberedelser för upprättande av *call centra*.

8.3 Informationsarbetet

Det är viktigt att det finns ett centrum för information till allmänheten vid katastrofer utomlands. Det bör lämpligen vara Utrikesdepartementets pressbyrå. Tekniken med information till allmänhet och media via snabbt uppdaterade hemsidor, SMS etc. måste förbättras hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna.

Lika viktigt är det att tydliga instruktioner går ut till de anställda, som arbetar under kris- och katastrofsituationer. Dessa måste vara så klara och rättvisande som möjligt för att förebygga missförstånd och misstro.

Stockholm den 29 juni 2005

Sven Hirdman

Charlotte Kugelberg

**Uppdrag för en expertgrupp angående frågor om
utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell
bakgrund**

Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien har i uppdrag att utvärdera hur bl.a. regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna hanterat denna situation. Kommissionen skall mot bakgrund av sin utvärdering peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land. Se Dir 2005:3.

Kommissionen har fått del av ett skriftligt underlag rörande händelseförloppet m.m. från bl.a. Utrikesdepartementet och vissa utlandsmyndigheter. Det materialet kompletteras nu genom intervjuer som genomförs av kommissionens sekretariat. Kommissionen har också kontakt med bl.a. de norska och finska kommissionerna för motsvarade utvärdering. Skriftligt material om erfarenheterna från det norska utrikesdepartementet och det finska utrikesministeriet har kommit kommissionen till del.

Inom ramen för utvärderingen kommer kommissionen att granska de berörda myndigheternas agerande när det blev känt att en jordbävning skett utanför Indonesiens kust samt hur arbetet därefter organiserades och genomfördes inom Regeringskansliet och på utlandsmyndigheterna.

Kommissionens utvärdering bör föregås av en expertstudie angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund. Denna studie skall med användning av händelseförloppet som en av sina utgångspunkter ha till ändamål att ge kommissionen ett underlag för dess bedömningar av de behov av förändringar av krishanteringen som skall ske enligt direktiven. Expertgruppens studie skall alltså inte gälla att göra egna egentliga kritiska värderingar av ansvarsfrågor i anslutning till händelseförloppet, I stället är uppgiften att lägga fram synpunkter till stöd för kommissionens framåtsyftande bedömningar och synpunkter. Tyngdpunkten ligger på att

ge synpunkter på hanteringen av de konsulära frågorna och på organisationsfrågor m.m. i anslutning till krishantering inom utrikesförvaltningen.

Ett preliminärt resultat av expertgruppens arbete skall kunna presenteras vid kommissionens sammanträde 15-16 juni och en slutrapport skall föreligga den 1 september 2005. Arvode till ledamöterna bestäms särskilt.

Expertgruppen leds av f.d. ambassadören Sven Hirdman som ordförande och har i övrigt följande ledamöter: generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman.

Johan Hirschfeldt
Ordf.

Per Molander
Huvudsekreterare

Några uppgifter kring antal svenska medborgare och personer bosatta i Sverige i utlandet

Utlandssvenskar

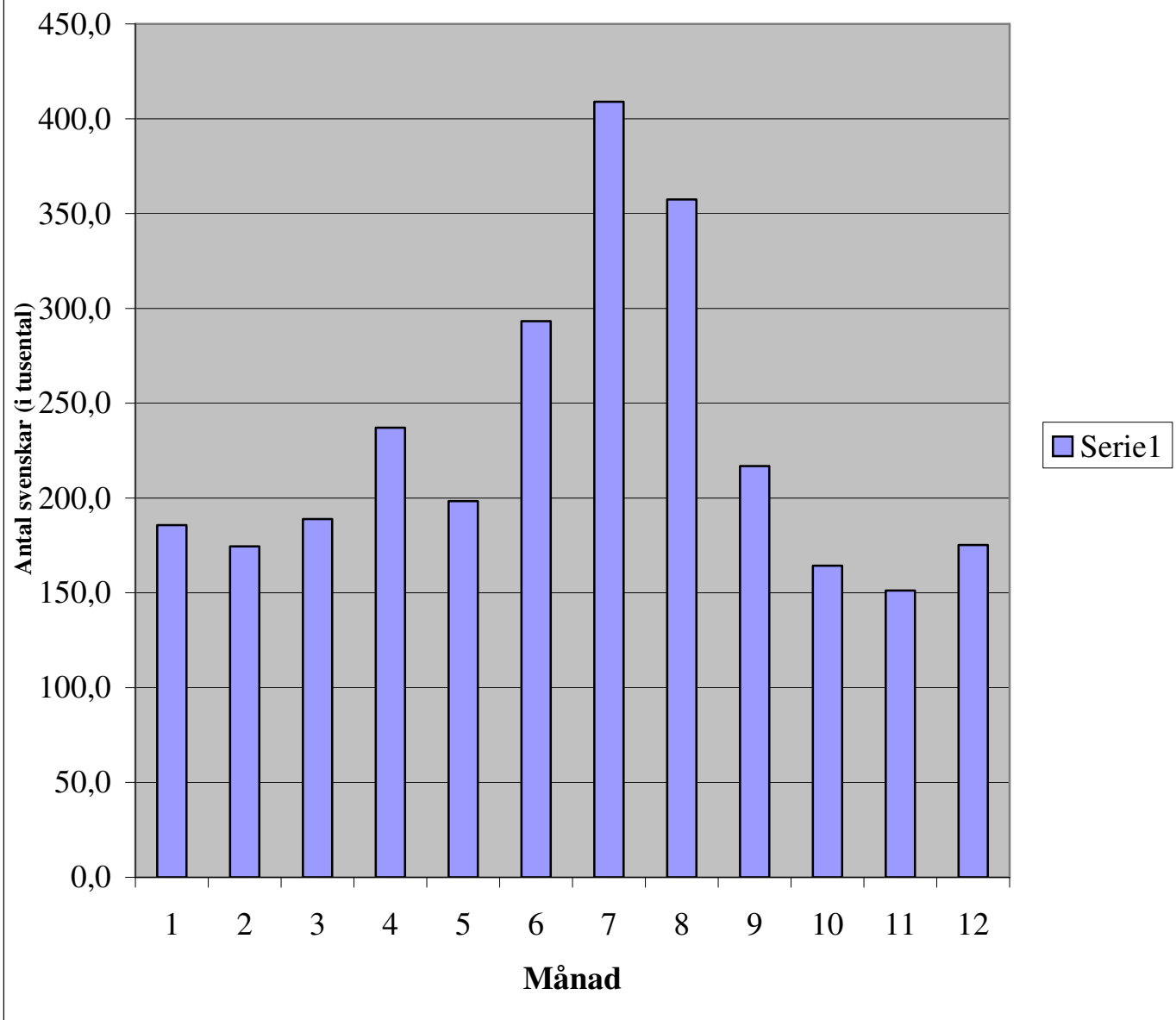
Det finns ungefär 500 000 utlandssvenskar i världen. Enligt en ambassadenkät från 2001 är USA med ungefär 100 000 svenskar det land som har flest utlandssvenskar. Därefter kommer i fallande ordningsföljd Kanada (54 980), Storbritannien (48 000), Spanien (30 000), Norge (23 240), Tyskland (18 178), Frankrike (15 000), Danmark (10 839), Schweiz (10 000), Australien (8 000), Belgien (8 000), Finland (7 899), Italien (6 000), Israel (3 600) och Grekland (3 500).

Svenska turister

Nedan följer två diagram. *Diagram 1* illustrerar hur många svenskar turister som totalt är i utlandet samtidigt varje månad. Siffrorna speglar genomsnittet för de senaste fem åren.

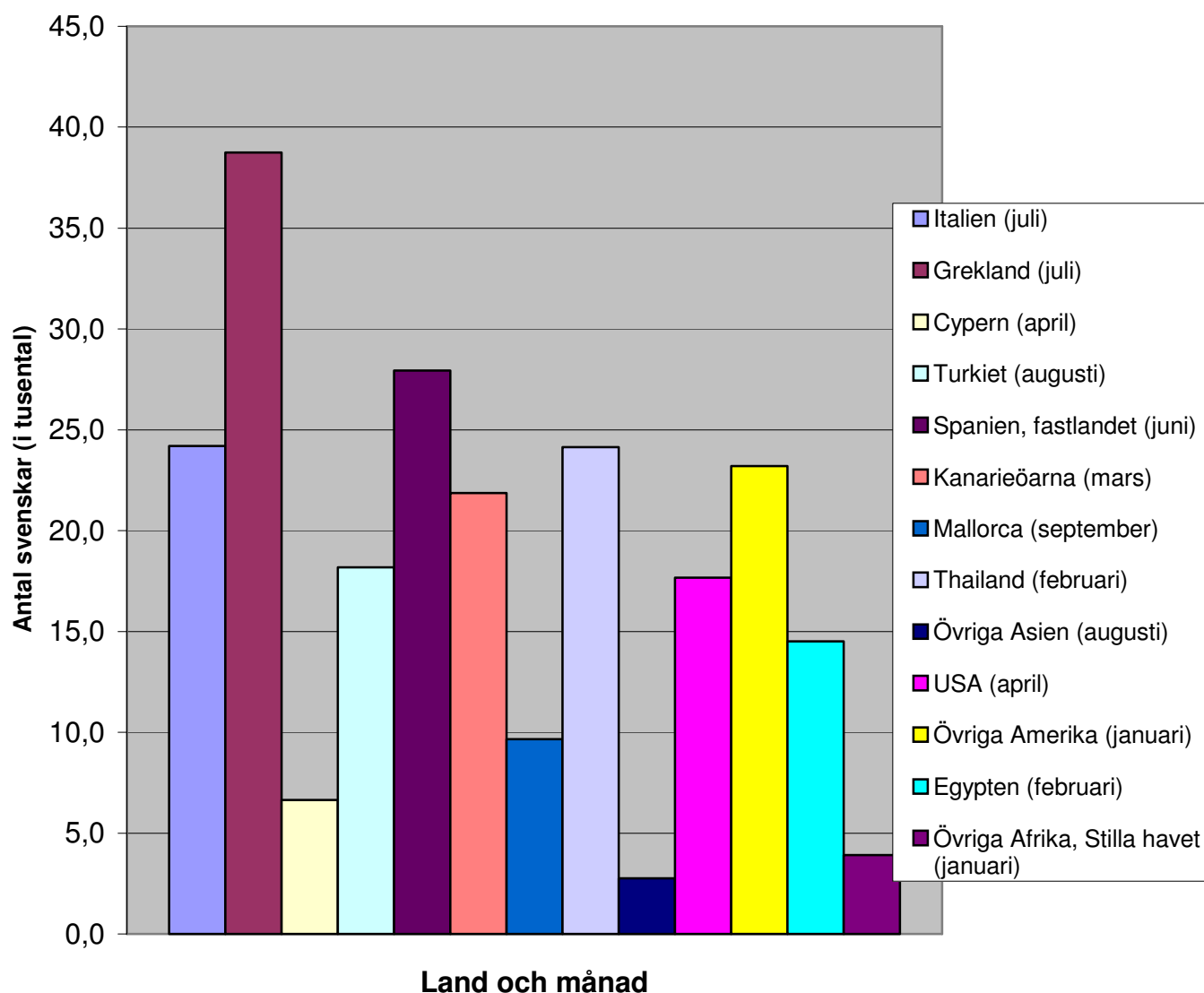
Diagram 2 visar hur många svenskar som i genomsnitt befinner sig på 13 vanliga turistmål den månad på året som flest svenskar befinner sig där. Siffrorna utgör ett medelvärde för de fem senaste åren.

Diagram 1- Antal svenska turister totalt på plats i utlandet



Källa: Resurs AB

Diagram 2- Antal svenskar på plats en "toppmånad" på vanliga turistmål



Källa: Resurs AB

Kort punktlista över åtgärder som vidtas av de andra nordiska länderna respektive EU

Norge

Den norska utvärderingsgruppen kom den 20 april 2005 med sin rapport. Den norska regeringen har därefter den 27 maj 2005 (St.meld.nr. 37, 2004-2005) bl.a. föreslagit följande.

- Krissamordningen stärks genom att ett regeringens krisråd inrättas – ett ämbetsmannaråd.
- Vid varje katastroftillfälle fastställs vilket departement som är huvudansvarigt – det departement som är mest berört av krisen – ”lederdepartement”, vilket i omfattande och komplexa situationer är Justitiedepartementet.
- Det upprättas en särskild krisstödsenhet, vilken tillförs ”lederdepartementet”. Krisstödsenheten ligger annars under Justitiedepartementet.
- Krisberedskapen på Utrikesdepartementet och beskickningarna stärks.
- Det inrättas jourteam som inom fem timmar skall kunna åka till katastrofområdet för att stödja ambassaden.
- Kontakterna med allmänheten handhas av justitiedepartementets polisenhet.

Danmark

Det danska Utrikesministeriet kom den 24 maj 2005 med sin rapport, i vilken följande huvudsakliga åtgärder föreslås för att stärka den danska beredskapen.

- En internationell operativ stab inrättas i Utrikesministeriet. Denna skall bestå av alla berörda myndigheter för att tillförsäkra en snabb och effektiv hjälp i framtida krissituationer. Resebranschen, larmcentraler och

försäkringsbolag kan, beroende på krisens storlek, bli berörda av stabens arbete.

- Det upprättas en särskild beredskapsstyrka som snabbt kan resa till katastrofområdet.
- Ambassadernas krisberedskap stärks genom bl.a. utbildning, ny teknisk utrustning och etablerandet av ett nätverk av frivilliga danskar på plats i utlandet.
- Särskilda telefonnummer och hemsidor upprättas för att användas i en krissituation.
- Samarbete mellan Utrikesministeriet och Polismyndigheten etableras kring SMS-utskick till ett katastrofområde samt kring gemensamma former för registrering av berörda personer.

Finland

Den finska undersökningskommissionen kom den 15 juni 2005 med sin rapport, i vilken bl.a. följande åtgärdsrekommendationer föreslås.

- Om beredskapschefsmötet skall användas för operativa ledningsuppgifter, bör Statsrådet (regeringen) bestämma genom förordning vilka befogenheter och uppgifter detta skall ha.
- En ny beredskapsplan utarbetas för regeringen som gör det möjligt att snabbt inleda en räddningsaktion.
- Förstärkta befogenheter ges till beredskapscheferna på ministerierna.
- Regeringens lägescentral bör bli en ledningscentral med ständig beredskap. Det finns dock inte skäl att ändra på grundprincipen att regeringens verksamhet så långt som möjligt leds av normalorganisationen också i en krissituation.
- Beredskapsförbättringar införs inom Utrikesministeriet bl.a. genom en ny krisplan, utbildning och träning av beskickningspersonal, förbättrad riskanalys och förhöjd informationsverksamhet.

- Regeringen bör klargöra behovet av och sättet för att utveckla lagstiftningen om hanteringen av personuppgifter, så att den för arbetet med att rädda, evakuera och bistå offer nödvändiga hanteringen av personuppgifter i undantagssituationer kan genomföras med samtidig hänsyn till sekretessprinciperna och sekretesskyldigheterna.

EU

EU-kommissionen har som ett led i diskussionerna (COM(2005)153final) föreslagit bl.a.:

- skapande av en snabbinsatsstyrka för räddningstjänst,
 - mer EU-koordinering av EU-ländernas räddningstjänstinsatser i tredje land,
 - bättre samordning mellan EU:s olika mekanismer för att bl.a. kunna ge förbättrat stöd till EU:s medborgare i tredje land,
 - fortsatt utveckling av samarbetet mellan EU och FN/OCHA,
 - utveckling av katastrofscenarios,
 - vidareutveckling av övnings- och utbildningsprogrammen.
-