

Kommittédirektiv

Statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands



Dir.
2007:45

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer/flygbolag i samband med kris- och katastrofsituationer i utlandet som nödvändiggör insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i synnerhet när det gäller evakueringar.

Kommittén skall

- överväga möjligheterna att utforma ett antal vägledande riktlinjer för i vilka situationer en evakuering bör genomföras,
- föreslå vem och vad som bör omfattas av statens ansvar för en evakuering och överväga vart evakuering bör ske,
- föreslå hur de slutliga kostnaderna för en evakuering bör fördelas mellan staten, enskilda (ev. genom försäkringsskydd) och researrangörer/flygbolag,
- ta ställning till behovet av ny lagstiftning och nödvändiga författningsändringar för att reglera fördelningen av det ekonomiska ansvaret för en evakuering, samt vid behov lägga fram författningsförslag, och
- ta ställning till behovet av nödvändiga författningsändringar på viseringsområdet för evakueringssituationer samt vid behov lägga fram författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2008.

Behovet av klarare regelsystem vid katastrofer utomlands

Internationaliseringen har inneburit att allt fler svenskar befinner sig utomlands som turister, anställda i svenska företags utlandsorganisationer, studerande eller permanent bosatta. Tendensen är att turismen till nya och avlägsna resmål ökar. Turismen för i sin tur med sig att ett ökat antal svenskar bosätter sig på turistmålen. Turismen har i viss mån även ändrat karaktär från sällskapsresans omhändertagande till det självständiga resandet där resenären allt oftare bara köper en s.k. flygstol. Överhuvudtaget har det blivit vanligare att resa i egen regi.

Det senare gäller i stor utsträckning även alla dem i Sverige bosatta som för kortare eller längre perioder besöker sina ursprungsländer. Många flyttar också tillbaka och bosätter sig åter i det land de tidigare lämnat.

På senare år har det förts en allmän diskussion om vilka uppgifter det offentliga skall ta på sig och hur gränsen mellan privat och offentligt bör definieras. Diskussioner om det offentliga åtagandets innebörd och avgränsningar har bl.a. förts i betänkandena Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41), Konsulärt bistånd till svenskar utomlands (SOU 2001:70) och Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

Erfarenheterna från flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006 har blottat brister i nuvarande regelsystem. Befintligt regelverk är inte avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder, såsom evakueringar. Det finns därför behov av ett klarläggande hur dessa situationer skall hanteras, inklusive hur det ekonomiska ansvaret skall fördelas mellan den enskilde, det offentliga och privata aktörer.

Nuvarande reglering

Den enskildes ansvar

En jämförelse i fråga om den enskildes ansvar som är av intresse här kan hämtas från området räddningstjänst och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Till grund för den svenska synen på det allmännas ansvar för räddningstjänsten i förhållande till den enskildes ansvar ligger att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand ankommer det på den enskilde att själv vidta och bekosta åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa skador som kan uppkomma vid sådana. Först om den enskilde inte klarar av denna uppgift, kan det bli en skyldighet för det allmänna att ingripa.

Utrikesdepartementets reserekommendationer

För att bistå enskilda resenärer i deras beslut huruvida de skall besöka ett visst land utfärdar Utrikesdepartementet sedan länge reserekommendationer. Utrikesdepartementet avråder normalt från resor till länder där det råder krig eller krigsliknande förhållanden och i vissa fall även vid terroristattacker och naturkatastrofer. En avrådan är endast en rekommendation. Bara resenären själv kan fatta ett slutligt beslut om den aktuella resan. När Utrikesdepartementet avråder från resor har det ekonomiska och juridiska konsekvenser endast för paket-/charterresor. En avrådan från Utrikesdepartementet tolkas av resebranschen som ett uttalande av sakkunnig svensk myndighet om att en händelse är av sådan allvarlig karaktär.

Det offentliga åtagandet

Det internationella regelverket

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten. Folkrätten tillerkänner staterna rätten att ge skydd åt sina medborgare i utlandet på olika sätt (jus protectionis). Hit hör rätten för en stat att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10 – 12).

Samtidigt har varje land enligt folkrätten ett huvudansvar för de utlänningar som vistas på dess territorium. Svenska myndigheter måste respektera detta ansvar. Förutom det utrymme som ges genom Wienkonventionerna kan svenska myndigheter endast ingripa till skydd för svenska medborgare eller resenärer utomlands med myndigheternas samtycke i den berörda staten eller i en situation då dessa myndigheter har upphört att fungera.

Staterna utformar själva sina lagar om medborgarskap, och varje stat bestämmer därmed vilka personer som är dess medborgare. Enligt Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) kan en person som har dubbelt medborgarskap anses som medborgare i båda staterna. Folkrätten hindrar inte att en stat gentemot en annan stat lämnar en person som också är dess medborgare diplomatiskt eller konsulärt skydd med stöd av Wienkonventionen.

Det svenska regelverket

En mycket allmän ram för diskussionen om det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det

allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.”

Det allmänna skall ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna skall ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada i Sverige. Detta kommer bland annat till uttryck i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i utformningen av räddningstjänstbegreppet, där det sägs att staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Den konsulära verksamheten inom den svenska utrikesförvaltningen blev nyligen föremål för en genomgripande översyn. Kommittén om konsulärt bistånd lämnade år 2001 betänkandet *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands* (SOU 2001:70). Kommitténs förslag ledde fram till en ny lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, som trädde i kraft den 1 september 2003. Enligt denna lag kan svenskar och utländska medborgare bosatta i Sverige – som vidtagit rimliga försiktighetsåtgärder men ändå råkar illa ut i utlandet – av utlandsmyndigheterna få hjälp till självhjälp.

Mer specifika bestämmelser om den konsulära verksamheten finns i förordning eller i föreskrifter beslutade av Regeringskansliet.

Statens räddningsverk har regeringens uppdrag att hålla beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser. I uppdraget ingår även att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att verket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas till följd av allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel och i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

De privata aktörernas ansvar

Bestämmelser som i vissa avseenden reglerar researrangörers ansvar för sina resenärer finns i resegarantilagen (1972:204), lagen (1992:1672) om paketresor och i Allmänna villkor för

paketresor, som är en överenskommelse mellan Konsumentverket och en rad branschorganisationer.

Efter flodvågskatastrofen riktade företrädare för resebranschen anspråk mot staten för de extra kostnader de menade hade uppstått för dem för bland annat extra transporter, flygbesättningar, evakueringshotell, medicin och egen personal. Reseföretagen hävdade att de efter katastrofen hade sagt upp reseavtalen med resenärerna och att de hade gjort återbetalningar till dem – något som de ansåg sig ha rätt att göra enligt paketreselagen – varefter de inte längre hade några ekonomiska förpliktelser mot resenärerna. Detta skulle enligt reseföretagen innebära att staten borde stå för de extra kostnader de haft för hemtransporterna och staten därmed bli ersättningskyldig gentemot reseföretagen i enlighet med de utfästelser de menade hade gjorts av företrädare för staten under hanteringen av flodvågskatastrofen. Med anledning av dessa ersättningsanspråk uppdrog regeringen åt Kammarkollegiet att genomföra en analys av huruvida det kunde finnas skäl för staten att ansvara för vissa evakueringskostnader med mera och försöka nå en uppgörelse med branschen om det.

Kammarkollegiet kom till slutsatsen att staten inte har något författningsreglerat ansvar för att bekosta hemresor för svenskar som vistas i ett katastrofområde. Någon möjlighet för reseföretagen att häva reseavtalet fanns inte. Paketreselagens bestämmelser är tvingande. Ett reseföretag kan inte genom att häva reseavtalet kringgå lagens bestämmelser. Kammarkollegiets bedömning blev att det primärt ålegat reseföretagen att se till att resenärerna utan extra kostnad för dem transporterades hem. Enligt det yttrande som Kammarkollegiet lämnade till regeringen i april 2005, fann Kammarkollegiet det dock skäligt, mot bakgrund av katastrofens omfattning och att bolagen stått för en beaktansvärd humanitär insats, att staten skulle ersätta en del av de merkostnader som drabbat reseföretagen i samband med att de evakuerat och tagit hem svenska resenärer. (Kammarkollegiets dnr 99-5322-05). Regeringen fattade beslut i enlighet med Kammarkollegiets förslag den 12 maj 2005 (Regeringsbeslut UD2005/23895/RS och UD2005/27522/RS).

Uppdraget

Kommittén skall utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer/ flygbolag i samband med kris- och katastrofsituationer i utlandet som nödvändiggör insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i synnerhet när det gäller evakueringar.

När innebär det offentliga åtagandet att staten bör försöka evakuera svenskar ut ur ett kris- eller katastrofområde?

En komplett uppräknig av de situationer som skulle kunna aktualisera en evakuering låter sig näppeligen göras och skulle knappast tjäna något praktiskt syfte. I korthet torde fallen kunna sammanfattas som ”vid omedelbar krigsfara, i en krigssituation, vid inre oroligheter, naturkatastrofer, epidemier eller vid därmed jämförliga händelser/kriser”.

Kommittén bör utreda om det är möjligt att utforma vägledande riktlinjer, och i så fall ge förslag på sådana, för i vilka fall en evakuering bör genomföras. En naturlig utgångspunkt för arbetet med riktlinjerna bör vara de vägledande principerna för det ordinarie konsulära biståndet. Bland dessa bör i första hand nämnas: att situationen skall vara oförutsedd, att den enskilde oförskyllt skall ha hamnat i den och att det behov som uppstått inte kan tillgodoses på annat sätt. Till dessa måste rimligen läggas överväganden kring de praktiska och logistiska förutsättningarna att genomföra en evakuering, med hänsyn tagen t.ex. till sådana faktorer som huruvida det finns någon diplomatisk representation i det aktuella landet eller området. Även säkerheten för operationen och den personal som sänds in i området bör naturligen beaktas.

Kommittén skall

- överväga möjligheterna att utforma ett antal vägledande riktlinjer för i vilka lägen en evakuering bör

genomföras, och om det bedöms ändamålsenligt ge förslag på sådana,

- utreda vilken betydelse Utrikesdepartementets rese-rekommendationer kan ha för statens ansvar inför beslut om eventuell evakuering, med särskild betoning på betydelsen av en avrådan,
- överväga huruvida det är önskvärt att till reserekommendationsfunktionen koppla någon form av anmälningsförfarande, antingen vid utlandsmyndigheterna eller vid departementet i Stockholm.

Vilka skall i förekommande fall omfattas av en evakuering?

I dagsläget synes det råda viss skillnad, åtminstone vad gäller huvudprinciperna, mellan vilka som skall erbjudas konsulärt ekonomiskt bistånd och vilka som kan komma i fråga för evakuering. Huvudprincipen i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är att det tillkommer den som är bosatt i Sverige men tillfälligt befinner sig utomlands. I de fall evakueringar har genomförts har något motsvarande bosättningskrav inte uppställts (jämför UF 2004:6, para. 4). I en evakueringssituation likställs också svenska medborgares utländska familjemedlemmar med svenska medborgare.

Då Kommittén om konsulärt bistånd studerade förutsättningarna för att erbjuda svenskar bosatta utomlands konsulärt ekonomiskt bistånd konstaterade den i sitt betänkande Konsulärt bistånd till svenskar utomlands (SOU 2001:70, s. 195) att ”den som väljer att bosätta sig utomlands måste förutsättas ha gjort ett medvetet val, vägt fördelar och nackdelar mot varandra, bedömt risker och själv tagit de försäkringar som kan behövas. Huvudprincipen är att den som bosätter sig i ett land måste acceptera de regler och lagar som gäller där.” Vidare konstaterades att ”en svensk medborgare som inte längre är bosatt i Sverige har i princip [utanför EU/EES-området] inte någon rätt till bistånd för sjukvård, även om han eller hon blir akut sjuk.” Kommittén ansåg därför att det inte fanns ”skäl att

frånga bosättningsprincipen som grund för rätten till bistånd”.

- Kommittén skall analysera frågeställningen och bedöma om det finns anledning att resonera annorlunda i en evakueringsituation än i fråga om normalt konsulärt ekonomiskt bistånd, såväl när det gäller huvudprincip som undantagsmöjligheter.
- Kommittén skall föreslå vilka som skall omfattas av statens ansvar vid en evakuering. Därvid skall övervägas om statens ansvar bör påverkas av om det är fråga om en återflytt till ett tidigare hemland. I detta sammanhang skall också betydelsen av dubbla medborgarskap beaktas.
- Kommittén skall se över de bestämmelser som gäller i Sverige om inresa och visering när det gäller dessas tillämpning i evakueringsituationer; ta ställning till eventuellt behov av förändringar i denna lagstiftning och lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga. I detta sammanhang måste relevanta EG-bestämmelser på området, bland annat föreskrifterna i Schengenkonventionen (konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985) och anslutande bestämmelser, följas. Särskilt kan nämnas förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer och kommande gemensam viseringskodex.

Hur långt sträcker sig evakueringsansvaret och vad omfattar det utöver person?

Kommittén skall

- söka klargöra vad som avses med begreppet ”evakuering”, och i anslutning definiera vad som skall omfattas av statens evakueringsansvar,

- överväga i vad mån lösöre bör omfattas av evakueringsansvaret,
- överväga vart av staten ordnad evakuering i första hand skall ske – till säker plats inom det drabbade landet eller i angränsande land, eller på samma ekonomiska villkor hela vägen hem till Sverige.

I uppdraget ingår inte att utreda ansvarsfördelningen inom staten när det gäller faktiskt handlande och myndighetsutövning i en evakueringssituation.

Hur skall det ekonomiska ansvaret för en evakueringsinsats i en kris- eller katastrofsituation fördelas?

2005 års katastrofkommission gav inte något slutligt svar på frågan hur de kostnader som uppstår för staten i samband med en evakuering i efterhand bör fördelas mellan den enskilde, privata aktörer – främst rese- och försäkringsbolag – och det allmänna. I Utrikesdepartementets interna utvärdering av utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen, redovisad i promemorian ”Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag (2006-10-02)”, efterlyses uttryckligen ytterligare överväganden kring denna fråga. Vidare konstateras att det under nuvarande regelverk står klart ”att om avsikten är att kostnaden slutligen skall bäras av den enskilde – eventuellt med stöd av det skydd som en försäkring kan tänkas ge – så måste detta göras klart för den enskilde innan en evakuering sker. Staten kan annars inte i efterhand kräva den enskilde på ersättning. Särskilda svårigheter uppstår i detta avseende eftersom en evakuering i regel utförs under sådan tidspress att det knappast låter sig göra att i samband därmed hantera skuldförbindelser eller motsvarande.”

Kommittén skall

- överväga och lämna förslag på hur det ekonomiska ansvaret i en kris- eller katastrofsituation i efterhand kan fördelas mellan staten, enskilda (ev. genom försäkringsskydd) och researrangörer/flygbolag,
- utreda vilka möjligheter som staten respektive den enskilde (eller resebolagen) har att utnyttja försäkringslösningar i en evakueringssituation.

I uppdraget ingår inte att utreda ansvarsfördelning *inom* staten, utan endast staten i förhållande till enskilda och privata aktörer.

Kommitténs förslag skall inte försvaga incitamenten för den enskilde att själv skaffa en försäkring.

Lagstiftning om katastrofsituationer utomlands

Kommittén skall ta ställning till behovet av ny lagstiftning och nödvändiga författningsändringar för att reglera fördelningen av det ekonomiska ansvaret för en evakuering samt vid behov lägga fram författningsförslag.

Kommittén skall ta ställning till behovet av nödvändiga författningsändringar på viseringsområdet för evakuerings-situationer samt vid behov lägga fram författningsförslag.

Ekonomiska konsekvenser

Kommittén skall beräkna och redovisa vilka de ekonomiska konsekvenserna skulle bli av de framlagda förslagen.

Omvärldsstudie

Kommittén skall kartlägga och analysera hur motsvarande frågor hanteras och regleras i några andra jämförbara länder.

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd

Uppdraget omfattar inte en allmän översyn av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Som framgått blev den ordinarie konsulära verksamheten nyligen föremål för en genomgripande översyn. Det nu aktuella behovet av en utredning gäller kriser och katastrofsituationer som inte rymms inom det ordinarie regelverket, där de insatser som situationen kräver går utöver det vanliga konsulära biståndet.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Kommittén skall bjuda in företrädare för relevanta privata intressenter, främst rese- och försäkringsbranschen, till sig och samråda med dem i de frågor som direkt berör dessa branscher, framför allt angående efter vilka principer det ekonomiska ansvaret bör fördelas.

Kommittén skall samverka med de statliga myndigheter som berörs av dess förslag, däribland Polisen, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen och Migrationsverket.

Kommittén skall ta hänsyn till de utredningsuppdrag på krisberedskapsområdet som nyligen avslutats och samråda med de utredningar som pågår parallellt, bl.a. utredningen om inrättande av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet (FA2007/58/JA) och utredningen om översyn av katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige (FÖ2007/408/CIV). När det gäller statens ansvar för skadade och avlidna svenskar i katastrofsituationer utomlands skall kommittén beakta det inom Socialdepartementet pågående lagstiftningsarbetet till följd av Socialstyrelsens rapport; Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands (skrivelse 2006-107-5).

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2008.

(Utrikesdepartementet)