

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Genom beslut den 3 april 2007 bemyndigade regeringen chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades från och med den 15 juni 2007 landshövdingen Mats Svegfors att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från och med den 1 augusti 2007 f.d. riksdagsledamoten Linnéa Darell, riksdagsledamoten Karin Enström, f.d. riksdagsledamoten Lotta Hedström, riksdagsledamoten Kent Härstedt, f.d. riksdagsledamoten Berit Jóhannesson, riksdagsledamoten Per Lodenius samt uppdragsutbildaren vid Svenska Röda Korset Hélène Brodin Rheindorf.

Som experter att biträda kommittén förordnades från och med den 1 augusti 2007 vice verkställande direktören Anders Beskow, advokaten Jan Widlund och kanslirådet Cecilia Tamm.

Till sekreterare förordnades från och med den 1 augusti 2007 hovrättsrådet Kerstin Elserth.

Kommittén har antagit namnet SAKU – Kommittén om statens ansvar vid katastrofer utomlands.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande Konsulär katastrofinsats (SOU 2008:23). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande. Uppdraget är härigenom avslutat.

Stockholm i mars 2008

Mats Svegfors

Linnéa Darell

Karin Enström

Lotta Hedström

Kent Härstedt

Berit Jóhannesson

Per Lodenius

Hélène Brodin Rheindorf

/Kerstin Elserth

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
Författningsförslag	31
1 Kommitténs uppdrag m.m.....	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Arbetets uppläggning.....	36
2 Ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands	39
2.1 Gällande ordning för svenskar i utlandet	40
2.1.1 Researrangörerna	40
2.1.2 Försäkringsbolagen	42
2.1.3 Konsulärt bistånd.....	43
2.1.4 Samarbetet inom EU	44
2.2 Räddningstjänsten.....	45
2.3 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.....	46
2.4 Katastrofkommissionen	47
2.5 Överväganden	47
3 När har staten ansvar att genomföra en katastrofinsats?	51
3.1 Allmänt	51

3.2	Situationerna: typ av händelse och andra liknande faktorer.....	51
3.3	Konsekvenser eller följder	53
3.3.1	Dödsfall och skador	53
3.3.2	Antalet drabbade svenskar.....	53
3.3.3	De drabbades möjligheter är begränsade	53
3.3.4	Det andra landets resurser räcker inte till.....	54
3.4	Sammansatta faktorer.....	55
3.5	Andra aspekter.....	55
3.5.1	Oförskyllt eller oväntat	55
3.5.2	Praktiska och logistiska förutsättningar	56
3.6	Slutsatser	57
4	Hur långt sträcker sig statens ansvar vid en katastrof?	59
4.1	Vilka åtgärder kan ingå i en katastrofinsats?	59
4.1.1	Evakuering och transporter	59
4.1.2	Andra åtgärder.....	61
4.1.3	Särskilt om sjukvård.....	63
4.1.4	Särskilt om smitta	64
4.2	Vilka skall omfattas?	65
4.2.1	Gällande ordning.....	66
4.2.2	Libanonkrisen.....	68
4.2.3	Dubbelt medborgarskap	68
4.2.4	Överväganden.....	70
4.3	Vart bör en evakuering ske?	71
4.4	Vad bör omfattas av en evakuering?	73
4.5	Anmälningförfarande	73
5	Fördelning av kostnader	77
5.1	Gällande ordning vid konsulärt ekonomiskt bistånd.....	78
5.2	Kostnaderna vid tidigare katastrofer.....	79
5.2.1	Flodvågskatastrofen.....	79
5.2.2	Libanonkrisen.....	81

5.3	Tidigare utredningar m.m.....	81
5.4	Försäkringsbranschens inställning.....	83
5.5	Överväganden	86
6	Inresa och visering	93
6.1	Regelsystemet i dag.....	93
6.2	Libanonkrisen.....	95
6.3	Arbetet inom EU	96
6.4	Överväganden	97
7	Konsekvenser av förslagen.....	99
7.1	Ekonomiska konsekvenser	99
7.2	Övriga konsekvenser	100
8	Utformning av regelsystemet	101
8.1	Utgångspunkter	101
8.2	Författningskommentar	103
	Särskilt yttrande	111
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2007:45)	113
<i>Bilaga 2</i>	Förhållanden i andra länder.....	125

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Kommittén har efter de senaste årens händelser, såsom flodvågskatastrofen 2004 och Libanonkrisen 2006, fått i uppdrag att utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer. En första förutsättning enligt våra direktiv är att händelsen kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet. Det handlar således om statens ansvar att agera vid extraordinära situationer. Direktiven är inriktade på frågan om statens ansvar att genomföra en evakuering men eftersom även andra behov kan bli aktuella för drabbade personer har vi valt att använda uttrycket katastrofinsats i stället för evakuering.

Ansaret vid kris- och katastrofsituationer utomlands

Det finns omkring en halv miljon utlandssvenskar i världen, dvs. svenskar som bor och arbetar tillfälligt eller mer varaktigt i andra länder. Till detta kommer att varje månad befinner sig i genomsnitt mer än 200 000 svenskar på resa utomlands. Många svenskar reser som turister till länder med mindre utvecklad infrastruktur än i Sverige och där det finns risker för t.ex. naturkatastrofer. Vidare reser många svenskar med ursprung i andra länder på besök till sina ursprungsländer eller flyttar tillbaka dit. De slutsatser som kan dras är alltså att allt fler svenskar befinner sig utomlands och att antalet kan antas öka i framtiden. Frågan är vad det offentliga Sverige har för ansvar att bistå svenskarna i kris- och katastrofsituationer.

Utgångspunkten i dag är att den *enskilde* har ett eget ansvar vid vistelse utomlands och att staten enligt gällande konsulärt regelverk kan gå in vid nödsituationer för att ge råd eller bistånd i form av lån. Även i framtiden skall huvudprincipen vara att den enskilde

som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar och att staten kan gripa in och ge stöd endast i vissa särskilda fall. Den enskildes ansvar innebär t.ex. att ha ett försäkringskydd som täcker rimliga skadehändelser. Erfarenheterna från flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visar emellertid att det inte är helt enkelt att slå fast gränserna mellan det privata och det offentliga åtagandet.

För övriga aktörer gäller att *researrangörerna* har ett ansvar enligt lagen (1992:1672) om paketresor och resegarantilagen (1972:204). Många reser dock numera utan att anlita researrangör. *Försäkringsbolagen* kan också vara viktiga aktörer i den mån de som drabbas har en reseförsäkring. Reseförsäkringar är vanligt förekommande i Sverige eftersom reseskydd normalt ingår i hemförsäkringen som drygt 96 procent av befolkningen har. Reseskyddet täcker vanligen bl.a. kostnader med anledning av akut sjukdom eller olycka och hemtransport av skadad eller avliden. Försäkringsbolagen har egna internationella larmcentraler som bl.a. tar emot anmälningar och arrangerar sjuktransporter hem.

Enligt gällande konsulärt regelverk skall det *allmänna* genom utlandsmyndigheterna bistå nödställda svenskar i utlandet i första hand genom hjälp till självhjälp men även genom ekonomiskt bistånd i form av lån enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Statens ansvar i detta sammanhang är således att vara en sista utväg för hjälp, så att t.ex. hemresan blir av. I avsaknad av andra regler är de nuvarande konsulära reglerna formellt tillämpliga även vid en katastrof som omfattar många människor och där värdlandets resurser sätts på svåra prov. Det visade sig dock under flodvågskatastrofen och Libanonkrisen att det konsulära regelverket inte är anpassat för situationer när många människor behöver hjälp och konkurrens råder om resurserna.

Vi kan konstatera att antalet svenskar utomlands är högt vid varje given tidpunkt och att detta faktum påverkar de förväntningar som ställs på staten från allmänheten. Under flodvågskatastrofen antog många av de drabbade svenskarna att svenska staten skulle komma till snabb undsättning och besvikelsen var stor när förväntningarna inte infriades till alla delar.

Samtidigt kan förväntningarna från allmänhet och media emellanåt komma att bli större än vad som är realistiskt för staten att uppfylla. Det är därför viktigt att slå fast att statens ansvar i form av katastrofinsats aktualiseras först vid mycket speciella situationer och att statens insatser är ett komplement till de

resurser som finns att tillgå i det andra landet, genom den enskildes försäkringsbolag och genom reseföretagen. Statens ansvar för katastrofinsatser kan jämföras med principerna för den nationella räddningstjänsten som innebär att stat och kommuner skall hålla en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. På samma sätt bör staten ha ett ansvar för att ha en organisation och beredskap för att gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands, dvs. vid extraordinära situationer. En sådan beredskap är också under uppbyggnad sedan flodvågskatastrofen och innebär bl.a. att Utrikesdepartementet numera har en helt annan organisation och beredskap med t.ex. en *snabbinsatsstyrka* för krissituationer. Vidare kan utlandsmyndigheten i det aktuella landet stötts av *stödstyrkan* som är ett samarbetsprojekt mellan Statens Räddningsverk, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen samt Svenska Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska kyrkan.

Statens ansvar för katastrofinsatser är således i huvudsak ett ansvar för att ha en organisation och hålla beredskap för att som en kompletterande aktör stötta svenskar i utlandet. Större delen av de kostnader som detta är förenat med kommer av naturliga skäl att hamna hos staten men det hindrar inte att den enskilde tar ett visst ekonomiskt ansvar för direkta insatser riktade mot honom eller henne.

När har staten ansvar för en katastrofinsats?

Bedömningen bör utgå från att en katastrofinsats är *humanitär* och att staten behöver vidta åtgärder för att enskildas liv skall skyddas och lidande minskas. De *händelser* som kan aktualisera en katastrofinsats kan vara naturkatastrofer, terrorism, tekniska olyckor, smitta och krigstillstånd men det är inte möjligt att förutsäga alla de situationer som kan bli aktuella i framtiden. Bl.a. kan klimatförändringarna ge upphov till händelser som vi i dag inte har förmågan att förutse. Varje enskild händelse är också unik och har skilda konsekvenser varför det inte är möjligt att fatta beslut enbart utifrån händelsens karaktär. Karaktären av händelsen kan dock ge indikation om att beredskapen inför en eventuell insats måste höjas.

Bedömningen bör i stället främst vara inriktad på *följderna* av händelsen, följder som naturligtvis påverkar varandra.

- Har människor dödats eller skadats eller finns det risk för detta?
- Hur många svenskar är berörda?
- Vilka behov har svenskarna? Krävs t.ex. evakuering, sjukvård eller inkvartering?
- Finns det andra svenska resurser via reseföretag, försäkringsbolag, svenska arbetsgivare m.fl. som kan möta dessa behov?
- Räcker resurserna i det drabbade landet?

Andra omständigheter att beakta är om situationen var oförutsedd och att den enskilde oförskyllt hamnat i denna. Vidare måste det beaktas om en katastrofinsats är praktisk möjlig att genomföra, bl.a. med hänsyn till säkerhetsläget.

Det krävs slutligen en *sammanvägd bedömning* av samtliga kända omständigheter och avgörande är om behoven av skydd, evakuering och andra åtgärder kan tillgodoses på annat sätt, dvs. om övriga resurser räcker för att stödja de drabbade. För att bedöma resursbehovet krävs det goda kontakter bl.a. med värdlandet, resebranschen och med försäkringsbranschens larmcentraler. Underlaget kommer förmodligen ändå att vara rätt osäkert. Som en vägledande princip inför beslutet bör därför gälla att *om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras*. En förutsättning är dock att insatsen går att genomföra med hänsyn till säkerheten.

Hur långt sträcker sig statens ansvar vid en katastrofinsats?

Vilka åtgärder kan ingå i en katastrofinsats?

Erfarenheterna av flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visar att *evakuering av skadade och oskadade från katastrofområdet* liksom att *föra hem avlidna* är prioriterade åtgärder. I Thailand kunde de flesta resa hem genom reseföretagens försorg men statens insats var ett nödvändigt komplement och i fråga om transport av de avlidna hade försäkringsbolagen en viktig roll. Under Libanonkrisen var den statliga evakueringen helt avgörande för att svenskarna skulle kunna lämna området då säkerhetsläget inte möjliggjorde vanliga civila transporter. Omfattningen av en statlig evakuering kan alltså variera men det är också viktigt att staten agerar för att skapa en

stor transportkapacitet som sedan kan modifieras beroende på händelseutvecklingen och de behov som finns, t.ex. av transport av skadade människor. Flodvågskatastrofen visar också vilka viktiga roller som reseföretagen och försäkringsbolagen har för transporterna och att det krävs ett strukturerat samarbete mellan staten och dessa branscher.

Även *andra åtgärder* kan komma att krävas, såsom sjukvård, mat och inkvartering, men det är svårt att i förväg ange vilka åtgärder som kan behövas. Styrande för att bestämma omfattningen av åtgärderna är vilka behov av praktiska åtgärder och hjälp som uppstår för drabbade människor vid den specifika katastrofen. Ett visst mått av improvisation är därför ofrånkomligt. Vid flodvågskatastrofen var t.ex. behovet av avancerad sjukvård helt annat än under Libanonkrisen och det fanns även helt andra basala behov, som av exempelvis kläder. Det är också av stor vikt att den faktiska behovsbedömningen görs av personer som arbetar med dessa frågor till vardags. Omfattningen av insatsen hänger också samman med hur behoven kan mötas. Det är fullt tänkbart att värdland, reseföretag, försäkringsbolag och frivilligorganisationer kan möta de behov som de drabbade inte kan hantera själva och att fokus för svenska staten i stället blir att organisera resor ut från katastrofområdet i den mån detta inte kan lösas på annat sätt.

En katastrof kan också ha sin upprinnelse i en smitta, t.ex. i form av en pandemi eller som beror på ett terrordåd. Om begränsade resurser kombineras med att svenskar av smittoskäl inte kan evakueras, står vi inför ett av de värsta tänkbara scenarierna. Vårt förslag omfattar även sådana händelser men hanteringen av en situation med smittade svenskar utomlands är en svår och komplicerad fråga som kräver särskilda insikter och expertis. Beredskapen och planeringen inför sådana händelser bör få ytterligare sakkunnig belysning i annan ordning.

Vilka skall omfattas?

Svenska medborgare bosatta i Sverige skall omfattas, liksom *flyktingar och statslösa bosatta i Sverige*, vilket motsvarar huvudgrupperna enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Även *annan utlänning än flykting eller statslös, som är bosatt i Sverige* bör omfattas. Det skulle vara märkligt om personer som faktiskt är bosatta i Sverige skulle nekas hjälp när de i alla fall skall återvända

till Sverige. Det kan t.ex. gälla personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige eller andra nordiska medborgare.

De slutsatser vi drar vad gäller förekomsten av dubbelt medborgarskap eller omständigheten att någon flyttat respektive flyttat tillbaka utomlands är att detta inte bör ha någon särskild betydelse för vilka som kan omfattas av en katastrofinsats. Det avgörande är i stället att ansvaret avser extrema situationer där kaos och panik råder och att staten griper in i undantagssituationer av humanitära skäl. Att i det läget neka hjälp till personer med anknytning till Sverige är inte rimligt. Därför bör även *svenska medborgare som är bosatta utomlands* omfattas av en katastrofinsats, liksom även *svenska medborgares utländska familjemedlemmar*, dvs. maka eller make, alternativt partner eller sammanboende, och barn under 18 år.

Vart bör en evakuering ske?

Det kan diskuteras om en evakuering i första hand skall ske till Sverige eller om den kan ske till en säker plats inom det drabbade landet, alternativt i angränsande land. När det gäller evakuering av *skadade* är det av medicinska skäl svårt att tänka sig att de skulle kunna evakueras endast till första bästa säkra närområde och det strider också mot den humanitära princip som är vår utgångspunkt. Även *oskadade* människor kommer att befinna sig i ett mycket utsatt läge och att lämna dessa människor i främmande område kan etiskt sett inte heller vara försvarbart. Slutmålet för en evakuering bör därför vara Sverige när så är möjligt. Vid vissa situationer, som t.ex. vid smitta, kan andra överväganden krävas.

Vad bör omfattas av en evakuering?

Ansvaret för egendom ligger på den enskilde och får lösas genom privata försäkringar. Vid en katastrofinsats kan endast personliga ägodelar som ryms i ett ordinärt handbagage på flyg tas med. Även om evakueringen sker på annat sätt än via flyg bör motsvarande regel gälla.

Anmälningsförfarande

Vi anser inte att någon form av anmälningsförfarande vid utlandsresa bör införas. Dessa uppgifter skulle troligen vara ofullständiga och skulle sannolikt inte vara mer tillförlitliga än de som reseföretagen och anhöriga hemma i Sverige kan bidra med vid en katastrof. En anmälan kan även skapa förväntningar om hjälp från staten, förväntningar som inte alltid kommer att kunna realiseras. Det är i stället viktigt att det i förväg finns en ordning för hantering av information när en katastrof har inträffat.

Fördelningen av kostnader

En skiljelinje kan dras mellan *ansvaret för att insatser sker* och det *ekonomiska ansvaret*. Det innebär att vid omfattande kriser eller katastrofer tar staten ansvaret för insatserna och även för huvuddelen av kostnaderna medan den enskilde har ansvar för en del av de kostnader som är direkt hänförliga till honom eller henne.

Vi anser att det är viktigt med en ersättningsskyldighet för den enskilde för att betona det personliga ansvaret och vikten av reseförsäkringar. Möjligheterna att försäkra sig är goda och försäkringsbranschen har redovisat en välvillig inställning när det gäller tolkning av försäkringsvillkoren. Med ett annat synsätt på den enskildes ansvar ökar också risken för att statens ansvar övergår från ett ansvar vid extraordinära situationer till ett ansvar även vid mer normala händelser. Det är främst de praktiska invändningarna om att det kan medföra en resurskrävande administration som talar mot en ersättningsskyldighet. Dessa problem skall dock inte överdrivas. Staten kan visserligen inte som tredje part kräva ersättning av bolagen utan kraven måste riktas mot de enskilda personerna men genom ersättningsskyldigheten skapas förutsättningar för att aktualisera reseförsäkringarna. Därvid kan staten i sina krav upplysa om detta varefter den enskilde som är försäkrad kan involvera sitt försäkringsbolag och ge bolaget fullmakt att företräda honom eller henne vid regleringen. På så sätt kan både viss administration och uppslitande kontakter mellan staten och den enskilde delvis undvikas. Vad gäller de som är oförsäkrade måste krav riktas även mot dessa personer. Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren skyldig att betala ersättning.

De kostnader som kan bli föremål för ersättningsskyldighet är *transportkostnader*, inklusive transport av avliden, och *sjukvårdskostnader* som direkt kommer någon till godo. Det kan dock vara svårt att i efterhand fastställa transportkostnaden för var och en som evakuerats och beloppet får därför motsvara den billigaste resan vid normal hemresa från det aktuella landet till Sverige. Ersättningen för sjukvårdskostnad och kostnad för transport av avliden bör i första hand kunna avse de faktiska kostnaderna men om dessa inte är möjliga att fastställa bör även dessa ersättningskrav kunna schabloniseras. Ersättning för transport av avliden betalas av den avlidna personens dödsbo. Det bör understrykas att dessa kostnader slutligen bör kunna bäras av de drabbades försäkringar. En *jämkningsregel* bör aktualiseras vid särskilt ömmande fall.

För att en ordning med ersättningsskyldighet skall fungera är det angeläget att det finns ett väl fungerande samarbete mellan *det allmänna* och *försäkringsbolagen* såväl innan en katastrof inträffar som efteråt. Försäkringarna avser individer och inte grupper av resande svenskar varför försäkringsbolagen på ett tidigt stadium vid en katastrof måste ha diskussioner med staten om t.ex. transport av skadade och avlidna samt behöver veta vilka av deras försäkringsstagare som berörs. Även om bolagen kan ha svårt att agera operativt vid krigstillstånd som vid Libanonkrisen hindrar inte det att bolagens resurser och kontakter ändå skulle kunna utnyttjas, förutsatt att det finns ett genomtänkt samarbete i förväg.

Vad gäller *reseföretagens* roll i denna del har de redan ett ansvar enligt reglerna i lagen om paketresor och resegarantilagen. Dessa regler gäller oförändrade.

Inresa och visering

En katastrofinsats med evakuering enligt vårt förslag kan aktualisera bestämmelserna om inresa och visering i utlänningslagen (2005:716) om evakueringen omfattar svenska medborgares utländska familjemedlemmar. Under Libanonkrisen krävdes viseringar men underlaget därifrån är bristfälligt då vi t.ex. inte säkert vet hur många viseringar som utfärdades. Vid våra kontakter med personer som var på plats i Beirut och med företrädare för Migrationsverket har det inte framkommit några önskemål om förändringar i regelverket. Däremot fanns en del praktiska problem

som bl.a. berodde på att det inte finns någon svensk utlandsmyndighet i Libanon. Det behövs också riktlinjer för den praktiska hanteringen av viseringar och identitetskontroller i evakueringssituationer. Vår slutsats är dock att regelverket i utlänningslagen fungerade under Libanonkrisen och att det inte finns skäl för oss att föreslå ändringar.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Någon säker beräkning av *kostnaderna för framtida katastrofinsatser* är inte möjlig att göra. Det är i varje fall rimligt att anta att motsvarande kostnader som vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen om 157 respektive 77 miljoner kronor kan uppstå vid kommande insatser. Samtidigt måste en reservation göras för att kostnaderna kan bli betydligt högre. En situation med smitta kan t.ex. kräva betydligt mer omfattande insatser med hänsyn till risken för smittspridning. Det har också betydelse vilka belopp som staten kan komma att få åter med stöd av den enskildes ersättningsskyldighet men även dessa belopp är vanskliga att uppskatta. Sammantaget kan den totala kostnaden för en katastrofinsats uppgå till åtminstone 200 miljoner kronor. För finansieringen kommer det att krävas ett regeringsbeslut att Utrikesdepartementets anslag 5:4 får överskridas.

De *administrativa kostnaderna* för att kräva ersättning av de enskilda kommer främst att bestå av personalkostnader. Kostnaden är svår att beräkna då det bl.a. beror på vilken roll försäkringsbolagen kommer att ha vid regleringen.

Utformningen av regelsystemet

Frågan om *ersättningsskyldighet* måste regleras i lag. Det är i och för sig möjligt genom att införa en särskild bestämmelse om detta i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. När det gäller frågan om det krävs *lagstiftning i övrigt* menar vi att statens agerande vid en kris bör vara lagbundet och att beslutsordningen så långt som möjligt bör vara fastlagd i förväg. Vi anser vidare att befintliga konsulära författningar inte är tillräckliga varför ordningen med katastrofinsatser bör regleras särskilt i lag som en speciell form av

konsulärt stöd. Statens insatser i dessa situationer benämns *konsulär katastrofinsats* för att skilja insatserna från annat konsulärt stöd.

Beslut om konsulär katastrofinsats bör fattas av regeringen eftersom frågan är av stor principiell vikt och kräver ett politiskt ställningstagande. Ett beslut om katastrofinsats kommer också att kräva ett parallellt regeringsbeslut om att bevilja medel för insatsen. Det är dock viktigt att understryka att det sedan bör vara Utrikesdepartementet som beslutar om hur resurserna bör användas. Vid svåra avvägningar som gäller komplicerade prioriteringar som ytterst är politiska eller frågor som får stora internationella konsekvenser, är det dock möjligt att även frågor om verkställighet slutligen måste avgöras av regeringen.

Summary

The committee's mandate

Following such events as the 2004 tsunami disaster and the 2006 Lebanon crisis, the committee has been given the task of investigating the degree of state responsibility in relation to individuals, insurance companies and travel agencies. According to our directive, the first requirement for state involvement is an event of such magnitude that it calls for a contribution in excess of normal consular aid. What we are concerned with, therefore, is the state's responsibility to act in extraordinary circumstances. The directive focuses on the question of state responsibility for arranging an evacuation. However, because the persons affected may have other requirements, we have chosen to use the expression "disaster aid" instead of "evacuation".

Responsibility in crises and disaster situations abroad

At present there are around half a million expatriate Swedes, i.e. Swedes who live and work temporarily, or sometimes more permanently in other countries. To these must be added each month an average of more than 200,000 people travelling abroad. Many Swedes visit, as tourists, countries with a less developed infrastructure than Sweden, and where there are risks of natural disasters. In addition, many Swedish citizens originating from other countries may be visiting those countries or have moved back there. The conclusion to be drawn is that ever more Swedes are to be found abroad and that in future their numbers can be expected to rise. The question is what official responsibility Sweden has to assist its citizens in crises and disaster situations.

The point of departure today is that *individuals* have responsibility for themselves when travelling abroad but that the state, according to current consular regulations, can intervene in emergency situations to give advice, or aid in the form of loans. In future too the guiding principle shall be that individuals who travel, work or go to live abroad shall do so at their own responsibility and that the state shall engage and lend support only in certain, special circumstances. The individual's responsibility includes, for example, having insurance to cover possible damages that may occur. However, experiences from the tsunami disaster and the Lebanon crisis show that it is not always easy to decide the borderline between private and public undertakings.

As regards the other actors involved, *travel agencies* have a responsibility in law (1992:1672) concerning charter holidays and the travel guarantee law (1972:204). However, many people travel nowadays without consulting a travel agent. *Insurance companies* can be important actors in cases where those affected have taken out travel insurance. Travel insurance is common in Sweden because it is usually included in home insurance, held by over 96 percent of the population. Travel insurance usually covers, among other things, costs in case of sudden illness or accident, and repatriation of injured or deceased persons. The insurance companies have their own international emergency service centre which, among other things, receives reports and arranges repatriation for sick persons.

According to existing consular practice, *the public sector* can act through the Swedish Foreign Ministry authority in the country concerned to provide Swedes in distress in the first instance with help in helping themselves but also with economic aid in the form of loans, in accordance with the law on consular economic aid (2003:491). Thus the state's responsibility in this connection is to be a last resort for help, for example in arranging a journey home. The present consular regulations are applied also in the event of a disaster that concerns many people and when the host country's resources are severely stretched. However, as was shown by the tsunami disaster and the Lebanon crisis, the consular regulations do not readily adapt to cope with situations in which many people need help and there is competition for resources.

We can state that at any given moment there are a great number of Swedes abroad and this influences public expectations concerning the state's role. During the tsunami disaster many of

the Swedes involved assumed that the Swedish state would quickly come to their rescue. They were severely disappointed when these expectations were not fulfilled in every respect.

At the same time, the public and the media may have greater expectations of the state than it is reasonable to assume. It is therefore important to underline that the state's responsibility when it comes to disaster aid comes into effect only in very special situations and that the state's contribution is a complement to the resources provided by the host country, the individual's insurance company and travel agency. The state's responsibility for disaster aid can be compared with the principles guiding the national rescue services in which the state and local authorities maintain an organisation that can intervene when an individual, either by himself or with the help of others, cannot cope with an accident. In the same way the state should have responsibility for maintaining an organisation with preparedness to intervene and support Swedes in crises and disasters abroad, i.e. in extraordinary situations. Such preparedness has also been under construction since the tsunami disaster. This means, among other things, that the Foreign Ministry now has a completely different organisation and preparedness, with, for example, *a rapid deployment force* for crisis situations. The Swedish Foreign Ministry authority in the country concerned can also be supported by a *support force* which is a collaboration between the Swedish Rescue Services Agency, the Swedish Police Service and the National Board of Health and Welfare and which also involves the Swedish Red Cross, Save the Children and the Swedish Church.

The state's responsibility for disaster aid is therefore primarily to maintain an organisation and to be prepared, as a complementary actor, to support Swedes abroad. The greater part of the costs arising from this will naturally be borne by the state but this need not prevent an individual from taking economic responsibility for contributions made directly on his or her behalf.

When does the state have a responsibility to provide disaster aid?

The answer should be based on the fact that disaster aid is *humanitarian* and that the state needs to take measures to protect the lives of individuals and lessen suffering. Those *events* that might call for disaster aid include natural disasters, terrorist attacks, technological accidents, infections and wars, but it is not possible to predict all the situations that might arise in future. Among other things, climate change may give rise to events that we have no means of predicting today. Each individual event is unique and has differing consequences, which is why it is not possible to make decisions based simply on the character of the event. However that character can give an indication of whether preparedness should be heightened before an eventual intervention.

The judgement should primarily be concentrated on the *consequences* of the event, consequences which, naturally, influence one another.

- Have people been killed and injured, or is there a risk of this?
- How many Swedes are affected?
- What is needed: evacuation, medical care or temporary accommodation?
- Might other Swedish organisations be called upon to meet these needs? For example, travel agencies, insurance companies, or employers?
- Does the country affected have sufficient resources?

Other circumstances to be taken into account are that the situation was unpredictable and the individual affected through no fault of his own. What also needs to be considered is whether disaster aid is practically possible, for example with regard to the security situation.

In the final analysis *a considered judgement* is needed, taking account of all known circumstances and a decisive factor is whether the need for accommodation, evacuation and other measures could be satisfied in another way, i.e. if other resources are enough to cater for those affected. Any judgement on the need for resources calls for good contacts with the host country, the travel industry and with the insurance industry's emergency services centre. The

basis for the judgement will in all likelihood still be uncertain. As a guiding principle in reaching a decision, the argument must be that *if there are well founded grounds for believing that an intervention is necessary, then such an intervention should be made*. However, a precondition is that such an intervention is possible with regard to security.

How much responsibility does the state have to give disaster aid?

What measures can be taken as part of disaster aid?

Experiences from the tsunami disaster and the Lebanon crisis show that *evacuation of both injured and noninjured citizens from the disaster area* and similarly *the transport home of the deceased* are measures that should be given priority. In Thailand most of those affected could travel home using means provided by travel agencies but the state's contribution was a necessary complement. In questions concerning transport of deceased persons the insurance companies played a key role. During the Lebanon crisis the state evacuation was crucial in that it made it possible for Swedes to leave the area in a security situation that did not permit ordinary civilian transport. The degree of a state evacuation can thus vary but it is important that the state acts to create a comprehensive transportation capacity which can then be modified, depending on the way events unfold and the needs that exist, for example for the transport of people who have been injured. The tsunami disaster also shows the importance of the roles played by travel agencies and insurance companies in arranging transport and shows too that there is a need for a structured collaboration between the state and these organisations.

Other measures may be needed, such as health care, food and emergency accommodation, though it may be difficult to specify in advance exactly what these will be. The golden rule in deciding the extent of these other measures is to weigh up all the practical needs of the people affected by a specific disaster. A certain amount of improvisation is for that reason unavoidable. For example, in the tsunami disaster, the need for advanced health care was on a completely different scale to that experienced during the Lebanon crisis. There were also different basic needs, such as for clothing. It

is also of great importance that the assessment of what is needed is made by persons who work with such questions on a daily basis. The extent of the aid is thus connected with how best these needs are to be met. It is quite possible that the host country, the travel agencies, insurance companies and volunteer organisations can deal with the requirements of those affected and that the focus for the Swedish state should be to arrange travel out of the disaster area in cases where this problem cannot be solved in any other way.

A disaster can also have its origin in an *infectious disease*, for example in the form of a pandemic, or in a terrorist attack. If limited resources combine with the fact that Swedes cannot be evacuated because of the risk of infection, we find ourselves confronting one of the worst imaginable scenarios. Our proposal embraces such an event but the handling of a situation in which Swedes have been infected abroad is complex and requires special insight and expertise. Preparedness and planning for such an eventuality requires expert consideration beyond the scope of this report.

Who shall be covered?

Swedish citizens domiciled in Sweden shall be covered by disaster aid, along with *refugees and stateless persons living in Sweden*, comparable to the principal groups covered by the law on consular economic aid. In addition, *foreigners other than refugees and stateless people who are living in Sweden* would be covered. It would be odd if persons actually living in Sweden were to be denied help when they in any case would be returning to the country. This will for example be persons with permanent residence permits for Sweden and other Nordic citizens.

The conclusions we draw as regards dual nationality, or cases of people who have moved, or returned abroad, is that this should be of no particular importance in deciding who should benefit from disaster aid. The deciding factor is that this is an exceptional, extreme situation involving chaos and panic and that the state has intervened for humanitarian reasons. In such circumstances it cannot be reasonable to deny help to persons with a connection to Sweden. Therefore, even *Swedish citizens who are living abroad* should be covered by disaster aid, and so too *foreign family*

members of Swedish citizens, i.e. husbands and wives, partners or persons they are living with, and children under 18.

Where should an evacuation be made?

Firstly, discussion may centre on whether an evacuation should be to Sweden or to a safe haven in the country affected or a neighbouring country. Concerning evacuation of *injured persons* it is difficult to imagine, bearing in mind the need for medical aid, how such people could be evacuated merely to the first available safe haven in the area. This would conflict with the humanitarian principle which is the point of departure for disaster aid. Even *non-injured* people are going to find themselves in a very trying situation and to leave such people in an alien environment is not ethically defensible. The final goal for an evacuation should therefore be Sweden whenever possible. In certain situations, for example in cases of infectious disease, other considerations may have to be taken into account.

What should be the scope of an evacuation?

Responsibility for property is that of the individual concerned and should be dealt with through private insurance. In cases where disaster aid is given, only personal effects for which there is room in ordinary aircraft hand baggage can be taken aboard. This rule should also apply even if the evacuation is by another means of transport than air.

Notification

We don't feel that any form of notification needs to be instituted as regards foreign travel. Such information would in all likelihood be incomplete and in all probability no more reliable than that which, in the event of a disaster, can be provided by travel agencies and relatives at home in Sweden. Such notification could furthermore create expectations of state aid, expectations which might not always be realised. Instead, it is important to institute in advance a procedure for handling information when a disaster occurs.

Division of cost

A dividing line can be drawn between *responsibility for seeing that aid is provided* and *economic responsibility*. This means that in time of widespread crisis or disaster, the state takes responsibility for the aid to be given and also for the greater part of the costs, while the individual has responsibility for those costs that directly affect him or her.

We consider that it is important with an individual obligation to reimburse the state to emphasise personal responsibility and the importance of travel insurance. Possibilities for travellers to insure themselves are good and the insurance industry has taken a benevolent attitude in interpretation of insurance conditions. Any other approach as regards individual responsibility increases the risk of the state's responsibility developing from a responsibility in extraordinary situations to a responsibility in more common circumstances. What mitigates against the obligation to reimburse is primarily the practical consideration that extra resources may have to be allotted for an administration to enforce it. However, such problems should not be exaggerated. As a third party, the state obviously cannot demand reimbursement from the insurance companies; rather, such demands must be aimed at individual persons. However, the obligation to reimburse draws attention to the need for travel insurance. With this in place, the state can make its demand and inform the individual of the need to involve his or hers insurance company, giving the company authorisation to represent him or her when it comes to settlement. Such a system would at least partially eliminate the need for administration and for trying contacts between state and individual. People who are uninsured should also be asked to reimburse. If consular disaster aid is given to someone under 18, the guardian of that person also shall have the obligation to reimburse.

The costs that can be subject to the obligation to reimburse are for *transport*, including transport of deceased persons, and for *health care* administered directly for the benefit of specific persons. However, as it may be difficult to establish transport costs for each person evacuated after the event, the amount should be comparable to the cheapest form of transport from the country concerned home to Sweden. The reimbursement of health care costs and costs for transport of deceased persons should specify the actual costs but if this is not possible these reimbursement demands should be

standardised. Reimbursement for the transport of deceased persons should be paid from the estate of such persons. It should be emphasised that these costs will eventually be paid by the insurance of such persons. An *equalisation rule* should be worked out for specific deserving cases.

For there to be an efficient method to deal with obligations for reimbursement, smoothly functioning cooperation between the *public sector* and the *insurance companies* is vital both before and after a disaster. Insurances are the concern of individuals and not of groups of Swedish travellers, which is why the insurance companies should at an early stage when a disaster has occurred have discussions with the state about for instance transport of injured and deceased persons. The companies also need to know which of the people they have insured that are affected. Even if the companies may find it difficult to act operationally in cases of war, such as the Lebanon crisis, this shouldn't hinder the companies resources and contacts being put to good use, provided plans for cooperation have been made in advance.

Concerning the role of *travel agencies* in this facet of disaster relief, they already have a responsibility according to rules laid down in laws on charter travel and travel guarantees. These rules still apply.

Entry to Sweden and the granting of visas

Disaster aid with evacuation, according to our proposal, can put a focus on entry to Sweden and the granting of visas under the Aliens Act (2005:716) if the evacuation includes foreign members of families of Swedish citizens. During the Lebanon crisis visas were granted but, as a basis for estimating future numbers, the experience is flawed because we cannot be certain how many visas were issued. In our contacts with persons on the ground in Beirut and with representatives of the Swedish Migration Board no desire for changes in practice were expressed. On the other hand a number of practical problems were encountered because there was no Swedish Foreign Ministry authority in Lebanon. Guidelines are needed for the practical granting of visas and identity control in evacuation situations. However, our conclusion is that policy laid down by the Aliens Act worked during the Lebanon crisis and there are no reasons to suggest change.

Economic consequences of the proposal

It is impossible to make any accurate estimate of *costs for future disaster aid*. However, it is reasonable to assume costs may be comparable with those of the tsunami disaster and Lebanon crisis, 157 and 77 million kronor respectively. At the same time, this should be with the reservation that future costs may be considerably higher. A situation involving the outbreak of an infectious disease might call for considerably more exhaustive action, bearing in mind the risk of the disease spreading. The amount the state might get back from individual reimbursement is important but also difficult to estimate. The total costs of disaster aid could rise to at least 200 million kronor. To finance such aid a government decision would be necessary to allow the Foreign Ministry to exceed allotment 5:4 for such measures.

The *administrative costs* for demanding reimbursement from individuals will mostly comprise payment and maintenance of staff. This is also hard to estimate because it depends, among other things, on what role the insurance companies will take when it comes to settlement.

Formation of policy

The question of an individual's *obligation to reimburse* must be regulated by law. It is possible to do this by introducing a specific rule in the law on consular economic aid. As regards the question as to whether *legislation* is otherwise needed we feel the state's actions in a crisis should be regulated by law and that a decision-making process should be decided in advance, in as much as this is possible. Furthermore, we consider that existing consular statutes are insufficient and as a result rules concerning disaster aid need to be set out in law as a specific form of consular support. The state's contribution in such situations should be referred to as *consular disaster aid* to distinguish it from other consular support.

The decision to grant consular disaster aid should be made by the government. The question is of such fundamental importance that it requires the taking of a political stance. A decision on such aid will be de-pendent on a parallel decision by government to grant the necessary means. However it is important to emphasise that it should then be the Foreign Ministry that decides how

resources should be used, although it may be possible that even questions of practical application should be decided by the government when there is a difficult balance to be struck, involving complex prioritising that makes such a decision, in the final analysis, political; or when the questions may have international consequences.

Författningsförslag

Förslag till lag om konsulär katastrofinsats

Allmänna bestämmelser

1 §

Vid allvarlig kris eller katastrof utomlands skall en *konsulär katastrofinsats* genomföras av staten för att bistå enskilda om förutsättningarna enligt denna lag är uppfyllda.

Bestämmelser om *konsulärt ekonomiskt bistånd* till enskilda utomlands finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Konsulär katastrofinsats

2 §

En konsulär katastrofinsats skall genomföras vid allvarlig kris eller katastrof utomlands om behoven av skydd, evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt.

Bestämmelser om *katastrofmedicinska insatser* utomlands finns i lagen (...) om katastrofmedicinska insatser i utlandet vid en stor olycka eller katastrof.

Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats

3 §

En konsulär katastrofinsats kan omfatta

1. svenska medborgare
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar
3. flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige

4. en annan i Sverige bosatt utlänning än som avses i punkt 3.

4 §

Vid tillämpning av denna lag skall frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt bestämmelserna om bosättning i Sverige i 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799).

Beslut om konsulär katastrofinsats

5 §

Beslut om konsulär katastrofinsats fattas av regeringen.

Ersättningsskyldighet

6 §

Den som omfattas av en konsulär katastrofinsats skall betala ersättning till staten.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren skyldig att betala ersättning.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden skall den avlidna personens dödsbo betala ersättning för transporten.

7 §

Ersättningsskyldighet enligt 6 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl med hänsyn till den ersättningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Beslut om ersättningsskyldighet

8 §

Frågor om ersättning till staten prövas av Regeringskansliet.

Indrivning

9 §

Belopp enligt 6 § som inte betalas skall lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bemyndigande

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om konsulär katastrofinsats.

Överklagande

11 §

Beslut om ersättningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Kommitténs uppdrag m.m.

1.1 Uppdraget

Allt fler svenskar befinner sig utomlands och de senaste årens händelser, såsom flodvågskatastrofen 2004 och Libanonkrisen 2006, har aktualiserat frågan om vilket ansvar svenska staten har när det gäller att bistå de svenskar som berörs av sådana händelser. Kommittén har därför fått i uppdrag att utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer. En första förutsättning enligt våra direktiv är att händelsen kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet. Det handlar således om statens ansvar att agera vid extraordinära situationer.

Vidare är direktiven inriktade på frågan om statens ansvar för att genomföra en evakuering. Det är naturligtvis ofta så att en snabb hemresa är ett prioriterat önskemål för de drabbade men det finns rimligen även andra behov. Förutom behov av sjukvård kan det finnas behov av t.ex. inkvartering i väntan på evakuering samt tillgång till mat och kläder. Vidare kan det finnas frågor som är förknippade med själva evakueringen på så sätt att om de inte blir lösta kan evakuering inte ske, t.ex. transport av svårt skadade personer. Kommittén använder därför uttrycket katastrofinsats i stället för evakuering. Vilka åtgärder som kan innefattas i en *katastrofinsats* återkommer vi till i avsnitt 4.1.

Vissa andra frågor är uttryckligen undantagna i direktiven. Vårt arbete omfattar endast statens ansvar för insatser i *utlandet*. Vidare ingår inte i uppdraget att utreda ansvarsfördelningen inom staten, utan endast staten i förhållande till enskilda och privata aktörer. Vi skall inte heller göra en allmän översyn av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Det bör också påpekas att uppdraget är att utreda statens ansvar för insatser som inriktar sig på enskilda människor och att vi inte

skall ta ställning till spørsmål som t.ex. avser beredskap inför kriser och katastrofer, organisation av katastrofinsatser, mottagandet i Sverige och information. Det innebär att dessa frågor inte berörs annat än indirekt och att några förslag inte lämnas i dessa delar. Samtidigt bör det understrykas att de är mycket viktiga och ingår i en helhet där vårt arbete utgör en del.

Kommitténs direktiv bifogas i sin helhet som *Bilaga 1*.

1.2 Arbetets uppläggning

Arbetet inleddes i augusti 2007 och kommittén har sammanträtt vid åtta tillfällen. Vid sammanträdena har kommittén haft besök av personer verksamma inom olika områden som berörs av uppdraget, bl.a. företrädare för Utrikesdepartementet, Statens räddningsverk och larmcentralen SOS International a/s. Ordföranden och sekreteraren har också haft enskilda möten och kontakter på annat sätt, bl.a. med andra utredare som f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt och generaldirektören Christina Salomonson och med företrädare för myndigheter som Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Socialstyrelsen. Vad gäller de internationella förhållandena har underlag hämtats in om Danmark, Finland, Storbritannien, Nederländerna, Schweiz och Kanada, se *Bilaga 2*. Kommittén har i slutskedet av arbetet även haft en utfrågning med inbjudna företrädare för departement, myndigheter och organisationer.

Vi har tagit del av andra utredningar m.m. med betydelse för vårt arbete, däribland Katastrofkommissionens betänkande efter flodvågskatastrofen¹, Utrikesdepartementets utvärdering av insatserna under Libanonkrisen², Socialstyrelsens skrivelse till regeringen med förslag till lag om katastrofmedicinska insatser i utlandet vid en stor olycka eller katastrof³ samt förslag om ersättning till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer⁴. Av betydelse är även att Regeringskansliet har tillkallat en utredare med uppdrag att se över behovet av informationshantering vid en allvarlig olycka eller

¹ SOU 2005:104, Sverige och tsunamin.

² PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

³ Socialstyrelsens skrivelse Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands, mars 2006.

⁴ Ds 2007:51, Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m.

katastrof utomlands. Detta uppdrag skall redovisas senast den 31 mars 2008.⁵ Utöver detta pågår ett arbete med att inrätta en kris-hanteringsfunktion inom Regeringskansliet.⁶

Betänkandet är upplagt efter de olika frågor som vi har att ta ställning till. I respektive kapitel återfinns redogörelser för gällande ordning samt erfarenheter och slutsatser i respektive avseende efter tidigare händelser. Genomgående används uttrycket svenskar och med detta avses de personer som kan komma att omfattas av en svensk katastrofinsats, oavsett om dessa personer är svenska medborgare eller inte. I avsnitt 4.2. diskuteras detta närmare.

⁵ Ju207/10948/P.

⁶ Arbetet baseras på Regeringskansliets rapport från oktober 2007, Krishantering i Regeringskansliet.

2 Ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands

Det finns omkring en halv miljon utlandssvenskar i världen, dvs. svenskar som bor och arbetar tillfälligt eller mer varaktigt i andra länder. Dessa finns företrädesvis i västländer. Till detta kommer att det varje månad befinner sig i genomsnitt mer än 200 000 svenskar på resa utomlands.¹ Under år 2006 reste mer än 60 procent av befolkningen utomlands.² Många svenskar reser som turister och många gånger i länder med mindre utvecklad infrastruktur än i Sverige och där det finns risker för t.ex. naturkatastrofer. Vidare reser många svenskar med ursprung i andra länder på besök till sina ursprungsländer eller flyttar tillbaka dit. De slutsatser som kan dras är alltså att allt fler svenskar befinner sig utomlands och att antalet kan antas öka i framtiden. Dessa svenskar kan råka ut för allehanda händelser och svårigheter och frågan är vad det offentliga Sverige har för ansvar att bistå svenskar i dessa situationer.

Utgångspunkten i dag är att den enskilde har ett eget ansvar vid vistelse utomlands och att staten enligt gällande konsulärt regelverk kan gå in vid nödsituationer för att ge råd eller bistånd i form av lån. Enligt våra direktiv skall huvudprincipen även i framtiden vara att den som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar och att staten kan gripa in och ge stöd endast i vissa särskilda fall. Detta synsätt gäller även i de länder som vi särskilt har granskat.

Erfarenheterna från flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visar emellertid att det inte är helt enkelt att slå fast gränserna mellan det privata och det offentliga åtagandet. Det finns därför skäl att inleda med en principiell diskussion om det offentliga åtagandet i dessa

¹ Uppgifterna om utlandssvenskar avser år 2001 och uppgifterna om svenska turister avser ett medelvärde för åren 2001–2005, allt är hämtat från SOU 2005:104, bilagedelen s. 382 f. Uppgifterna om resor grundar sig på uppgifter från Resurs AB.

² Källa: Resurs AB.

sammanhang och var gränsen går mellan det privata och det offentliga. För den diskussionen behövs en redogörelse för gällande ordning samt de överväganden som gjorts i andra sammanhang, bl.a. har den syn på det offentliga åtagandet som återspeglar sig i räddningstjänstlagstiftningen varit en grund för kommitténs diskussioner. Vidare har frågan om det allmännas ansvar diskuterats tidigare av bl.a. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen samt Katastrofkommissionen.

2.1 Gällande ordning för svenskar i utlandet

Som understrukits ovan är utgångspunkten att den *enskilde* har ett eget ansvar vid vistelse utomlands. Detta ansvar motiverar bl.a. ett försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. För övriga aktörer gäller följande ordning.

2.1.1 Researrangörerna

Researrangörernas ansvar för sina resenärer regleras i lagen (1992:1 672) om paketresor och i resegarantilagen (1972:204) som båda grundar sig på EU-direktiv.³ *Paketreselagen* är tvingande till resenärens förmån om han eller hon förvärvar paketresa, dvs. transport och inkvartering, för huvudsakligen enskilt bruk av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Vad som främst är av intresse här är ändringar som inträffar efter avresan. Om de avtalade tjänsterna till en väsentlig del inte kan tillhandahållas skall researrangören enligt 15 § ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad för resenären. Kan ersättningsarrangemang inte ordnas eller avvisar resenären på godtagbara grunder sådana arrangemang skall arrangören, om det är skäligt, utan extra kostnad för resenären tillhandahålla likvärdig transport tillbaka till platsen för avresan eller till någon annan ort som resenären godkänner. Resenären kan om det är skäligt också vara berättigad till prisavdrag och skadestånd. Vid en bedömning av vad som är skäligt för rätten till fri hemresa kan hänsyn bl.a. tas till hur viktiga de uteblivna tjänsterna är för resan som helhet, hur mycket som återstår av resan och hur kostsam transporten blir för arrangören. Kan resan sägas ha blivit helt eller så gott som helt förstörd för resenären och

³ Direktiv 90/314/EEG.

beror det på en omständighet som inte kan lastas resenären och som inte ligger utanför arrangörens kontroll, bör han eller hon nästan alltid ha rätt till fri hemtransport.⁴ Vid flodvågskatastrofen ansåg reseföretagen att resan kunde avbrytas (hävning av reseavtalet) och att resenärerna skulle resa hem i förtid. Någon möjlighet att då ordna med ersättningsarrangemang fanns av uppenbara skäl inte.

Resegarantin innebär att en resenär under vissa förutsättningar kan få tillbaka pengar som betalats för en resa och som blir inställd eller av annan anledning inte blir av. Detta sker genom att den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt paketreselagen ställer säkerhet hos Kammarkollegiet. Med paketresor jämfälls transporter som sker tillsammans med en paketresa, resor som består av separata transport- och inkvarteringstjänster och som sammantagna uppvisar väsentlig likhet med en paketresa samt resor som består av transporter och utbildningsvistelser med inkvartering i form av boende i en värdfamilj, även om inkvarteringen är kostnadsfri. Den som enbart köper en reguljär flygbiljett är inte skyddad av resegarantin.⁵

Resegarantinämnden prövar om säkerheten skall tas i anspråk och Kammarkollegiet verkställer de utbetalningar som nämnden har beslutat. Säkerheten får bl.a. tas i anspråk om en resa påbörjats men inte slutförts och då för uppehälle, återresa och skälig ersättning för värdet av de förmåner resenären gått miste om genom att resan har avkortats. Ersättning ur säkerheten får även betalas ut till den som tillhandahåller uppehälle eller återresa åt en resenär. Enligt förarbetena skall detta underlätta att strandsatta resenärer erbjuds såväl uppehälle som hemtransport när ett reseföretag t.ex. har försatts i konkurs. Resegarantinämnden har i flera fall betalat ersättning till flygbolag för att dessa skall hämta hem resenärer.⁶

Det är också möjligt för resenären att överlåta sin rätt till ersättning till reseföretag eller annan. Detta förekommer ofta när det gäller resenärer som vill använda sitt tillgodohavande för betalning av annan resa som beställts i stället för den som blivit inställd. Det finns heller inget hinder för överlåtelse till staten av rätt enligt resegarantilagen. Om staten direkt tillhandahåller återresa bör staten kunna få ersättning ur resegarantin. Bestämmelserna blir dock inte

⁴ Prop. 1992/93:95 s. 90. Enligt kommitténs expert Jan Widlund sträcker sig ansvaret möjligen längre men det är oklart. Det finns inga direkta förarbeten eftersom paketreselagen i princip är en översättning av direktivet.

⁵ <http://www.kammarkollegiet.se/resegar/resegar.html>

⁶ Uppgifter från Jan Widlund som är ledamot i Resegarantinämnden.

aktuella förrän reseföretaget underlåtit att betala vilket i allmänhet beror på att reseföretaget är på obestånd. Eftersom även s.k. flygstolar och paketreseliknande arrangemang omfattas av resegarantin kan man dock tänka sig att vissa resor inte har någon arrangör som är ansvarig enligt paketreselagen varför resegarantin kan träda in även om något reseföretag inte har gått i konkurs.⁷

Utöver de som reser på sådant sätt att de omfattas av skyddet enligt lagarna ovan tillkommer de som reser på sådant vis att de inte omfattas. Det kan vara personer som reser i arbetet men även sådana som turistar på egen hand utan att använda sig av charterföretagens tjänster. Hur stor andel av det totala antalet turistresor som utgörs av sådana resor i dag är svårt att beräkna. Det kan dock antas att den typen av resenärer blir allt vanligare i framtiden. Detta innebär att man i många fall måste räkna med att det inte kommer att finnas någon researrangör som i händelse av en katastrof kan ge resenärerna hjälp och ordna med hemtransport m.m.

2.1.2 Försäkringsbolagen

Reseförsäkringar är inte obligatoriska i Sverige. Varje resenär avgör om han eller hon vill ha en sådan försäkring. Har resenären en hemförsäkring ingår normalt en reseförsäkring, som ger ett skydd upp till 45 dagar. Därutöver kan resenärer försäkra sig genom en tilläggsförsäkring som kompletterar hemförsäkringens skydd. På så sätt kan man få ett avbeställningsskydd samt rätt till ersättningsresa om den försäkrade blir sjuk på resmålet. Skall resenären vara borta längre tid än 45 dagar behövs en separat reseförsäkring.

Kostnader med anledning av akut sjukdom eller olycka, akut tandvård, hemtransport av skadad eller avliden samt anhörigs resa till svårt sjuk eller skadad täcks normalt av skyddet. Olycksfall och skador vid särskild riskfylld verksamhet, som t.ex. bergsklättring eller dykning med tuber, omfattas ofta inte av försäkringen. De flesta försäkringsvillkor har även en klausul, som innebär att försäkringen inte gäller vid krig eller krigsliknande oroligheter. Reseförsäkringen brukar dock gälla under tre månader om man befinner sig på platsen när kriget eller oroligheterna bryter ut. Försäkringen är förenad med en självrisk vars storlek kan variera mellan bolagen men som normalt uppgår till 1 000–1 500 kronor.

⁷ Uppgifter från Jan Widlund.

Ett visst reseförsäkringsskydd ingår också i många bankanknutna betalkort. Dessa reseförsäkringar ger vanligtvis inte skydd för vårdkostnader och hemtransportkostnader.

För att snabbt kunna ge hjälp och service åt försäkrade som skadas eller blir sjuka utomlands har försäkringsbolagen skapat *internationella samarbetsorgan eller larmcentraler*, som kan ta emot anmälningar och kontakta berört försäkringsbolag. Det finns flera larmcentraler i Europa, bl.a. SOS International a/s, Euro-Alarm A/S och Europ Assistance. SOS ägs tillsammans av de flesta stora försäkringsbolagen i Sverige, Norge, Danmark och Finland och kan hjälpa nödställda försäkringstagare 24 timmar om dygnet året om i hela världen. Genom SOS arrangeras bl.a. sjuktransporter hem, anhörigas resor till skadade eller hjälp till sjuka personer utomlands och hemtransport av avliden. Övriga larmcentraler ger motsvarande hjälp.

Statistiska centralbyrån genomför på uppdrag av riksdagen löpande undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden och bl.a. om *förekomsten av hemförsäkring*. År 2002 uppgav 96,5 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år att de hade en hemförsäkring.⁸ Ungefär en halv procent kunde inte svara. Det innebär att de flesta svenskar som t.ex. turistar utomlands har ett reseskydd genom sin hemförsäkring. Det förekommer dock skillnader mellan olika befolkningsgrupper, beroende på hur och var man bor, familjeförhållande, socioekonomisk tillhörighet och nationellt ursprung.⁹

Se vidare om reseskyddet under avsnitt 5.4.

2.1.3 Konsulärt bistånd

Det allmänna skall genom utlandsmyndigheterna i första hand bistå nödställda svenskar i utlandet genom hjälp till självhjälp. Enligt *förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen* har utlandsmyndigheterna en allmän skyldighet att ta till vara Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning. Utlandsmyndigheterna skall utöver vad

⁸ Frågan ställdes inte till personer som bodde på ålderdomshem, sjukhem eller andra vårdinstitutioner.

⁹ SCB, Offer för våld och egendomsbrott 1978–2002, Levnadsförhållanden rapport 104 s. 161 ff.

Se även <http://www.scb.se/statistik/LE/LE0101/1978I02/LE0101_1978I02_BR_LE104SA0401.pdf>.

som framgår av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd i skälig omfattning ge svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen. Vidare följer av 2 § *regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap* (UF 2004:6) att varje utlandsmyndighet har ansvar för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer och därmed jämförliga omständigheter i stationeringslandet eller dess närhet.

Om självhjälp inte är möjlig aktualiseras *lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd*. Dess huvudsyfte är att göra det möjligt för de personer som omfattas av lagen att återvända till Sverige efter en tillfällig utlandsvistelse men där detta försvåras på grund av t.ex. ett rån eller sjukdomsfall och personen saknar medel för sin hemresa eller för sjukvård.¹⁰ Det konsulära ekonomiska biståndet kan beskrivas som ett lån från staten i en nödsituation och lånet lämnas endast om inga andra möjligheter finns. Statens ansvar i detta sammanhang är således att vara en sista utväg för att få hjälp. Eftersom lånet normalt skall betalas tillbaka vilar det ekonomiska ansvaret fortfarande på den enskilde individen.

I avsaknad av andra regler är de konsulära reglerna formellt tillämpliga även vid katastrofer som omfattar många människor och där värdlandets resurser sätts på svåra prov. Det visade sig dock under flodvågskatastrofen att de drabbade uppfattade det konsulära regelverket som alltför stelbent och stramt.¹¹ Även erfarenheterna efter Libanonkrisen visar att regelverket inte är anpassat för situationer när många människor behöver hjälp och konkurrens råder om resurserna.¹²

2.1.4 Samarbetet inom EU

Samarbetet inom EU på det konsulära området är mellanstatligt. Enligt *artikel 20 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen* har varje EU-medborgare rätt att få konsulärt skydd av annan medlemsstats representation i tredjeland om medborgarens egen medlemsstat saknar representation. Detta skydd skall ges på samma villkor som för medborgarna i den andra medlemsstaten. I

¹⁰ Prop. 2002/03:69 bl.a. s. 50.

¹¹ SOU 2005:104 s. 223 ff.

¹² PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

rådets beslut 95/553 EG finns en förteckning över fall där medlemsstaterna kan lämna bistånd, t.ex. i samband med olyckshändelse, sjukdom eller dödsfall samt hemsändning av nödställda unionsmedborgare. Vidare har *Rådets arbetsgrupp för konsulära frågor (COCON)* i juni 2006 utarbetat riktlinjer för konsulärt bistånd till unionens medborgare i tredjeländer.¹³ Riktlinjerna är inte tvingande och lägger tyngdpunkten på informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Enligt riktlinjerna bör t.ex. alla medlemsstater utarbeta beredskapsplaner som bör vara kända av övriga medlemsstater. Vidare bör medlemsstaterna uppmana unionsmedborgarna att vid utlandsvistelse frivilligt lämna sina personuppgifter till beskickningarna så att beredskapsplanerna kan genomföras på ett effektivt sätt.

Europeiska kommissionen antog den 28 november 2006 *grönboken* *Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*.¹⁴ Grönboken innehåller ett antal förslag till ett ökat EU-samarbete på det konsulära området och tar sin utgångspunkt i artikel 20 i EG-fördraget. Kommissionen påpekar att artikel 20 har fått större betydelse i takt med att allt fler EU-medborgare reser till eller bosätter sig i länder utanför EU. Kommissionen anser att EU bör öka samarbetet i konsulära frågor för att ge EU-medborgare i tredjeland ett bättre skydd men också att EU-medborgarna bör uppmärksammas på artikeln 20. Kommissionen listar ett antal förslag som man anser skulle bidra till att öka det konsulära skyddet för EU:s medborgare, bl.a. föreslår kommissionen att skyddet utvidgas till att även omfatta unionsmedborgares familjemedlemmar som är medborgare i tredjeland. Sverige har i COCON framfört synpunkten att ett gemensamt konsulärt system på EU-nivå är komplicerat med tanke på att EU:s medlemsstater har egna nationella rättsliga lösningar på det konsulära området. Kommissionens roll bör enligt Sverige vara begränsad till informationsspridning och logistiskt stöd. Arbetet med grönbokens förslag är ännu inte slutfört.

2.2 Räddningstjänsten

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten och kommunerna skall vidta för att hindra och begränsa skador på män-

¹³ Dokument 10 109/06 från EU:s råd av den 2 juni 2006.

¹⁴ KOM (2006) 712.

niskor, egendom eller miljö vid olyckor eller överhängande fara för olyckor. På detta område finns *principen om den enskildes primära ansvar*. I första hand skall den enskilde själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Det allmänna skall hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av en olyckssituation.¹⁵ Detta framgår av 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor där det bl.a. sägs att staten eller en kommun skall ansvara för en insats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

2.3 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen¹⁶

Utredarens uppdrag var att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredaren anför att det *offentliga engagemanget* i första hand bör gälla den typ av krissituationer i vilka endast statliga organ eller berörda kommuner kan ta ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de åtgärder som behöver vidtas för att möta krisen. Detta kan sägas gälla krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor och där icke-offentliga aktörer kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris.

Av detta följer inte att offentliga organ bör ta på sig ett generellt *finansieringsansvar* för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer. Ett skäl till detta är enligt utredaren att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet. Det är också viktigt att stimulera alla aktörer i samhället att vidta de säkerhetsåtgärder som är möjliga att genomföra.

Regeringen instämde i dessa slutsatser i arbetet med propositionen om fortsatt förnyelse av totalförsvaret.¹⁷

¹⁵ Prop. 1985/86:170 s. 63 och prop. 2002/03:119 s. 50 f.

¹⁶ SOU 2001:41 s. 76.

¹⁷ Prop. 2001/02:10 s. 58.

2.4 Katastrofkommissionen¹⁸

Kommissionens slutsats efter flodvågskatastrofen 2004 är att någon förändring av det *grundläggande ansvaret* inte är motiverad. Den enskilde bör också i fortsättningen ansvara för att ha ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadeutfall. Vidare bör reseföretagen ha fortsatt ansvar för sina resenärer, liksom försäkringsbolagen för sina försäkringstagare. När det gäller statens åtagande hänvisar kommissionen till Osmo Vallo-utredningens formulering: Vad är medborgarnas berättigade förväntningar på staten när en allvarlig kris inträffar?¹⁹ Med utgångspunkt i detta menar kommissionen att även om den enskildes och de privata aktörernas primära ansvar ligger fast, har staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar ett ansvar som *yttersta garant* för medborgarnas säkerhet och trygghet.

En förväntning avser den rumsliga dimensionen. En viktig erfarenhet från flodvågskatastrofen är att den *geografiska gräns* för det offentliga åtagandet som styrde regeringens och myndigheternas handlande åtminstone under katastrofens inledningsskede inte förefaller att accepteras av den svenska allmänheten. Med hänsyn till hur många svenskar som befinner sig utomlands vid varje given tidpunkt kan man enligt kommissionen inte längre knyta den offentliga förvaltningens uppgift snävt till Sveriges territorium. Förmågan att värna svenska medborgare och deras intressen utanför landets gränser måste utvecklas. Detta innebär inte i sig någon förändring av den grundläggande ansvarsfördelningen mellan individ och stat utan är en anpassning till nya förutsättningar. Enligt kommissionen bör ett åtagande utanför landets gränser återspeglas på ett tydligare sätt i regelverk och planering.

2.5 Överväganden

Antalet svenskar utomlands vid varje given tidpunkt är stort och detta faktum påverkar de förväntningar som ställs på staten från allmänheten. Under flodvågskatastrofen utgick många av de drabbade svenskarna från att svenska staten skulle komma till snabb undsättning och besvikelsen var stor när förväntningarna inte infriades till alla delar. Ett stort antal var skadade och många

¹⁸ SOU 2005:104 s. 95 ff. och 281 ff.

¹⁹ SOU 2002:37 s. 36 f. och 121.

hade anhöriga som saknades. Förutom detta var många utan pengar och pass och visste inte hur de skulle få tillgång till logi och mat.²⁰ Frustrationen växte när svenskar som kontaktade den svenska representationen fick rådet att vända sig till sin researrangör för att få hemresan ombokad eller att ta sig hem på egen hand. Det rådde både kaos och konkurrens om hjälpen varför det är lätt att föreställa sig den ilska och vanmakt som dessa råd förde med sig.

I efterhand kan vi konstatera att det fanns berättigade förväntningar på hjälp även från svenska staten. Samtidigt kan förväntningarna från allmänhet och media komma att bli större än vad som är realistiskt för staten att uppfylla. Insatserna kan alltid anses vara för obetydliga eller för långsamma etc. och det kommer att framföras kritik, såväl befogad som obefogad. Media kommer också alltid att hitta personer som är särskilt svårt drabbade och med ömmande behov. Under Libanonkrisen kritiserades till en början den svenska insatsen och i media framfördes synpunkter om att inga lärdomar hade dragits av flodvågskatastrofen. Denna kritik förbyttes sedan till uttalat positiva omdömen.

Det är viktigt att slå fast att statens ansvar i form av en katastrofinsats endast aktualiseras vid mycket speciella situationer och att statens insatser är ett komplement till de resurser som finns att tillgå i det andra landet, genom den enskildes försäkringsbolag och genom reseföretagen. Det innebär att det inte kan bli fråga om en katastrofinsats varje gång svenskar berörs av en olycka utomlands. Dessa mer normala situationer skall för statens del fortfarande kunna lösas inom det nuvarande regelverket där huvudregeln är att utlandsmyndigheterna bidrar med hjälp till självhjälp.

Statens ansvar för katastrofinsatser kan jämföras med principerna för den nationella räddningstjänsten som innebär att stat och kommuner skall hålla en *organisation* som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. På samma sätt bör staten ha ett ansvar för att ha en organisation och beredskap för att gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands, dvs. vid extraordinära situationer. En sådan beredskap är också under uppbyggnad sedan flodvågskatastrofen och innebär bl.a. att Utrikesdepartementet numera har en helt annan organisation och beredskap. *Snabbinsatsstyrkan* är en konsulär insatsstyrka för förstärkning av utlandsmyndigheten på plats vid allvarliga kriser eller katastrofer utomlands. Styrkan är

²⁰ SOU 2005:104 bl.a. s. 377 och 435 f.

utrustad för krisarbete i fält. Vidare har en *stödstyrka* byggts upp. Detta är ett samarbetsprojekt mellan Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen samt Svenska Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska kyrkan. Stödstyrkan är en speciellt rekryterad, utbildad och övad insatsstyrka som vid katastrofer utomlands med kort varsel kan stödja utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet för att bistå svenskar. Stödstyrkans uppgift är att hjälpa nödställda med sjukvård, krisstöd och information samt att etablera och driva samordningsstab, genomföra rekognoseringar, bedöma behovet av hjälp från Sverige och planera för förstärkning.²¹ Båda styrkorna var aktiva under Libanonkrisen och bidrog till att denna kunde hanteras på ett framgångsrikt sätt.

Statens ansvar för katastrofinsatser är således i huvudsak ett ansvar för att ha en organisation och hålla beredskap för att som en kompletterande aktör stötta svenskar i utlandet. Större delen av de kostnader som detta är förenat med kommer naturligtvis att stanna på staten men det går ändå att skilja mellan ansvaret för insatser och ansvaret för kostnader. Även om staten på ett annat sätt än en privatperson eller ett företag kan agera mot andra länder och har andra resurser, hindrar det inte att den enskilde kan ta ett visst ekonomiskt ansvar för direkta insatser riktade mot honom eller henne. Det finns dock flera aspekter av denna fråga och vi återkommer till dessa under avsnitt 5.

En betydelsefull faktor i sammanhanget är också att hanteringen av händelser som här behandlas har en politisk dimension och att regeringen står under starkt tryck att agera. Det är därför angeläget att det finns ett väl förankrat och tydligt regelverk som anger *när* staten har ansvar för katastrofinsatser utomlands. Ett konkret regelverk är särskilt viktigt för att ge legitimitet vid de tillfällen då staten *inte* skall ta ansvar för en katastrofinsats. Regelverket skall även motverka ett växande anspråk på staten att ta ansvar också i mer normala olycksituationer.

De förslag som presenteras här avser en viktig del av statens ansvar och åtgärdsberedskap vid kriser eller katastrofer utomlands som berör svenskar. Direktiven har gett kommittén begränsade möjligheter att sätta in de förslag som läggs fram i ett större sammanhang. Detta har betydelse i sak såtillvida att förmågan att hantera en krissituation betingas såväl av organisationen och resurserna för krishanteringen som av det regelsystem som styr besluten i

²¹ Se Stödstyrkans manual.

samband med en kris eller katastrof. Men det har också betydelse i ett mer formellt avseende. Vi har inte kunnat föreslå en samlad ny rättslig reglering.

3 När har staten ansvar att genomföra en katastrofinsats?

3.1 Allmänt

En komplett och detaljerad uppräknings av de situationer eller händelser som skulle kunna aktualisera en katastrofinsats låter sig inte göras och skulle knappast tjäna något praktiskt syfte. Om man alltför mycket koncentrerar sig på tänkbara situationer är risken att man stirrar sig blind på dessa och att beredskapen för vad som kan hända nästa gång inriktar sig på vad som tidigare har hänt. Även om statens ansvar för att vidta åtgärder aktualiseras av en viss situation och ansvaret därmed kan sägas vara situationsberoende måste faktorer, såsom händelsens art, den geografiska anknytningen och gruppen av svenskar, kombineras med andra faktorer, såsom de konsekvenser eller följder av olika slag som händelsen ger upphov till samt andra aspekter som säkerhet m.m. Redan här kan det dock slås fast att en katastrofinsats först och främst är *humanitär* till sin karaktär och att det viktigaste motivet är att rädda liv och minska lidande.

3.2 Situationerna: typ av händelse och andra liknande faktorer

Bakgrunden till denna utredning är flodvågskatastrofen och Libanonkrisen men även terrordåden på Bali 2002 och i London 2005 är exempel på andra katastrofer där svenskar har berörts i olika omfattning. Även om riskerna eller orsakerna varit kända inträffar katastrofen plötsligt och leder till allvarliga konsekvenser. Det är emellertid svårt att sja om vad som händer härnäst; terroristdåd kan inträffa i en viss del av världen beroende på säkerhetsläget i en helt annan del av världen och naturkatastrofer kan bli mer fre-

kventa med hänsyn till klimatförändringar. Denna senare fråga blir väl belyst i den fjärde utvärderingsrapporten från FN:s klimatpanel som presenterades i slutet av förra året. Bl.a. understryks risken för översvämningar i södra, östra och sydöstra Asien. I det längre perspektivet (2050) anges särskilt att Australien och Nya Zeeland riskerar att drabbas av återkommande och mycket allvarliga stormar och översvämningar. Varje katastrof är emellertid unik och det är svårt att skapa riktlinjer eller definitioner utifrån händelser. Att lista händelser kan dock ge en bild av vad som kan inträffa och underlätta den fortsatta diskussionen.

Händelserna kan grovt delas in i följande grupper: *naturkatastrofer* som t.ex. jordbävningar eller översvämningar, *terrorism* som t.ex. bombdåd i turisttäta områden, *tekniska olyckor* som t.ex. flygplanshaverier eller kärnkraftsolyckor, *smitta* som t.ex. fågelinfluensa samt *krigstillstånd* vilket Libanonkrisen är ett exempel på.

De geografiska platserna och vilken grupp svenskar som skulle kunna beröras behandlas av Katastrofkommissionens utrikesgrupp.¹ De *geografiska platser* som enligt utrikesgruppen kunde bli aktuella avser främst stora turistländer i solskensbältet som Thailand, Malaysia, Sri Lanka, Indien, Indonesien, Vietnam, Maldiverna, Mauritius, Kenya, Nordafrika, Mellanöstern och Turkiet samt nya turistmål som Mexiko och Karibien. Även stora turistmål i mer välutvecklade turistområden som Kanarieöarna, Mallorca, spanska kusten, Cypern, Grekland, Florida och Rivieran kunde bli aktuella och det skulle även kunna röra sig om större olyckor och terroristdåd i europeiska och amerikanska storstäder. De *grupper av svenskar* som skulle kunna drabbas är charterturister, flygplans- och fartygsresenärer, enskilda resenärer som backpackers, långtidsturister, svenskar samlade vid större internationella evenemang som kongresser eller olympiska spel samt svenskkolonier i form av fast boende och studerande. De två förstnämnda kategorierna är enligt utrikesgruppen sannolikt de mest utsatta eftersom de normalt sett har svagast anknytning till värdlandet. Även deltagare i evenemang skulle kunna vara en utsatt grupp om evenemanget hålls i en stat med begränsade resurser.

¹ SOU 2005:104, bilagan s. 367 f. Katastrofkommissionens utrikesgrupp bestod av f.d. ambassadören Sven Hirdman, generalkonsuln Kjell Anneling, f.d. ambassadören Örjan Berner, ambassadören Birgitta Karlström Dorph, professorn Claes Sandgren och f.d. ambassadören Staffan Sohlman.

3.3 Konsekvenser eller följder

3.3.1 Dödsfall och skador

En självklar konsekvens som har betydelse är att svenskar dödas eller skadas. Hur detta skall hanteras vid varje enskild händelse beror på omfattningen och andra faktorer som behandlas nedan.

Även i det fallet att svenskarna inte är direkt drabbade kan en svensk katastrofinsats vara motiverad om deras liv eller hälsa är utsatt för *risker*. Anta att en jordbävning med flodvågor inträffar i ett område med svenska charterturister men att svenskarna inte direkt har drabbats. Det kommer varningar om ytterligare jordbävningar och flodvågor i området varvid reseföretagen beslutar om evakuering av charterresenärerna. Om reseföretagens tillgång till transporter inte är tillräckliga kan det vara möjligt att en svensk katastrofinsats krävs för att stötta evakueringen.

3.3.2 Antalet drabbade svenskar

Ett offentligt åtagande av detta slag innebär inte att ansvaret aktualiseras varje gång en svensk berörs av en katastrof utomlands. De mer normala situationerna skall fortfarande kunna lösas inom det nuvarande regelverket med i första hand hjälp till självhjälp. Ju färre svenskar det är fråga om desto troligare är det att situationen kan lösas på detta sätt.

Enligt vår uppfattning är det i det närmaste omöjligt att fastställa en numerär gräns för ansvaret. Det beror på var, hur och när katastrofen inträffar och vilka följderna i övrigt blir. Det går således inte att isolerat titta på hur många svenskar som är drabbade för att avgöra om en katastrofinsats skall inledas. Detta hindrar inte att det alldeles uppenbart måste handla om en händelse med konsekvenser för ett betydande antal svenskar. Behovet av insatser blir dramatiskt mycket större om flera liv hotas.

3.3.3 De drabbades möjligheter är begränsade

Huvudansvaret skall fortfarande ligga på den enskilde resenären. Även reseföretagen har ett ansvar enligt lagen om paketresor och resegarantilagen. Den enskilde resenären kan även få hjälp via sitt försäkringsbolag eller anhöriga hemma i Sverige, vilket är särskilt

aktuellt för de resenärer som inte deltar i en paketresa och därmed inte har en researrangör att vända sig till. Men i en situation med många berörda, både svenskar och andra, där skadorna är omfattande på personer och infrastruktur uppstår naturligtvis en konkurrens om resurserna. I det läget kan det visa sig att möjligheterna att realisera det egna ansvaret och få hjälp i form av sjukvård, transporter eller annat är begränsade. Om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt kan det därför finnas skäl för en katastrofinsats från Sveriges sida.

Även svenskar som arbetar utomlands kan påverkas av katastrofen. Om de arbetar för ett svenskt företag och det krävs en evakuering är det möjligt att företaget arrangerar evakueringen av sina anställda. Läget för de som inte arbetar för svenska företag kan vara annorlunda varför de kan behöva hjälp från Sverige om resan inte kan ordnas på annat sätt. Denna fråga hänger dock samman med *vilka* som skall omfattas av katastrofinsatsen vilket vi har anledning att återkomma till senare.

3.3.4 Det andra landets resurser räcker inte till

Om katastrofen inträffar i ett land med svag infrastruktur är det tänkbart att resurser i form av t.ex. sjukvård och transporter av det skälet inte räcker till. Sveriges ansvar för en katastrofinsats kan då aktualiseras, dels för att på plats stötta svenskar med sjukvård och andra mer basala behov, dels för att garantera evakuering som innebär både hjälp till svenskarna och till att värdlandets resurser avlastas.

I länder med goda resurser och utvecklad infrastruktur kan man däremot anta att värdlandet klarar av att hantera katastrofen. Även i sådana länder kan det dock vara motiverat att vid kända risker ha en höjd beredskap hos utlandsmyndigheterna. Ett sådant exempel är risken för jordbävningar i Kalifornien. Om en jordbävning inträffar där kan det förmodas att Sverige inte behöver inleda en katastrofinsats för att bistå svenskar i området. Däremot aktualiseras det konsulära biståndet och det är även möjligt att svenska staten agerar på annat sätt men det handlar då om en annan form av insatser efter en formell begäran från värdlandet. På samma sätt kan det resoneras vid ett terrordåd i ett västligt europeiskt land som terrordåden i London 2005.

Detta innebär att beroende på värdlandets resurser och möjligheter att hantera katastrofen kan det svenska åtagandet skilja sig åt: katastrofinsats eller sedvanligt konsulärt bistånd. Det bör vara möjligt att i det förberedande arbetet skapa en viss uppfattning om var i världen det ena eller andra kan bli aktuellt.

3.4 Sammansatta faktorer

Som redan framgått ovan så hänger de olika faktorerna ovan samman och påverkar varandra. Om det handlar om ett mindre antal svenskar kan reseföretagen eller svenskarna med hjälp av sina försäkringsbolag eller anhöriga hemma lättare lösa situationen själva då konkurrensen om hjälpen inte är lika stor. Eller också räcker resurserna i värdlandet till för att stödja även svenskarna, varför detta i kombination med det konsulära biståndets hjälp till självhjälp kan vara fullt tillräckligt.

3.5 Andra aspekter

3.5.1 Oförskyllt eller oväntat

En viktig aspekt är om svenskarna hamnat i situationen *oförskyllt* eller *oväntat*, eller om en grupp svenskar medvetet har utsatt sig för en risk. Både flodvågskatastrofen och Libanonkrisen var svåra att förutse och svenskarna på plats ställdes inför fullbordat faktum. Motivet för att dra igång en katastrofinsats är i dessa lägen starkare än om ett antal svenskar med berått mod rest in i en krishärd med full vetskap om det osäkra läget.

I det sammanhanget är Utrikesdepartementets *reserekommendationer* av betydelse. Utrikesdepartementet avråder normalt från resor till länder där det råder krig eller krigsliknande förhållanden eller andra oroligheter samt i vissa fall vid terroristattacker och naturkatastrofer. En avrådan från att resa till ett land eller område är en rekommendation och det är den enskilde resenären som måste fatta beslutet att avstå från att åka eller skjuta upp resan. En avrådan har dock ekonomiska och juridiska konsekvenser för paket- eller charterresor. Om Utrikesdepartementet inte avråder utan enbart manar till uppmärksamhet och försiktighet är det ett

allmänt råd som inte påverkar avtalet mellan resenär och researrangör.

En annan effekt av reserekommendationerna berör reseförsäkringen som inte brukar gälla för skador i utlandet som har samband med krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror. Undantag görs dock för skador som inträffar inom tre månader från oroligheternas utbrott om den försäkrade dels vistades i det drabbade området vid utbrottet, dels inte deltog i händelserna. Gäller ett sådant undantag från försäkringsskyddet lämnas ersättning endast för skador som inte har samband med oroligheterna, t.ex. vid ett benbrott.

Om det finns en rekommendation att inte resa och svenskar ändå reser till platsen kan det vara en omständighet som innebär att man anses ha vållat situationen själv. Därmed kan det diskuteras om svenska staten har ett ansvar att gripa in eller om det inte skall aktualiseras i dessa situationer. Mot detta måste främst riskerna för liv och hälsa sättas.

Å andra sidan är det tveksamt om det är fråga om så stora grupper svenskar som skulle resa till ett land som Utrikesdepartementet har avrått från att besöka. En avrådan bör innebära att reseföretagen ställer in eller skjuter upp sina resor och att kategorin charterresenärer inte reser dit. Vi bör också kunna dra slutsatsen att antalet svenskar även i övrigt är lågt vilket i sin tur skulle kunna betyda att t.ex. en evakuering av det fåtal svenskar som är berörda kan lösas på andra sätt än genom en katastrofinsats. Det är således tveksamt om problemet med personer som trotsar reserekommendationer är så stort att det skulle påverka den typ av insatser som vi utreder.

3.5.2 Praktiska och logistiska förutsättningar

Som direktiven anger måste ett beslut om katastrofinsats även föregås av överväganden kring de praktiska och logistiska förutsättningarna att genomföra t.ex. en evakuering. Till att börja med kommer en katastrofinsats att vara beroende av det *andra landets medgivande*. Ambassader och andra utrikesrepresentationer har dock enligt den internationella rätten viss möjlighet att skydda sina medborgares intressen utomlands. Det finns möjligheter att i en krissituation ta in ytterligare personalresurser inom ambassadens organisation och det finns även möjligheter att skicka iväg grupper

för bedömning. Därutöver blir det en diplomatisk förhandlingsfråga med berörd stat i varje enskilt fall.

Vidare måste det beaktas om en katastrofinsats är *praktisk möjlig* att genomföra. Detta underlättas av om Sverige har en diplomatisk representation i landet eller området. Även säkerhetsläget har betydelse; kommer fler jordbävningar att inträffa, pågår intensiva strider, är det risk för en ny terroristattack? Säkerheten för insatsstyrkan måste särskilt beaktas och kan innebära att det inte är möjligt att skicka iväg en svensk styrka. Även om säkerhetsläget inte är ett problem kan det finnas andra förhållanden som praktiskt påverkar en insats, bl.a. kan vägar och flygfält vara förstörda och försvåra resa till platsen. Samtidigt behöver inte all typ av svensk insats vara utesluten på grund av praktiska hinder. Insatsen kanske inte kan utföras på det mest optimala sättet men ändå i viss omfattning, t.ex. genom att utgå från ett grannland om det är möjligt.

3.6 Slutsatser

Utgångspunkten är att en katastrofinsats är *humanitär* och att staten behöver vidta åtgärder för att enskildas liv skall skyddas och lidande minskas.

Regelsystemet bör främst vara inriktat på *konsekvenserna eller följderna* av en katastrof. Regler inriktade på i förhand beskrivna situationer eller händelser kan leda till att fokus sätts på tidigare erfarenheter och medföra att man inte inser allvaret i det inträffade om det är något som inte inträffat tidigare. Av särskild vikt är vad det finns för *resurser i övrigt*, bl.a. i det drabbade landet. Bedömningen bör vara inriktad på om andra aktörer typiskt sett har förutsättningar att hantera situationen eller om behoven inte kan mötas på annat sätt än genom en katastrofinsats. Denna faktor betonas särskilt även av andra länder som t.ex. Storbritannien som avväger egen insats mot befintliga resurser i det drabbade landet, både i planering och i skarpt läge. För att bedöma resursbehovet krävs det goda kontakter bl.a. med värdlandet, resebranschen och med försäkringsbranschens larmcentraler. Ett ytterligare viktigt kriterium är *hur många* svenskar det gäller, vilket är ett svårtillämpat kriterium då ett fast antal inte kan anges men det bör vara fråga om ett betydande antal.

En naturlig jämförelse är de *vägledande principerna för det ordinarie konsulära biståndet* som direktiven hänvisar till, dvs. att

situationen var oförutsedd, att den enskilde oförskyllt hamnat i den och att det behov som uppstått inte kan tillgodoses på annat sätt. Detta är rimliga principer även för en katastrofinsats men de är även befogade med hänsyn till att det finns fördelar om regelsystemen för det traditionella konsulära biståndet respektive för katastrofinsatser så långt som möjligt är överensstämmande. En samsyn understryker också vikten av Utrikesdepartementets ordinarie arbete, t.ex. med reserekommendationer. En viktig skillnad är dock att ett beslut om katastrofinsats förutsätter politiska ställningstaganden på ett annat sätt än vid det vanliga konsulära biståndet.

En sak som komplicerar frågan är att det kommer att krävas ett *snabbt beslut* om en katastrofinsats skall inledas eller inte och att det politiska och mediala trycket kommer att vara hårt. Samtidigt kommer beslutsunderlaget ofta att vara bristfälligt, bl.a. på grund av att kaos råder på platsen. Katastrofkommissionen föreslår att en försiktighetsprincip skall införas i krisplaneringen med följande formulering: *Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras.* Syftet med principen är att slå fast att det i osäkra lägen är bättre att agera än att förhålla sig passiv och att insatserna sedan kan modifieras beroende på vilken ny information som kommer in. En motsvarande princip är vägledande för räddnings- och brandförsvarsinsatserna nationellt.² Utrikesdepartementets strategi vid Libanonkrisen var att skapa så stor transportkapacitet som möjligt, vilket visade sig vara välbetänkt då det faktiska antalet svenskar i regionen var avsevärt större än det initialt uppskattade antalet om knappt ett par tusen. Evakueringen omfattade till sist över 8 400 personer. Detta var en praktisk tillämpning av principen om att det i osäkra lägen är bättre att agera och att därefter modifiera sina insatser beroende på vilken ny information som kommer in. Detta kan vara välbetänkt även vid framtida händelser. Det kan dock inte bortses från att en insats med hänsyn till säkerhetsläget kan vara omöjlig att genomföra. Det kan finnas extrema fall där riskerna är så stora att det inte går att skicka svensk personal till platsen varför Sverige i stället får agera på diplomatisk väg för att skydda de svenska intressena.

² SOU 2005:104 s. 300 f. Enligt kommissionen kan exempel på resurser att sätta in vara stabs- och sambandsgrupper, medicinska team för bedömning av sjukvårdsbehov eller smittskyddsinsatser, och beredskapsgrupper från utrikesförvaltningen.

4 Hur långt sträcker sig statens ansvar vid en katastrof?

4.1 Vilka åtgärder kan ingå i en katastrofinsats?

De händelser som kan aktualisera en svensk katastrofinsats kommer att medföra svåra påfrestningar på enskilda människor och på det land där händelsen inträffar. Erfarenheterna av flodvågs-katastrofen och Libanonkrisen visar att påfrestningarna medför att olika behov uppstår för drabbade svenskar, dels i väntan på en evakuering, dels för att möjliggöra en säker evakuering.

Vi skall inte ta ställning till spørsmål som avser beredskap inför kriser och katastrofer, organisation av katastrofinsatser m.m. Däremot måste det understrykas att beredskapen inför och organisationen av en katastrofinsats är helt avgörande för att katastrofinsatsen skall fungera väl. Det regelsystem vi föreslår kommer inte att ha någon större betydelse om det inte finns en fungerande beredskap och struktur för hur en katastrofinsats skall verkställas. Det är därför viktigt att arbetet med Utrikesdepartementets snabbinsatsstyrka samt stödstyrkan får fortgå och utvecklas. Vidare är det angeläget att verksamheten planeras tillsammans med andra centrala aktörer som resebranschen, försäkringsbranschen och frivilligorganisationerna.

4.1.1 Evakuering och transporter

Under *flodvågskatastrofen* var önskemålet för de flesta svenskar att snabbt komma hem till Sverige. Huvudresursen för hemtransporten var reseföretagens egna transportmöjligheter, kompletterade med de extra plan som företagen via sina kontakter på flygmarknaden lyckades hyra in. Någon akut fysisk brist på plan eller

besättning uppstod inte, då det fanns ledig kapacitet på världsmarknaden under den aktuella perioden.

Till charterföretagens ordinarie och inhyrda kapacitet kom SAS och Thai Airways reguljära flygningar. Utöver dessa resurser bidrog SAS på svenska regeringens förfrågan med extraflygningar. Utrikesdepartementet beställde därutöver enstaka flygningar med andra flygbolag. För skadade resenärer var utgångspunkten de sjuktransporter som kunde mobiliseras av SOS International och liknande företag. Denna kapacitet visade sig vara otillräcklig, vilket ledde till statliga sjuktransporter som främst kom att skötas i SAS regi. Enstaka skadade fick också transport med flygplan från bland annat Finland och Italien. Totalt transporterades omkring 20 000 svenska resenärer hem till Sverige under perioden, fram till och med den 8 januari 2005. Den luftbro som svenska staten arrangerade via SAS omfattade drygt tjugo flygningar till Skandinavien (Stockholm, Köpenhamn och Oslo), varav två rena sjuktransporter. Omkring 2 000 resenärer evakuerades med hjälp av den statliga insatsen, varav 1 700 med SAS-planen. Detta motsvarar tio procent av det totala antalet svenska resenärer som evakuerades från Thailand.¹

Regeringen gav vidare i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att ordna transporten från Thailand till Sverige av de avlidna. Rikspolisstyrelsen träffade sedan ett avtal med Sveriges Försäkringsförbund och de försäkringsbolag som är anslutna till förbundet som innebar att försäkringsbolagen svarade för dessa transporter.²

Under *Libanonkrisen*, som startade den 12 juli 2006, var det frågan om evakuering som var i fokus. Evakueringen inleddes den 16 juli med en bussresa till Syrien för vidare transport till Sverige. Transporterna kom sedan att koncentreras till sjövägen via Cypern. Mellan den 16 juli och den 16 augusti 2006 evakuerades över 8 400 svenskar och andra personer från Libanon och Syrien. UD chartrade 53 flygtransporter, tre fartyg för trafik mellan Beirut och Larnaca, Limasol eller Mersin samt ett femtontal bussar för transporter till Syrien.³

Erfarenheterna av dessa två händelser visar att *evakuering av skadade och oskadade från katastrofområdet* liksom att *föra hem*

¹ SOU 2005:104 s. 156 f och 216 ff. samt expertrapporten, bilagan s. 219 ff. Enligt expertrapporten s. 231 var det fråga om 1 800 personer som transporterades med SAS-planen.

² Överenskommelse 2005-02-11 om hemtransport av avlidna från det tsunamidrabbade området i Sydostasien, RPS dnr AKAT-231-1/04.

³ PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

avlidna är prioriterade åtgärder. I Thailand kunde de flesta resa hem genom reseföretagens försorg men statens insats var ett nödvändigt komplement och för transporten av de avlidna gjorde försäkringsbolagen en viktig insats. Under Libanonkrisen var den statliga evakueringen helt avgörande för att svenskarna skulle kunna lämna området då säkerhetsläget inte möjliggjorde vanliga civila transporter, bl.a. krävdes det kontakter med såväl Israel och Libanon som Hizbollah för att få försäkran om att inga angrepp skulle ske längs rutterna. Utrikesdepartementets strategi var också att agera snabbt för att skapa så stor transportkapacitet som möjligt.

De slutsatser som kan dras av dessa två händelser är att evakuering eller transport från katastrofområdet kommer att vara en prioriterad åtgärd, att omfattningen av den statliga insatsen i den delen kan variera men att det är viktigt att staten agerar för att skapa en stor transportkapacitet som sedan kan modifieras beroende på händelseutvecklingen. Det kan tilläggas att transportkapaciteten också måste vara avpassad för det faktiska behovet. Det är uppenbart att transport av skadade kräver helt andra typer av transportmedel än transport av fysiskt oskadade människor. Flodvågskatastrofen visar också vilka viktiga roller som reseföretagen och försäkringsbolagen har och att det krävs ett strukturerat samarbete mellan staten och dessa.

4.1.2 Andra åtgärder

I *Thailand* var många svenskar skadade och många stod utan boende och kläder. Som framgår av de berättelser som lämnades till Katastrofkommissionen fick svenskarna uppskattad hjälp från Thailand, både i organiserad form och genom individuella insatser. Behoven hos både thailändarna själva och turisterna var dock omfattande och med en delvis utslagen infrastruktur var det inte möjligt att bistå alla och bl.a. var sjukhusen överbelastade. Värdefullt stöd till de drabbade lämnades även av reseföretagen, försäkringsbolagens larmcentraler, frivilligorganisationer samt av enskilda människor. Detta stöd omfattade t.ex. inkvartering och måltider, utdelning av kläder, utbetalning av kontanter, enklare sjukvård, eftersökning av skadade och omhändertagande av ensamma barn. De drabbades behov kunde delvis mötas genom denna hjälp men eftersom behoven var mer eller mindre oändliga,

framför allt under den första veckan, kunde inte alla människor få stöd i den utsträckning som behövdes. Den svenska statliga insatsen kom igång efter hand. Förutom de insatser som påbörjades på plats av ambassaden, anlände efter några dygn en styrka från Räddningsverket samt viss sjukvårdspersonal från Sverige. Insatser av olika slag från Sveriges sida blev sedan mer omfattande. En viktig del var omhändertagandet och identifieringen av de avlidna.

Även under *Libanonkrisen*, som har kommit att uppfattas som en ren evakuering, fanns behov utöver själva transporten bort från krigshärden. Som exempel kan nämnas att säkerhetsläget gjorde att svenskarna i något fall inte kunde avresa från Beirut med det fartyg som det var tänkt och det krävdes därför inkvartering på hotell i väntan på nästa avresemöjlighet. Även läkarhjälp behövdes för att hantera chockade personer.⁴

Slutsatserna av detta är att även om det prioriterade önskemålet för de drabbade är att snabbt evakueras från platsen och att en lyckad evakuering kan sägas vara målet för katastrofinsatsen, krävs även andra åtgärder. Problemet är att det är svårt att i förväg ange vilka åtgärder som kan behövas. Eftersom händelseförloppen vid kriser och katastrofer definitionsmässigt är oförutsägbara är det inte möjligt att på planeringsstadiet ange vad som kommer att krävas vid en katastrofinsats. Styrande för att bestämma omfattningen av en katastrofinsats utöver en evakuering bör därför vara vilka behov av praktiska åtgärder och hjälp som uppstår för drabbade människor vid den enskilda katastrofen. Ett visst mått av improvisation är därför ofrånkomligt. Vid flodvågskatastrofen var t.ex. behovet av avancerad sjukvård helt annat än under Libanonkrisen och det fanns även helt andra basala behov som t.ex. av kläder. Det är också av stor vikt att den faktiska behovsbedömningen görs av personer som arbetar med dessa frågor till vardags. Även om det finns en politisk dimension genom att de politiskt ansvariga anger inriktning och gränser för insatsen får det inte skymma det faktum att det krävs sådana professionella bedömningar.

Omfattningen av insatsen hänger också samman med *hur* behoven kan mötas. Har de drabbade egna resurser, vad kan reseföretagen bidra med och hur är läget i värdlandet? Det är fullt tänkbart att värdlandet, reseföretagen, försäkringsbolagen och deras larmcentraler samt frivilligorganisationer kan möta de behov

⁴ PM 2006-07-31, Rapport och erfarenhetsliggare från insatsstyrkan i Beirut i juli 2006.

som de drabbade inte kan hantera själva och att fokus för svenska staten i stället blir att organisera resor ut från katastrofområdet i den mån detta inte kan lösas på annat sätt. I sammanhanget vill vi återigen betona vikten av att svenska staten samarbetar med övriga aktörer. Genom samarbete och upparbetade rutiner skapas förutsättningar för att resurser och kunskap tillvaratas på bästa sätt, vilket i sig är ett villkor för en väl fungerande katastrofinsats.

4.1.3 Särskilt om sjukvård

Under *flodvågskatastrofen* skadades över 1 500 svenskar och nästan alla hade mjukdelsskador i form av sår-, stick- och krosskador. Uppemot hälften hade dessutom frakturer, luxationer eller ledbands- eller senskador. Många hade multipla skador och ett stort antal hade även fått in vatten i luftvägarna. Som en följd av brist-situationen utvecklades även sårinfektioner. Den thailändska sjukvården gjorde ovärderliga insatser men resurserna var otillräckliga i den rådande situationen. Som en konsekvens av överbelastningen tvingades man t.ex. att evakuera patienter i tillstånd som normalt skulle ha bedömts som alltför allvarliga för att tillåta en flygevaktering. Vissa av de skadade behövde ligga och en del behövde vård också under resan.⁵ Det senare visar att även om sjukvårdsbehovet i sig måste lösas så är frågan även tätt sammankopplad med evakueringen.

Det är givet att de akuta behoven måste mötas av den inhemska sjukvården, bl.a. är det rent logistiskt inte möjligt att vara på plats på andra sidan jordklotet förrän tidigast efter ett par dygn. Erfarenheterna från Thailand visar dock att svenska sjukvårdsinsatser kan vara motiverade på plats även efter viss tid och till detta kommer behoven av vård under evakueringen. Som framgår av avsnitt 2.5 är en av stödstyrkans uppgifter att hjälpa drabbade svenskar med bl.a. sjukvård och i styrkan ingår därför också läkare och annan medicinsk personal.

Socialstyrelsen har lämnat ett *förslag till lag om katastrofmedicinska insatser i utlandet vid en stor olycka eller katastrof*. Förslaget innebär att vid stora olyckor och katastrofer utomlands kan en svensk katastrofmedicinsk insats bli aktuell om värdlandets sjukvård och de resurser som kan tillhandahållas av andra, såsom reseföretag och försäkringsbolag, inte räcker till. Sveriges uppgift

⁵ SOU 2005:104 s. 207 ff. samt expertrapport, bilagan s. 123 ff.

blir att komplettera med de resurser som det råder brist på och att så snart som möjligt transportera hem de skadade och sjuka till Sverige. Vissa utpekade landsting skall enligt förslaget hålla beredskap för att göra katastrofmedicinska insatser utomlands medan det är Regeringskansliet som beslutar om en katastrofmedicinsk insats skall inledas.⁶ Förslaget bereds för närvarande av Socialdepartementet och en proposition kan komma under våren 2008.

Även om vi menar att sjukvård bör ingå i ansvaret för en katastrofinsats ser vi i och för sig inga formella hinder mot att formerna för mer omfattande sjukvårdsinsatser regleras separat på detta sätt.

4.1.4 Särskilt om smitta

En katastrof kan också ha sin upprinnelse i en pandemi. En pandemi är en infektionssjukdom som sprids över stora delar av världen och drabbar en stor andel av befolkningen i varje land, t.ex. Spanska sjukan år 1918 och Hongkonginfluensan år 1968. Den form av smitta som diskuterats på senare tid är fågelinfluensan (H5N1) och den har sedan 2003 konstaterats hos människor i Sydostasien. Den skulle kunna utvecklas till en pandemi och risken uppstår om fågelviruset muterar och får förmågan att spridas mellan människor.⁷

Skulle en sådan pandemi uppstå och beröra svenskar måste det övervägas vilka faror en evakuering medför ur smittosynpunkt. Redan riskerna för att någon kan smittas innebär särskilda problem och i detta läge måste smittkontroll vara en prioriterad åtgärd. Smittan eller risken för smitta gör att evakueringen måste ske under kontrollerade förhållanden, vilket kan innebära att reseföretagens transportresurser inte kan utnyttjas. Det medför också att lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa aktualiseras. Den trädde i kraft den 15 juni 2007 och grundar sig på Världshälsoorganisationens (WHO) nya internationella hälsoreglemente som trädde i kraft samma dag. Syftet med reglerna är att förhindra spridning av allvarliga hot mot människors hälsa över gränserna, främst smittsamma sjukdomar. Reglementet innebär att det vid smitta kan utfärdas restriktioner

⁶ Socialstyrelsens skrivelse Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands, mars 2006.

⁷ Beskrivningen är hämtad från Krisberedskapsmyndighetens Omvärldsexempel s. 25.

för resande från drabbade länder grundat på rekommendationer från WHO.⁸

Det kan bli en särskilt svår situation om smittan bryter ut i ett land med begränsade resurser. Fågelinfluensan förekommer främst i sådana länder. Om begränsade resurser kombineras med att svenskar av smittoskäl inte kan evakueras, står vi inför ett av de värst tänkbara scenarierna. Det är uppenbart att krav då kommer att ställas på svenska sjukvårdsinsatser i det land eller område där svenskar har smittats eller insjuknat. Sannolikt kommer det att handla om att stödja sjukvården i värdlandet med personella och andra resurser.

Det finns även andra situationer med smitta som kan vara om möjligt än värre att hantera, t.ex. smitta på grund av ett terrordåd med bakteriologiska medel. Vad än smittan beror på kommer särskilt hårda krav att ställas såväl på den politiska ledningen som på myndigheterna med särskilt ansvar för dessa frågor. Det mediala trycket och ryktesspridningen kommer att kräva en omsorgsfull behandling. Vårt förslag omfattar även sådana händelser men hanteringen av ett läge med smittade svenskar utomlands är en svår och komplicerad fråga som kräver särskilda insikter och expertis. Det är viktigt att beredskapen och planeringen inför sådana händelser blir ytterligare sakkunnigt belyst i en annan ordning.

4.2 Vilka skall omfattas?

Denna fråga innehåller flera aspekter, såsom bosättningsprincipen kontra medborgarskapsprincipen, dubbelt medborgarskap och återflytt till tidigare hemland. Till en början redogörs nedan för gällande ordning i olika avseenden samt omständigheterna vid Libanonkrisen.

⁸ Skrivelse från Socialstyrelsen, rättssekretariatet 2007-07-23.

4.2.1 Gällande ordning

I gällande konsulärt regelverk finns det olika regler om vilka som kan omfattas av konsulärt stöd. Av 12 § förordningen (1992:247) med *instruktion för utrikesrepresentationen* följer att beskickningar och konsulat skall ta till vara svenska medborgares intressen.

I *lagen* (2003:491) om *konsulärt ekonomiskt bistånd* ser personkretsen annorlunda ut. Lagens huvudsyfte är att göra det möjligt för de personer som omfattas av lagen att *återvända till Sverige* efter en tillfällig utlandsvistelse men där detta försvåras på grund av t.ex. ett rån eller sjukdomsfall och personen saknar medel för sin hemresa eller för sjukvård.⁹ Lagen utgår från *bosättningsprincipen* varför rätten att få konsulärt ekonomiskt bistånd i första hand skall vara förbehållen dem som är bosatta i Sverige men tillfälligt befinner sig utomlands. Utifrån kriteriet om bosättning är de biståndsberättigade enligt 3 § i första hand svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige, dvs. personer med rätt till resedokument enligt 1951 års Genèvekonvention och 1954 års New York-konvention.

Om det finns särskilda skäl kan bistånd enligt 4 § även lämnas till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige samt till andra utlänningar än flyktingar och statslösa personer och som är bosatta i Sverige. I det senare fallet avses t.ex. person som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös som är bosatt här. Det sägs även att hänsyn bör tas till hur lång tid personen varit bosatt i Sverige samt att bistånd i dessa fall bör kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med en svensk medborgare, flykting eller statslös till vilken han eller hon har nära anknytning och nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen och det skulle vara oskäligt att inte ge bistånd.¹⁰

Enligt förarbetena kan personer med *utländskt eller både svenskt och utländskt medborgarskap* ha rätt till motsvarande bistånd från den andra staten och då föreligger inte rätt till svenskt bistånd.¹¹ Vad gäller *utflyttade* personer innebär bosättningsprincipen att svenskar som har flyttat från Sverige ofta är avskurna från rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Ett beslut att bosätta sig i ett annat land innebär enligt förarbetena ett val, inte bara av ett annat klimat

⁹ Prop. 2002/03:69 bl.a. s. 50.

¹⁰ Prop. 2002/03:69 s. 51.

¹¹ Prop. 2002/03:69 s. 38.

m.m. utan också av ett annat samhälle och den utflyttade måste inrätta sig efter de rättigheter och skyldigheter man har där. Bosättningsprincipen som avslagsgrund är därför särskilt aktuell då hjälpbehov uppstår i det land där personen är bosatt. Vid synnerligen ömmande fall då en utflyttad person saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land där han eller hon vistas, t.ex. på grund av demens, kan bistånd ändå ges. Situationen är också annorlunda om en utflyttad svensk medborgare, bosatt i ett land som tillämpar medborgarskapsprincipen, råkar i en nödsituation i ett tredje land. Det kan då finnas möjligheter till bistånd.¹²

Till dessa regler kan *regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap*, UF 2004:6 läggas. Enligt 2 § har varje utlandsmyndighet ansvar för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer eller därmed jämförliga omständigheter i stationeringslandet eller dess närhet. *Med svenska medborgare likställs* enligt 4 § bl.a. svenska medborgares utländska familjemedlemmar, flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige samt utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige om särskilda skäl föreligger.

Detta innebär att det i dagsläget finns skillnader i regelverket mellan vilka som skall erbjudas konsulärt ekonomiskt bistånd och vilka som enligt beredskapsföreskrifterna 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 beredskapsföreskrifterna som uttryckligen nämner evakuering finns inget motsvarande bosättningskrav i författningstexten och i en evakueringssituation likställs också svenska medborgares utländska familjemedlemmar med svenska medborgare.

¹² Prop. 2002/03:69 s. 37 f och 50.

4.2.2 Libanonkrisen

Totalt evakuerades över 8 400 personer till Sverige. Många var svenska medborgare med ursprung i Libanon och på tillfälligt besök under sommaren, andra var svenska medborgare som flyttat tillbaka till ursprungslandet. Det finns ingen dokumentation över vilka personkategorier evakueringen avsåg. Enligt uppgifter från Migrationsverket fanns det svenska medborgare med ursprung i Libanon som hade flyttat tillbaka och bildat familj där och vid evakueringen fick familjen inresa till Sverige på grund av familjeanknytningen. Antalet personer som fick inresa på denna grund är dock okänt för verket. Utrikesdepartementets insatschef på plats i Beirut har uppgett att de evakuerade hade varierande grad av svensk anknytning och det fanns personer med både svenskt och libanesiskt medborgarskap varav vissa hade flyttat tillbaka för att leva i Libanon medan andra var på tillfälligt besök och avsåg att resa tillbaka till hemvisten i Sverige. Både personer som flyttat tillbaka eller var på tillfälligt besök kom att omfattas av evakueringen men något antal kan inte specificeras. De flesta som hade dubbelt medborgarskap hade rest till Libanon på det libanesiska passet och många av dessa hade det svenska passet hemma i Sverige.

4.2.3 Dubbelt medborgarskap

Libanon är bara ett exempel på att det genom de senaste årtiondenas internationalisering har blivit allt vanligare att svenska medborgare arbetar och lever utomlands samt att invandringen till Sverige har ökat. En följd av detta är även att familjebildningen mellan svenska och utländska medborgare ökar. Denna utveckling har medfört att människor i högre utsträckning än tidigare känner anknytning till mer än ett land.

Tidigare gällde i Sverige principen att dubbla medborgarskap skulle undvikas och då gällande lagstiftning om medborgarskap var inriktad på att begränsa uppkomsten av fler än ett medborgarskap. Efter hand skedde en utveckling som innebar att utlänningar med hemvist i Sverige i stor utsträckning kom att jämföras med svenska medborgare. Den stadigvarande bosättningen fick därmed ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter medan medborgarskapet i motsvarande omfattning minskade i betydelse. Detta ledde till att principen om undvikande av dubbelt med-

borgarskap övergavs genom lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och att det blev fullt möjligt att inneha fler än ett medborgarskap. I förarbetena till medborgarskapslagen berördes särskilt frågan om konsulärt bistånd kontra dubbelt medborgarskap enligt följande.¹³

Problemen i fråga om möjligheterna att ge konsulärt bistånd har sin grund i att en stat enligt folkrätten i princip inte har rätt att inter文enera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den andra staten.

Detta innebär emellertid inte att en stat är helt utan möjlighet att hjälpa en av landets medborgare som befinner sig i något annat land där han eller hon också är medborgare. För det första anses diplomatiska underhandskontakter vara tillåtna så länge dessa accepteras av den andra staten. För det andra utesluter konventionsbestämmelsen inte heller ett ingripande i de situationer då detta kan anses vara påkallat av humanitära skäl. Möjligheterna för en stat att i sådana situationer agera för sina medborgare är emellertid i realiteten till stor del beroende av den andra statens goda vilja. Den som har dubbelt medborgarskap befinner sig således i dessa fall i en mer utsatt position än personer med enbart ett medborgarskap.

Den som beviljas svenskt medborgarskap och som även tillåts att behålla sitt gamla medborgarskap uppmärksammas i dag på de konsulära problemen i samband en bilaga som Statens invandrarverk [Migrationsverket] bifogar beslutet om svenskt medborgarskap. Den som förvärvar svenskt medborgarskap efter ansökan eller anmälan är således informerad om de problem som kan uppstå och styr därmed huvudsakligen själv över risken att hamna i en situation av det nu aktuella slaget. Finns det en sådan risk, kan han eller hon låta bli att resa till landet i fråga och därmed undgå problem. Företas resan ändå, så är det i vart fall i medvetande om att de svenska myndigheternas möjligheter att bistå vid vistelse i det andra landet är begränsade. Den enskilde kan även välja att söka befrielse från det andra medborgarskapet.

Mot bakgrund härav är, enligt regeringens uppfattning, eventuella svårigheter att lämna konsulärt bistånd inte något starkt skäl mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.

¹³ Prop. 1999/2000:147 s. 21.

4.2.4 Överväganden

Svenska medborgare bosatta i Sverige skall omfattas och detsamma bör gälla *flyktingar och statslösa bosatta i Sverige*, dvs. motsvarande huvudgrupperna enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Även *annan utlänning än flykting eller statslös, som är bosatt i Sverige* bör omfattas. Det skulle vara märkligt om personer som faktiskt är bosatta i Sverige skulle nekas hjälp när de i alla fall skall återvända till Sverige. Det kan t.ex. gälla personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige eller andra nordiska medborgare bosatta i Sverige.

Vad gäller *svenska medborgare bosatta utomlands* anför Kommittén om konsulärt bistånd 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.¹⁴ För vår del är vi tveksamma till om någon som flyttar utomlands har övervägt sin ställning vid en katastrof. Det kan vara ett medvetet och genomtänkt beslut att flytta utomlands när det gäller arbete, boende, skolgång för barnen etc. men den som är svensk medborgare bosatt utomlands kommer förmodligen att förvänta sig att även han eller hon omfattas av en svensk katastrofinsats.

I förarbetena till medborgarskapslagen antas det att människor kan ta till sig innebörden av ett *dubbelt medborgarskap*. Vi tror dock inte att särskilt många reflekterar över vilken betydelse ett dubbelt medborgarskap kan ha vid katastrofer. Detsamma gäller vid *återflytt* till sitt tidigare hemland. Libanonfallet är ett exempel på hur människor flyttar tillbaka till sitt ursprungsland i tron att det numera är ett lugnt och säkert samhälle att leva i. Det är alltså inte troligt att människor generellt i förväg överväger vilka konsekvenser ett dubbelt medborgarskap eller en återflytt kan ha för möjligheterna till skydd vid en katastrof. Till detta kommer att när svenska staten numera har valt att fullt ut godta dubbla medborgarskap är det rimligt att även dess konsekvenser accepteras.

Ytterligare en fråga vid dubbelt medborgarskap är om det skall ha någon betydelse *vilket pass* man reser på. I Storbritannien gäller vid dubbelt medborgarskap att om man reser på brittiskt pass i en stat där man inte är medborgare får man fullt konsulärt stöd, om man reser på det andra passet hänvisas man till den statens ambassad och om man befinner sig i det land där man har sitt andra

¹⁴ SOU 2001:70 s. 195.

medborgarskap har man normalt inget brittiskt stöd annat än vid ömmande fall.¹⁵ Med hänsyn till att en katastrofinsats syfte är att skydda liv och minska lidande är det inte rimligt med en sådan uppdelning för svensk del.

De slutsatser vi drar av resonemangen ovan angående dubbelt medborgarskap och flytt respektive återflytt utomlands är att dessa faktorer inte bör ha någon särskild betydelse för vilka som kan omfattas av en katastrofinsats. I övrigt kan det hävdas att det finns fördelar om de konsulära reglerna har en gemensam syn på vilka som kan omfattas av konsulärt stöd. Det skulle kunna vara en hållpunkt för våra resonemang men som framgått ovan är reglerna i dag inte helt samordnade. En rimligare utgångspunkt är i stället att ansvaret avser extrema situationer där kaos och panik råder. Det är inte svårt att föreställa sig hur besvärligt det skulle ha varit att stå på kajen i Beirut och välja vilka som skulle få följa med eller inte. Avgörande är således att detta handlar om katastrofer där staten griper in i undantagssituationer av humanitära skäl. Att i det läget neka hjälp till personer med anknytning till Sverige är inte rimligt. Därför bör även *svenska medborgare som är bosatta utomlands* omfattas av en katastrofinsats, liksom även *svenska medborgares utländska familjemedlemmar*, dvs. maka eller make, alternativt partner eller sammanboende, och barn under 18 år. Detta stämmer även överens med utrikesförvaltningens gällande beredskapsföreskrifter om bl.a. evakuering.¹⁶

Slutligen bör det påpekas att ett *dubbelt medborgarskap* kan ha betydelse för om man kan lämna det land där man har sitt andra medborgarskap. Under Libanonkrisen var det så vitt känt inga problem för personer med libanesiskt medborgarskap att lämna landet. I andra fall kan det bli problem att lämna det andra landet. Så långt möjligt får det hanteras genom diplomatiska underhandskontakter.

4.3 Vart bör en evakuering ske?

Enligt direktiven skall vi överväga om en evakuering i första hand skall ske till Sverige eller om den kan ske till en säker plats inom

¹⁵ Support for British Nationals Abroad: a Guide, <www.fco.gov.uk/travel>.

¹⁶ Europeiska kommissionen har föreslagit att det konsulära skyddet utvidgas till att även omfatta unionsmedborgares familjemedlemmar som är medborgare i tredjeland, grönboken *Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*, KOM (2006)712.

det drabbade landet, alternativt i angränsande land. Under flodvågskatastrofen och Libanonkrisen var det inte aktuellt att evakuera någon annanstans än till Sverige.

När det gäller evakuering av *skadade* är det av medicinska skäl svårt att tänka sig att de skulle kunna evakueras endast till första bästa säkra närområde och det strider också mot den humanitära princip som är vår utgångspunkt. Denna kategori bör i vart fall evakueras hela vägen till Sverige. Vid en evakuering av *oskadade* människor kan det vara möjligt att föreställa sig att de kan klara sig själva så fort de kommit ut ur katastrofområdet. Men eftersom en katastrofinsats kommer att aktualiseras vid mycket speciella situationer där upprinnelsen är något som beskrivs som en katastrof, kommer även fysiskt oskadade personer att befinna sig i ett mycket utsatt läge. Att lämna dessa människor i ett främmande område kan etiskt sett inte vara försvarbart. Det är lätt att föreställa sig vilket kaos som skulle ha utbrutit om de evakuerade från Libanon hade lämnats på Cypern. Arbetsbelastningen på utrikesförvaltningen skulle med all säkerhet ha fortsatt då någon form av konsulärt arbete ändå skulle ha krävts, om än från en annan plats, och trycket på de politiskt ansvariga skulle inte ha minskat.

Vid en *smittsituation* tillkommer behovet av smittkontroll. Bortsett från problemet att det kan vara olämpligt att över huvudtaget evakuera innan riskerna för smittspridning är klarlagda, finns det ett starkt intresse av fortsatt smittkontroll även vid ankomsten till Sverige. Detta intresse kan bara upprätthållas om evakueringen sker hela vägen hem. Det är för övrigt föga troligt att ett tredje land skulle vara villigt att öppna sina gränser för en grupp svenskar med exempelvis misstänkt fågelinfluensa.

Sammanfattningsvis bör transport hem till Sverige vara slutmålet för en evakuering, även om det kan förekomma fall då andra destinationer är lämpligare.

4.4 Vad bör omfattas av en evakuering?

Vi skall även överväga i vad mån lösöre bör omfattas av en evakuering. Under evakueringen från Libanon förekom inte några begränsningar avseende bagage per person men Utrikesdepartementets insatschef på plats fattade beslut om att säga nej till att medföra privatbilar. Mängden bagage medförde att evakueringsprocessen försenades och i ett fall kunde platser på ett brittiskt fartyg inte utnyttjas då britterna endast accepterade ett handbagage per person. En stor majoritet av de svenskar som erbjöds plats på fartyget valde då att stanna ytterligare en natt i Beirut i väntan på transport som skulle möjliggöra att ta med allt bagage. Det är möjligt att en begränsning av bagagemängden skulle ha påverkat antalet evakuerade. Det fanns även säkerhetsaspekter på de stora mängderna bagage då kontrollen av vad som medfördes på fartygen till Cypern var obefintlig. Insatschefen efterlyser i sin rapport tydliga riktlinjer och förslår att vid evakuering skall bagage få medföras motsvarande normalt flygbagage eller 20 kg plus handbagage per person, alternativt enbart handbagage.¹⁷

Då en katastrofinsats först och främst är humanitär anser vi att det inte är rimligt att insatsen även skall omfatta egendom. Det är den enskilde som måste ta ansvar för sin egendom genom försäkring. Utöver detta visar evakueringen från Libanon att det finns särskilda problem med generositet i fråga om bagage; ett brittiskt fartyg kunde inte utnyttjas och vidare fanns det ingen säkerhetskontroll. Vissa personliga ägodelar kan vara relevanta att ta med i den mån de avser pass, pengar, medicin och barnartiklar som blöjor och barnmat men det kan inte vara aktuellt att ta med mer bagage än vad som motsvarar ett lättare handbagage per person. Ansvaret för annan egendom kan, oavsett ekonomiskt eller personligt värde, inte ingå i ett offentligt åtagande. Det får i stället lösas genom privata försäkringar.

4.5 Anmälningsförfarande

Vi skall även överväga om det är önskvärt att införa någon form av anmälningsförfarande inför en utlandsresa, antingen vid utlandsmyndigheterna eller hos Utrikesdepartementet. Det innebär att den som tillfälligt reser utomlands skall kunna anmäla det t.ex. via

¹⁷ PM 2006-07-31, Rapport och erfarenhetsliggare från insatsstyrkan i Beirut i juli 2006

en webbplats. Som skäl för ett sådant system kan det hävdas att det därmed är lättare att få en bild av var i världen svenskar vistas och uppgifterna kan t.ex. användas för planering och beredskap. De skulle också kunna användas vid en katastrof för att skapa listor över svenskar som finns i det utsatta området. Någon modell av frivilligt anmälningsförfarande finns i flertalet av de länder som vi haft kontakt med. Plikt att anmäla utlandsresa finns i Schweiz men denna gäller inte vid utlandsvistelser som är kortare än sex månader. Vidare har Rådets arbetsgrupp för konsulära frågor rekommenderat EU:s medlemsstater att uppmana medborgarna att vid utlandsvistelse frivilligt lämna sina personuppgifter till beskickningarna, se avsnitt 2.1.4.

Det finns emellertid en rad invändningar mot ett system med anmälan av utlandsvistelse. Till en början kan ett sådant system enbart vara frivilligt; att förena det med en sanktion är inte rimligt. Frågan är därefter om det är realistiskt att ett system med anmälan vid utlandsresa skulle följas. Vi kan jämföra med de regler som gäller för folkbokföringen vid flytt utomlands som innebär att den som flyttar från Sverige och avser att bo utomlands minst ett år är skyldig att anmäla detta till Skatteverket. Enligt Skatteverket kan antalet personer som är folkbokförda i Sverige men som inte bor här troligen uppskattas till mellan 40 000 och 100 000 individer.¹⁸ Det kan vara en mängd skäl till denna brist i folkbokföringen men om inte ens denna obligatoriska anmälan fungerar helt tillfredsställande är det inte heller troligt att människor överlag kommer att anmäla en tillfällig utlandsresa. Uppgifterna eller listorna skulle därför vara ofullständiga. Det är inte sannolikt att de anmälda uppgifterna skulle vara mer omfattande och mer tillförlitliga än de som reseföretagen och anhöriga hemma i Sverige kan bidra med. Ett ytterligare problem är att de uppgifter som faktiskt lämnas kan vara felaktiga; resor avbokas eller förlängs utan att det följs upp med en ny anmälan. Vidare kan en anmälan om resa skapa förväntningar; eftersom Utrikesdepartementet vet att man är utomlands så räknar man med hjälp om något inträffar i landet i fråga. Förväntningar som inte alltid kommer att kunna realiseras. Vi anser av dessa skäl att något anmälningsförfarande inte bör införas.

För att få en realistisk bild av vart i världen svenskar reser får underlag i stället införskaffas genom undersökningar av det slag som Utrikesdepartementet redan nu köper genom konsulter. Vid

¹⁸ Skatteverket, Kartläggning av folkbokföringsfelet, 2006 s. 39.

en enskild händelse blir reseföretagens gästlistor av fortsatt stor betydelse för att få en uppfattning om vilka svenskar som befinner sig på plats, liksom uppgifter från anhöriga och andra i Sverige. I det arbetet bör, som Katastrofkommissionen konstaterade, polisen ha en särskild roll och det måste finnas ett förberett samarbete mellan Utrikesdepartementet och polisen i dessa frågor, särskilt viktigt är det att ha tillgång till användbara databaser.¹⁹ Regeringskansliet har också uppdragit åt en utredare att kartlägga vilka myndigheter som har behov av information om drabbade svenskar vid en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Utredaren skall lämna förslag på åtgärder för att säkerställa god tillgång till information vid sådana händelser. Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2008.²⁰

¹⁹ SOU 2005:104 s. 228 ff och 330 f.

²⁰ Ju2007/10948/P.

5 Fördelning av kostnader

En huvudfråga för kommittén är hur det ekonomiska ansvaret för en katastrofinsats i efterhand skall fördelas. I uppdraget ingår emellertid inte att utreda ansvarsfördelning inom staten, utan endast staten i förhållande till enskilda och privata aktörer. Vidare sägs det i direktiven att kommitténs förslag inte skall försvaga incitamenten för den enskilde att själv skaffa en försäkring.

Frågan om *obligatorisk reseförsäkring* är inte berörd i direktiven men det finns ett samband med frågan om kostnadsfördelning varför det i och för sig skulle kunna vara näraliggande för oss att även utreda ett obligatorium på samma sätt som det är obligatoriskt med trafikförsäkring. Jämförelse med trafikförsäkringen är emellertid missvisande då dess främsta syfte är att skydda tredje person. Förekomsten av trafikförsäkringar kan också följas upp genom att alla försäkringspliktiga fordon är registrerade, vilket gör att det går att ha sanktioner mot den som inte har trafikförsäkrat sitt fordon. Det är närmast omöjligt att bevaka efterlevnaden av en obligatorisk reseförsäkring och även om det vore möjligt skulle det knappast finnas en acceptans hos allmänheten att ha ett obligatorium förenat med en sanktion. En obligatorisk reseförsäkring är således en fråga som kräver en mängd olika överväganden. Den är också komplex med hänsyn till att den berör grundläggande frågor om försäkringslösningar och det offentliga åtagandet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till innehållet i direktiven anser vi att vi inte kan utreda frågan.¹

¹ Denna fråga har även behandlats av Kommittén om konsulärt bistånd och avfärdats, SOU 2001:70 s. 326.

5.1 Gällande ordning vid konsulärt ekonomiskt bistånd

Det konsulära stödet är i första hand en hjälp till självhjälp. I de fall stöd ges enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är detta ett lån som normalt skall betalas tillbaka till staten. Om biståndet har lämnats till någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig. Återbetalningsskyldighet får dock jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Då återbetalningsskyldigheten är uttryckligen fastställd i lagen är det i och för sig inte nödvändigt att biståndstagaren har undertecknat en biståndsansökan med återbetalningsförbindelse för att återbetalningsskyldigheten skall gälla.²

I förarbetena betonas att det konsulära ekonomiska biståndet avser tillfälligt ekonomiskt stöd i akuta situationer och att bakgrunden till hjälpbehovet i den akuta situationen är typiskt sett inte så mycket den hjälpbehövandes svaga ekonomiska ställning som det förhållandet att behovet uppstått utomlands. Vidare anføres följande.³

Det finns därför all anledning att ha som bestämd utgångspunkt att biståndet skall betalas tillbaka. Samtidigt innebär det förhållandet, att allmänt ekonomiskt bistånd inte skall lämnas förrän det klarlagts att den hjälpbehövande saknar möjlighet att själv få fram erforderliga medel, att personer med svag ekonomi kommer att vara överrepresenterade i gruppen av biståndsmottagare. Det ekonomiska bistånd som behöver lämnas till en person i en nödsituation kan också ibland avse betydande belopp. Bland biståndsärendena förekommer därtill otvivelaktigt fall i vilka omständigheterna framstår som så ömmande att en möjlighet att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten är motiverad. Att sådana bedömningar ofta är svåra och även – som kommittén anført – kan sägas vara artfrämmande för utrikesförvaltningens verksamhet utgör med hänsyn härtill inte tillräckliga skäl för att avskaffa möjligheten till eftergift. Några egentliga andra skäl för en sådan förändring har inte framkommit. Ekonomiskt skulle förändringens effekter vara små. Möjligheten till hel eller delvis eftergift av återbetalningsskyldigheten för mottaget allmänt ekonomiskt bistånd bör därför finnas kvar, för att tillämpas med samma restriktivitet som hittills.

² I UD:s Rättshandbok I, 2002 s. 59 sägs dock att det är viktigt att utlandsmyndigheten upplyser biståndstagaren om återbetalningsskyldigheten.

³ Prop. 2002/03:69 s. 45 f.

I realiteten betalas bara ca 15 procent av det utbetalade biståndet tillbaka till staten. Detta beror på att det trots uttalandet i förarbetena ovan vanligtvis är mycket ekonomiskt svaga personer som har behov av och beviljas detta bistånd.⁴

5.2 Kostnaderna vid tidigare katastrofer

5.2.1 Flodvågskatastrofen

En total sammanställning över statens kostnader gällande de direkta insatserna under flodvågskatastrofen låter sig knappast göras men uppgifterna nedan kan dock ge en fingervisning om omfattningen av kostnaderna.⁵

Enligt Utrikesdepartementet var utgångspunkten att de myndigheter som medverkade i räddningsarbetet skulle stå för sina egna kostnader. Departementet har därför ingen total siffra för statens del men däremot finns det uppgifter om de kostnader som belastade anslaget under utgiftsområde 5 Internationell samverkan, 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet.

Anslagsbelastningen uppgick 2005 till ca 157 miljoner kronor med följande fördelning.

	Kostnad mnkr
Ersättning till reseföretag	31,3
Ersättning till flygbolag	38,5 ⁶
Ersättning till Räddningsverket	58,3 ⁷
Ersättning till Socialstyrelsen och landstingen för personal	10,5
ID-kommissionen	15,0
Övrigt	3,4

⁴ Uppgifter från UD KC.

⁵ Uppgifter från UD PLAN.

⁶ SAS ca 25,3 mnkr (svensk andel) samt övriga bolag ca 13,1 mnkr.

⁷ Merparten av dessa kostnader var löner, inklusive löner till lokalanställda, resor samt betalda tjänster i utlandet som hyreskostnader, hotell och maskinhyror. Totalkostnaden uppgick till 60,5 mnkr och de 2,2 mnkr som inte ersattes av Utrikesdepartementet belastar Räddningsverkets förvaltningsanslag och är troligen lönekostnader. Uppgifter från Räddningsverket.

Utöver detta fanns kostnader för samhället för bl.a. ceremonier och resor för anhöriga, flygplatsen Ärna, kostnader för Försvarsmakten och polisen samt sjukvård i Sverige.

Vad gäller *ersättningen till reseföretagen* är bakgrunden att tre reseföretag riktade anspråk mot staten avseende kostnader för bl.a. extra flygbesättningar, evakueringshotell, medicin och egen personal med totalt 54,8 miljoner kr.⁸ Efter förhandlingar mellan reseföretagen och Kammarkollegiet beslutade regeringen att företagen skulle få ersättning från staten ex gratia med totalt 31,3 miljoner kronor.⁹

Beslutet grundade sig på Kammarkollegiets analys. Enligt kollegiet har staten inte något författningsreglerat ansvar för att bekosta hemresor för svenskar som vistats i ett katastrofområde medan däremot reseföretagen enligt 15 § paketreselagen har ett sådant ansvar. Även om kollegiet inte heller i övrigt fann någon omständighet som gör att staten på rättslig grund skulle ha att ansvara för reseföretagens kostnader ansåg kollegiet att det ändå var skäligt att staten ersatte vissa av kostnaderna ex gratia. Kammarkollegiet konstaterade att reseföretagen utförde ett betydande arbete för att ta hem och på annat sätt bistå resenärer som drabbades av katastrofen och att det får anses stå klart att de omedelbara effekterna av katastrofen för svenska resenärers del i avsevärd mån lindrades genom bolagens snabba och effektiva ingripanden. Kollegiet bedömde det därför som skäligt att ersätta företagen för vissa av de merkostnader som uppstått. Dessa avsåg kostnader för bl.a. extraflyg inklusive flygbesättningar, evakueringshotell, medicin och läkarvård.

Med dessa utgångspunkter som grund träffade Kammarkollegiet, med förbehåll av regeringens godkännande, en överenskommelse med de tre reseföretagen om ersättning från staten med totalt 31,3 miljoner kronor.¹⁰ Regeringen beslutade den 12 maj 2005 att godkänna överenskommelsen.¹¹

Som jämförelse kan nämnas att enligt företrädare för *försäkringsbranschen* uppgick kostnaderna för branschen till

⁸ I reseföretagens begäran om ersättning finns en sammanställning med fördelning av deras kostnader. Dessa uppgifter omfattas av sekretess.

⁹ Ex gratia innebär att det var fråga om en betalning från staten utan att staten medgav något ansvar.

¹⁰ Kammarkollegiet dnr 99-5322-05.

¹¹ Regeringsbeslut UD2005/27522/RS och UD2005/23895/RS.

150–200 miljoner kronor (exklusive separata olycksfallsförsäkringar).¹²

5.2.2 Libanonkrisen

Under Libanonkrisen beslutade regeringen vid ett extra regerings-sammanträde den 14 juli 2006 att Utrikesdepartementet fick överskrida anslaget 5:4 med 50 miljoner kronor. Den 29 juli beslutade regeringen om ytterligare 50 miljoner kronor, dvs. överskridande medgavs med totalt 100 miljoner kronor. De anslagna medlen skulle användas för flyg, fartyg och bussar som chartrats av Utrikesdepartementet samt för de kostnader som den enskilde haft för evakueringen inklusive egna transportkostnader och merkostnader för mat och logi. Den 27 juli beslutade regeringen att staten också slutligt skulle svara för kostnaderna.

Totalkostnaden uppgick till 77 miljoner kronor med följande fördelning.¹³

Antal		Kostnad mnkr
53	Flygevaktering	32
6	Fartygsevaktering	24
50	Bussevaktering	3,1
	Resor, logi m.m.	5
	Räddningsverket och Polisen	9,7
	Luftfartsverket	2,7
	Övrigt	0,5

5.3 Tidigare utredningar m.m.

Försvarsutskottet har vid flera tillfällen behandlat motioner om inrättandet av en katastroffond för ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer i Sverige. Dessa har tidigare avslagits bl.a. med motiveringen att det skadeförebyggande arbetet är viktigt och att incitamenten för sådana insatser bör stimuleras och inte elimineras vilket en statlig garantiersättning eller liknande kan leda till.¹⁴ Vid

¹² Uppgifter från kommitténs expert Anders Beskow.

¹³ UD, arbetspapper 2007-02-14.

¹⁴ Bet. 2001/02:FöU5 och bet. 2003/04:FöU2.

ett senare tillfälle anger utskottet att det vid naturkatastrofer kan krävas särskilda insatser från regeringens sida¹⁵ vilket föranlett Regeringskansliet att tillsätta en utredare för att se över i vilken utsträckning staten bör svara för finansieringen av katastrofersättning till kommunerna.¹⁶

Utredningen av ersättningssystem för kommunerna föreslår ett riskfinansieringssystem för katastrofersättning till kommunerna. Systemet består av tre nivåer. Den första nivån omfattar kostnader som en kommun själv kan bära, beroende på vilken grundsjälvrisk kommunen valt ligger spannet på 3–50 miljoner kronor per händelse. Den andra nivån utgörs av en för kommunerna obligatorisk katastrofförsäkring som gäller i spannet mellan vald självrisk och 200 miljoner kronor per kommun och händelse. Den tredje nivån gäller när kostnaderna överstiger 200 miljoner kronor per kommun och händelse, varvid staten träder in och täcker överstigande kostnader. Försäkringslösningen innebär att kommunerna har ett gemensamt ansvar för systemet och att de solidariskt finansierar försäkringen medan staten genom Kammarkollegiet administrerar den. Försäkringen skall omfatta en kommuns faktiska merkostnader för att upprätthålla den kommunala servicen till medborgarna i samband med en naturkatastrof samt merkostnader för räddningstjänst och andra insatser. Utredaren granskade även hanteringen av kommunernas mottagningskostnader när personer evakueras till Sverige men detta föreslås inte ingå i försäkringslösningen. Utredaren anser i stället att det är rimligt att staten står för kommunernas mottagningskostnader vid evakueringar.

Katastrofkommissionen anser att någon förändring av det grundläggande ansvaret vid katastrofer utomlands inte är motiverad och därmed bör även finansieringsansvaret i allt väsentligt vara privat. Även om man stärker det offentliga möjligheter att ingripa i exceptionella situationer har försäkringsbolagen ett grundansvar för akutsjukvård och för hemtransport i akuta situationer. I fråga om oförsäkrade konstaterar kommissionen att de utgör ett problem eftersom försäkringsbolagen av naturliga skäl inte ville ta på sig något kostnadsansvar för denna grupp. Någon annan lösning än att det offentliga får ta det kortsiktiga finansiella ansvaret för nödvändiga åtgärder finns knappast medan det däremot är rimligt

¹⁵ Bet. 2004/05:FöU8.

¹⁶ Ds 2007:51, Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m.

att kostnaderna krävs in i efterhand. Försäkringsbenägenheten skyddas genom ett sådant konsekvent handlande. Kommissionen anför också att reseföretagen inte kan räkna med att få sina kostnader täckta av staten, även om situationen är extraordinär. Däremot kan naturligtvis kostnadsfördelningen bli föremål för förhandling och staten kan välja att ta en större andel av kostnaderna än vad lagstiftningen kräver.¹⁷

Även Utrikesdepartementets interna utvärdering av *Libanonkrisen* berör frågan hur de kostnader som uppstår för staten skall fördelas. Enligt utvärderingen är svaret på denna fråga inte självklart. Om avsikten är att kostnaden slutligen skall bäras av den enskilde måste detta göras klart för den enskilde innan en evakuering sker. Enligt utvärderingen kan staten annars inte i efterhand kräva den enskilde på ersättning men en sådan ordning skulle medföra stora problem och ytterligare öka pressen på den som befinner sig i en sådan situation att en evakuering är aktuell. Dessutom sker en evakuering i en krigs- eller katastrofsituation i regel under sådan tidspress att det är bevärligt att hantera skuldförbindelser eller motsvarande.¹⁸

5.4 Försäkringsbranschens inställning

För lösning av frågan om fördelningen av kostnader har reseförsäkringarna en särskild betydelse. Som framgått är det vanligt att resande har reseskydd, främst genom att skyddet normalt finns i hemförsäkringen, som större delen av befolkningen har. Till detta kommer de separata reseförsäkringarna. Med hänsyn till den stora betydelsen av försäkringar har kommittén bett försäkringsbranschen att närmare utveckla hur branschen ser på möjligheterna att aktualisera reseskyddet vid den typ av händelser som leder till en katastrofinsats. Eftersom försäkringsvillkoren till ordalydelsen inte täcker resekostnader för den som inte är skadad har vi särskilt frågat hur branschen ser på detta. Branschen har i huvudsak anfört följande.¹⁹

¹⁷ SOU 2005:104 s. 95 ff.

¹⁸ 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

¹⁹ Detta har skett via kommitténs expert Anders Beskow från Sveriges Försäkringsförbund som företräder 42 försäkringskoncerner eller -grupper som tillsammans svarar för mer än 90 procent av den svenska försäkringsmarknaden.

Det reseskydd som omfattas av hemförsäkringen och de särskilda reseförsäkringarna ger bl.a. skydd för vårdkostnader och resekostnader. Vid dödsfall ersätts kostnaderna för transport av den avlidne till hemorten i Sverige. Gemensamt för de olika ersättningsmomenten är att ersättning utgår till den del det rör sig om nödvändiga och skäliga kostnader vilket medför att försäkringsbolagen förbehåller sig att ha inflytande över de insatser som görs beträffande den försäkrade. Vissa villkor kräver t.ex. att en behandling föregås av ett godkännande av försäkringsbolaget. Det är också vanligt att försäkringsbolagen förbehåller sig rätten att avgöra om vård skall ske i vistelselandet eller i Sverige. Om det bedöms att den försäkrade på grund av sjukdom eller olycksfall skall resa hem till Sverige ersätts också merkostnaderna för resan.

En grundläggande förutsättning för att reseskyddet skall kunna aktualiseras för vård- och resekostnader är att det uppkommit en kostnad som direkt angår den försäkrade. Det innebär att man måste kunna härleda en specifik kostnad till den försäkrade. Försäkringsbolagen kan alltså inte ta på sig ett kollektivt ersättningsansvar, t.ex. så att bolagen i förhållande till deras premievolymer mellan sig fördelar uppkomna kostnader. En ytterligare förutsättning är att det är fråga om en kostnad för vilken den enskilde har ett betalningsansvar. Har staten initialt tagit på sig vissa kostnader kan dessa även om de kan hänföras till den försäkrade inte utan vidare belasta försäkringen. Det måste finnas *en rättslig grund* för den enskildes ersättningsansvar.

En särskild fråga är de fall när den försäkrade inte omedelbart drabbas av skada men väl *drabbas psykiskt*. Vid flodvågskatastrofen fick många fysiska skador vilka krävde vård på platsen liksom resa hem till Sverige. Dessa kostnader täcks av reseskyddet. Händelsen ledde också till att många drabbades hårt psykiskt och det medförde att försäkringsbolagen ansåg att även dessa personer ansågs uppfylla försäkringsvillkorens krav för ersättning för hemresekostnader. Enligt branschen finns det i allmänhet skäl att vid mycket allvarliga händelser utomlands visa stor förståelse för den psykiska belastning som drabbar de enskilda och som regel finns det inte skäl att ifrågasätta det motiverade i att den försäkrade lämnar landet. Det betyder att försäkringsbolagen kan förväntas ersätta uppkomna merkostnader för hemresa.

En annan fråga är i vilken mån reseskyddet kan utnyttjas av den som vistas i ett främmande land där t.ex. en *allvarlig smitta* förekommer. Den som, kanske efter påbud av myndigheterna, då

lämnar landet kan drabbas av resekostnader som annars inte uppkommit vid återresan till Sverige. Försäkringsvillkoren ger inte omedelbart besked om att försäkringsersättning utgår i ett sådant fall av evakuering. Branschen framhåller emellertid att – oavsett om det skrivs i villkoren eller inte – uppkomna resekostnader bör ersättas av bolagen så länge man kan se att den försäkrade genom hemresan minskat risken för att själv bli smittad och så länge det rör sig om skäliga kostnader m.m. Ett liknande synsätt har branschen beträffande den som vistas i ett land där *krig eller krigsliknande tillstånd* utbryter. Även om det i vissa fall inte följer direkt av dagens försäkringsvillkor har praxis utvecklats så att uppkomna resekostnader ersätts av försäkringsbolagen.

Vad gäller den praktiska hanteringen kan försäkringsbolagen via sina larmcentraler vara på plats tidigt. Vid större katastrofer utomlands kan det dock av praktiska skäl vara svårt för alla berörda försäkringsbolag att genast bli delaktiga. Akutåtgärder i form av vård och transporter måste kanske sättas in omgående och det kan inte utan vidare klarläggas om och i vilket försäkringsbolag den enskilde individen har sin försäkring. Även i sådana situationer kan man enligt branschen räkna med att försäkringsbolagen ersätter uppkomna kostnader om det kan visas vilka dessa är, till vilken individ kostnaderna kan knytas, att individen har ett rättsligt ansvar för dessa kostnader samt att kostnaderna kan anses nödvändiga och skäliga.

Det ovanstående visar enligt bolagen hur angeläget det är att det finns en väl fungerande samordning mellan privat försäkring och det allmänna, såväl innan en skada inträffar som när den blir känd. Genom ett samarbete i akuta situationer kan alla inblandade snabbt få en bra bild av vad som inträffat och ett underlag för beslut om de insatser som kan och bör göras av olika aktörer. Det kan på så sätt klarläggas bl.a. i vilken omfattning som försäkringsbolagen tillsammans med larmcentralerna kan bistå dem som på olika sätt drabbats av en skadehändelse. Branschen framhåller också att förutsättningarna för att bolagen skall bära uppkomna kostnader, t.ex. för vård och hemresor, är väsentligt gynnsammare om branschen snarast informeras om planerade insatser från staten och på plats medverkar i olika aktiviteter. Branschen understryker att man inte minst genom de olika larmcentralerna har stor erfarenhet och bra kontaktnät över hela världen och därmed goda möjligheter att aktivt bistå drabbade med motiverade insatser. På så sätt kan branschen bidra till att befintliga resurser används på ett optimalt

sätt och att man undgår en senare diskussion om det nödvändiga och skäliga i vissa uppkomna kostnader.

5.5 Överväganden

Vi har tidigare sagt att även om staten på ett annat sätt än privatpersoner eller företag kan agera mot andra länder och har andra resurser, är det ändå möjligt att låta den enskilde ta ett visst ekonomiskt ansvar för direkta insatser riktade mot honom eller henne. På så sätt dras *en skiljelinje mellan ansvaret för insatser och det ekonomiska ansvaret*. Detta skulle innebära att vid omfattande katastrofer tar staten ansvaret för insatserna och även för huvuddelen av kostnaderna medan den enskilde har ansvar för en del av de kostnader som direkt kommer honom eller henne tillgodo. Det kan vara rimligt att den enskilde får räkna med vissa ökade kostnader för att ta sig hem. Ett sådant system understryker att det i första hand är den enskilde som har ett ansvar och det är också förenligt med regleringen av det konsulära ekonomiska biståndet. Det finns dock flera andra synpunkter att ta hänsyn till.

Den viktigaste aspekten är betydelsen av *reseförsäkringar*. Våra förslag skall stärka incitamenten att ha reseförsäkring men det förutsätter att försäkringarna är användbara i kris- och katastrofsituationer. Enligt villkoren täcker försäkringarna kostnader för bl.a. sjukvård, hemresa för skadad person samt transport av avliden person. Men som framgått av försäkringsbranschens redogörelse kan reseskyddet aktualiseras i större omfattning än vad som framgår av villkorens ordalydelse, vilket bl.a. hänger samman med försäkringstagarens allmänna skyldighet att minimera sina skador. Den som stannar i ett katastrofområde löper naturligtvis risk för att bli skadad varför försäkringsbolagen har intresse av att personen lämnar området och kan förväntas ersätta resekostnaderna även för en oskadad person. Bolagen har även redovisat en generös inställning till begreppet skadad. Det är alltså möjligt för en enskild person att ha en försäkring med ett tämligen omfattande skydd även i dessa fall. För att statens kostnader sedan skall kunna överföras via den enskilde på reseförsäkringarna krävs det att den enskilde har ett kostnadsansvar mot staten. Dessa argument talar starkt för att den enskilde skall ha ett visst ansvar för statens kostnader vid en katastrofinsats och understryker vikten av att den som reser eller vistas utomlands har ett försäkringsskydd. En viss

kostnad kommer dock att stanna på den enskilde genom att han eller hon måste betala en självrisk för att ta försäkringen i anspråk.

Vad gäller övriga synpunkter på kostnadsfördelningen är frågan till att börja med om det finns *alternativ till det egna kostnadsansvaret*, förutom att staten kan ha det. Ett alternativ till ett enskilt kostnadsansvar skulle kunna vara att bygga upp särskilda *fonder* för att bekosta katastrofinsatserna, t.ex. genom en avgift på charterresor som i Nederländerna. Försvarsutskottet har tidigare avvisat tanken på statliga fonder för att reglera skador vid katastrofer i Sverige eftersom sådana fonder kan försvaga intresset för förebyggande åtgärder av olika slag. Samma argument kan användas mot denna typ av fonder. Utredningsförslaget om ersättning till kommunerna vid naturkatastrofer i Sverige innebär en form av försäkringslösning med självrisker och utgör inte skäl att ha något annat synsätt än utskottet. Fonder är således enligt vår mening inte aktuella att använda för finansiering av katastrofinsatser.

Vi har tidigare sagt att staten i betydande utsträckning kommer att stå för kostnaderna. Skall den enskilde ha ansvar för någon del är det kostnader som *direkt* kommer honom eller henne tillgodo som skall återkrävas. Det bör till en början vara *transportkostnaden*, dvs. kostnaden för resan ut ur landet hem till Sverige. De faktiska kostnaderna för hemtransport vid en evakuering kan dock bli betydande för den enskilde. De transporter som under flodvågs-katastrofen på statens uppdrag skedde med SAS uppgick, enligt Katastrofkommissionens logistik- och transportexperter, till ca 16 000 kronor per passagerare. Detta jämfördes med en typisk flygresä Arlanda–Bangkok som kostar 10 000–12 000 kronor tur och retur med linjetrafik och 6 000–8 000 kronor med charterbolag.²⁰ Tar vi beloppen ovan som avser kostnaderna för transporter under Libanonkrisen fördelat på totala antalet evakuerade blir beloppet ca 7 000 kronor per person. Det kan även vara svårt att i efterhand fastställa transportkostnaden för var och en som evakuerats. En lösning är att låta beloppet motsvara den billigaste resan vid normal hemresa från det aktuella landet till Sverige, vilket bör bli ett lägre belopp än den faktiska kostnaden.

I sig kan det diskuteras om det är försvarbart att kräva ersättning för en *sjuktransport* men om dessa skall undantas finns det gränsdragningsproblem. Hur skadad måste en person vara för att det skall anses vara en sjuktransport? Om en person med brutet

²⁰ U 2005:104, bilagan s. 231.

ben transporteras i ett flygplan med oskadade, skall han eller hon då betala? Eftersom reseförsäkringarna omfattar hemtransport av skadad och då bolagen enligt ovan har en generös inställning till begreppet skadad finns det inte anledning att skilja mellan transporter av skadade och oskadade.

Andra transportkostnader kan vara mer omdiskuterade om staten skall kräva ersättning för. När en *avliden* person transporteras hem från utlandet med stöd av det konsulära ekonomiska biståndet i dag skall de anhöriga deponera medel för detta. Om de anhöriga saknar medel kan staten svara för en lokal begravning.²¹ Vid en katastrof som vi diskuterar kan det ur ett etiskt perspektiv vara tveksamt om staten bör återkräva kostnad för transport av avliden, ett krav som i så fall riktas mot den avlidnes dödsbo. Samtidigt omfattas denna kostnad av reseförsäkringarna och det torde i realiteten vara ett mindre dilemma att låta dödsboet ansvara för kostnaden. Under flodvågskatastrofen agerade försäkringsbolagen och ansvarade för själva transporterna. Det är mycket troligt att så också sker i framtiden och att staten inte utför dessa transporter. Skulle staten ändå utföra transporten är det genom en ersättningsskyldighet fastställd i lag möjligt att få kostnaden ersatt genom den avlidnes försäkring. Det är också ett incitament för försäkringsbolagen att på ett tidigt stadium agera för att utföra transporterna – och för staten att snabbt inleda ett samarbete med bolagen. Ersättningsskyldigheten bör därför även omfatta transport av avliden. Det är troligt att den verkliga kostnaden för detta kan fastställas i efterhand och därför bör ersättningsskyldigheten i första hand bestämmas efter denna. I annat fall får någon form av schablon tillämpas.

Ytterligare en post som bör ingå i ersättningsskyldigheten är till individen kopplad *sjukvårdskostnad*, detta med hänsyn till att denna post ingår i reseförsäkringens skydd varför kostnaden kan vidareföras dit. Ersättningsskyldigheten bör dock inte avse lättare sjukvård motsvarande svensk öppenvårdsbehandling, t.ex. sådan vård som stödstyrkan kan tänkas ge. För att ersättningsskyldighet skall uppstå bör det vara fråga om vård jämförbar med den som ges när någon är intagen på sjukhus. På samma sätt som vid transport av avliden bör de faktiska kostnaderna för sjukvården kunna fastställas. När lokala sjukhus har anlitats bör de ersättningskrav som sjukhusen riktar mot svenska staten rimligen vara följda av ett

²¹ UD:s Rättshandbok I, 2002 s. 77 f.

underlag med uppgifter om vilka som vårdats och kostnaderna för detta. Är det inte möjligt att fastställa den faktiska kostnaden får schabloner användas.

Det kan diskuteras om *ytterligare kostnader* som är direkt hänförliga till den enskilde skall omfattas av ersättningsskyldigheten som t.ex. kostnaden för inkvartering. För att understryka den enskildes ansvar kan det dock räcka med kostnaderna för transport och sjukvård då det inte är fråga om att skapa kostnadstäckning för staten. Dessa kostnader är också de som typiskt sett ersätts av reseförsäkringarna.

Om den enskilde skall ha ansvaret för vissa kostnader är frågan hur denna lösning kan skapas i praktiken. En är den formella frågan om *ansökan krävs*. Under flodvågskatastrofen upplevde de drabbade att de bemöttes mycket byråkratiskt och med bristande empati när konsulär personal lämnade fram blanketter för ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd. En skyldighet att betala som är fastställd i lag kräver dock inte en ansökan eller en skuldförbindelse. Däremot bör det av lämplighetsskäl göras klart för den enskilde att han eller hon kan bli ersättningsskyldig. Även en sådan ordning kan dock medföra att pressen på den som drabbats ökas ytterligare och det kan i sig vara nog så delikat att hantera på plats, och liknande situationer som den under flodvågskatastrofen kan uppstå.

Ytterligare en praktisk aspekt är hur *försäkringsbolagen* kommer in i bilden. Försäkringarna avser individer och inte grupper av resande svenskar. Försäkringsbolagen måste alltså på ett tidigt stadium vid en katastrof ha diskussioner med staten om t.ex. transport av skadade och avlidna samt behöver veta vilka av deras försäkringstagare som berörs. Den första frågan handlar om att ha ett samarbete förberett i förväg och bör rimligen gå att ordna. Den senare frågan kan vara svårare att hantera i en kaotisk situation när registreringar dröjer etc. men det handlar även om hur bolagen samarbetar och deras inställning till att i efterhand sinsemellan reglera sina kostnader. Detta är bolagen vana vid från andra sammanhang varför problemet med vilka bolag som försäkrar vilka personer inte skall överdrivas. För att ett bolag skall kunna ta på sig kostnader krävs dock att kostnaden slutligen kan hänföras till någon som är försäkrad i det egna bolaget.

Försäkringsbolagen kan även ha svårt att agera operativt vid krigstillstånd som vid Libanonkrisen då dessa situationer kräver särskilda diplomatiska och politiska kontakter på hög nivå. Men det

hindrar inte att bolagens resurser och kontakter ändå skulle kunna utnyttjas, förutsatt att det finns ett genomtänkt samarbete i förväg.

Hur mycket staten skulle få tillbaka vid krav mot de enskilda kan diskuteras. I dag återbetalas endast 15 procent av det konsulära ekonomiska biståndet, vilket anger att det i praktiken är staten som står för merparten av de enskildas kostnader. Eftersom vi utgår från att reseförsäkringarna tas i anspråk vid katastrofer bör återbetalningsprocenten bli betydligt högre i dessa fall.

Vad som framför allt talar mot ett system med ersättningskrav från staten är att det kan bli *resurskrävande*. För att rikta krav mot dem som evakuerades från Libanon hade det enligt Utrikesdepartementet krävts en administration som inte finns i dag. Det kan också noteras att så vitt det är känt har inte något EU-land inlett ett återkravsförfarande gentemot sina medborgare efter evakueringen ur Libanon.

Ett strikt system skulle bli både politiskt och mänskligt svårt att upprätthålla. En katastrof är ett trauma på många plan och det kan bli uppslitande diskussioner om statens krav varför det krävs *jämkningsregler* för särskilt ömmande fall. Detta kan leda till svåra avvägningsfrågor och jämförelser mellan de enskilda som får ett krav på ersättning. Å andra sidan kan jämkning hanteras i andra sammanhang varför det i sig inte är någon mer bärkraftig invändning mot en ersättningsskyldighet.

Vad gäller *reseföretagens* roll har de redan ett ansvar enligt reglerna i lagen om paketresor och resegarantilagen. Dessa regler gäller oförändrade. Frågan är emellertid vilken effekt ett statligt ansvar för katastrofinsatser kan få för reseföretagens eventuella extrakostnader vid en katastrof. Kammarkollegiet anförde efter flodvågskatastrofen att staten inte har något författningsreglerat ansvar för att bekosta hemresor för svenskar som vistats i ett katastrofområde medan däremot reseföretagen har det enligt paketreselagen. Inte heller i övrigt fann kollegiet någon omständighet för att staten på rättslig grund skulle ansvara för reseföretagens extra kostnader, se avsnitt 5.2.1. Kan vårt förslag om katastrofinsats innebära att en sådan rättslig grund skapas? Enligt vår mening är så inte fallet. Reseföretagen ansvarar enligt 15 § paketreselagen om det är skäligt för kundernas återresa medan statens ansvar är att *komplettera* övriga tillgängliga resurser, bl.a. reseföretagens insatser. Detta hindrar inte att kostnader för eventuella extraordinära insatser från reseföretagens sida kan bli föremål för förhandling

med staten i efterhand på sätt som skedde efter flodvågs-katastrofen.

Sammantaget anser vi att det är viktigt med ersättningsskyldighet för den enskilde för att betona det personliga ansvaret och vikten av reseförsäkringar. Möjligheterna att försäkra sig är goda och försäkringsbranschen har redovisat en välvillig inställning när det gäller tolkning av försäkringsvillkoren. Med ett annat synsätt ökar risken för att statens ansvar övergår från ett ansvar vid extraordinära situationer till ett ansvar även vid mer normala händelser. Det är främst de praktiska invändningarna om att det kan medföra en resurskrävande administration som talar mot en ersättningsskyldighet. Dessa problem skall dock inte överdrivas. Staten kan visserligen inte som tredje part kräva ersättning av bolagen utan kraven måste riktas mot de enskilda personerna men genom ersättningsskyldigheten skapas förutsättningar för att aktualisera reseförsäkringarna. Därvid kan staten i sina krav upplysa om detta varefter den enskilde som är försäkrad kan involvera sitt försäkringsbolag och ge bolaget fullmakt att företräda honom eller henne vid regleringen. På så sätt kan både viss administration och uppslitande kontakter mellan staten och den enskilde delvis undvikas.

Vad gäller de som är *oförsäkrade* måste krav riktas även mot dessa personer. Någon annan ordning är inte möjlig men jämningsmöjligheterna skall naturligtvis gälla även för dem.

6 Inresa och visering

Enligt direktiven skall vi se över bestämmelserna om inresa och visering när det gäller dessas tillämpning i evakueringssituationer samt ta ställning till eventuella behov av förändringar i denna lagstiftning och lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Vi har tidigare behandlat vilka personkategorier som kan omfattas av en svensk katastrofinsats. Den personkrets som kan aktualisera inrese- och viseringsfrågor i detta sammanhang är svenska medborgares utländska familjemedlemmar.

6.1 Regelsystemet i dag

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige och inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt i landet, skall enligt 2 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) ha visering. Visering avser tillfälliga inresor och besök och vistelsen skall vara kortvarig, t.ex. för att besöka släkt eller vänner eller för turistbesök. Visering kan också avse rätt att vid ett eller flera tillfällen resa genom Sverige. Många andra länders medborgare är dock undantagna från viseringsplikten enligt särskilda överenskommelser m.m., se bl.a. 3 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97). Numera är den svenska utlänningslagstiftningen knuten till EG-rätten och Schengensamarbetet. Genom kravet på visering blir det möjligt att kontrollera utlänningars inresa till Sverige och Schengenområdet. Viseringarna används dels för att kontrollera invandringen, dels av säkerhetsskäl.¹

Den normala formen för viseringar är s.k. *enhetliga viseringar* som gäller för inresa och vistelse i högst tre månader i hela Schengenområdet. För en sådan visering krävs enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen att utlänningen

¹ Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, Utlänningslagen, 8 u., 2006 s. 66 f.

1. har ett gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass
2. på begäran kan visa upp dokument, av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet
3. har en medicinsk reseförsäkring för vistelsen
4. har tillräckliga medel för sitt uppehälle och för hemresan
5. inte har meddelats inreseförbud samt
6. inte anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

Om villkoren för visering enligt ovan inte är uppfyllda får en *nationell visering* beviljas enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering. En sådan visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige men inte i annat Schengenland. Vid prövningen skall en avvägning göras mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den person som beviljas viseringen inte kommer att lämna Sverige efter viseringstidens utgång. En nationell visering får om det finns särskilda skäl beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Om en nationell visering utfärdas, skall övriga Schengenländer underrättas.

Av förarbetena till reglerna om nationell visering framgår att sökande med mycket starka humanitära skäl bör få avslag endast om det framstår som uppenbart att sökanden har för avsikt att stanna kvar i Sverige. En sökande som har mindre starka humanitära skäl för sitt besök får inte visering om det framstår som sannolikt att sökanden inte tänker lämna landet efter viseringstidens utgång. En generell utgångspunkt är att risken för att sökanden skall stanna kvar i landet efter viseringstidens utgång får vägas mot besökets angelägenhetsgrad.²

² Prop. 2004/05:170 s. 169 och 272 f. Bestämmelserna i 3 kap. utlänningslagen motsvarar bestämmelserna i artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006.

Beslut om visering fattas av Migrationsverket. Beslut får också meddelas av Regeringskansliet. Verket kan med stöd av 3 kap. 12 § utlänningsförordningen ge utlandsmyndigheterna rätt att besluta om visering och detta har också skett i stor omfattning. I vissa länder där Sverige saknar representation förekommer det att ett annat Schengenland representerar Sverige. Det finns också länder där Sverige varken har någon egen utlandsmyndighet eller representeras av något annat land. Det medför att den som vill ansöka om visum till Sverige måste resa till närmaste land där det finns en svensk utlandsmyndighet eller där något annat land representerar Sverige.

6.2 Libanonkrisen

Frågor om inresa och visering aktualiserades under Libanonkrisen. Evakueringen var inriktad på svenska medborgare och utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige. Bland de svenska medborgarna fanns personer med ursprung i Libanon som hade flyttat tillbaka och bildat familj där. Evakueringen kom därför även att omfatta utländska familjemedlemmar till svenska medborgare och för att dessa personer skulle kunna resa in i Sverige krävdes det att de fick visering till Sverige.³

Enligt *Utrikesdepartementets utvärdering* av Libanonkrisen uppstod även frågan hur man skulle hantera viseringen när barn som var svenska medborgare var på besök hos släktingar som inte var svenska medborgare och där släktingen behövde följa barnen under transporten. Det förekom också att en svensk medborgare ville stanna kvar men önskade säkerställa att familjen kom till Sverige. Det var även problem med att skilja dem som var berättigade till evakuering från dem som inte var det och samtidigt upprätthålla principen i svensk migrationspolitik om familjens enhet. Ytterligare problem var att identifiera personer som ville bli evakuerade men vars identitetshandlingar och pass inte var i ordning. I några fall fattades beslut med stöd av 11 § passförordningen att provisoriska svenska pass med kort giltighetstid fick utfärdas för att möjliggöra utresa.⁴

³ Barnen kan ha varit svenska medborgare, se 1 och 4 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller kunnat förvärva medborgarskap genom anmälan enligt 5 §.

⁴ PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

Hantering av viseringarna komplicerades av att konsulatet i Beirut saknar behörighet att utfärda visering. Normalt hanteras dessa frågor av ambassaden i Damaskus, Syrien, men det var inte möjligt i den rådande situationen. Då evakueringen till största delen skedde via Cypern fick viseringarna i stället skötas av den svenska ambassaden i Nicosia. För att möjliggöra detta fick Utrikesdepartementets personal på plats i Beirut utfärda en handling till var och en av de personer som behövde visering till Sverige om att visering skulle utfärdas på Cypern. Hur många sådana handlingar som utfärdades är oklart men enligt en UD-tjänsteman som var på plats i Beirut under en vecka då 4 000–5 000 personer evakuerades så skrev han totalt mellan 30 och 40 handlingar om att visering skulle ske hos ambassaden i Nicosia. Enligt uppgifter från *ambassaden i Nicosia* utfärdade de emellertid endast två viseringar, vilka var enhetliga. *Ambassaden i Damaskus* har uppgett att de utfärdade ett tiotal nationella viseringar.

Enligt *Migrationsverket* var det inga större problem att tillämpa det sedvanliga regelverket i utlänningslagen under Libanonkrisen. Det som orsakade problem var den praktiska hanteringen av viseringarna. När det gällde möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd efter inresan till Sverige gav verket riktlinjer till tillståndsenheterna att ansökan kunde prövas trots att utlänningsfanns i Sverige. Hur många som faktiskt sökte uppehållstillstånd är dock okänt. Det har från verkets sida inte skett någon uppföljning av vad som hände med de personer som inte var svenska medborgare och som fick visering till Sverige. Det troliga är att många återvände frivilligt till Libanon när läget stabiliserades och då med sin svenska partner.

Vad gäller det *praktiska arbetet* i Libanon hade Utrikesdepartementets personal på plats löpande kontakter med Migrationsverket och ambassaderna i Nicosia och Damaskus, bl.a. om de personkontroller som behövde göras. Kontrollerna avsåg bl.a. om personen tidigare sökt uppehållstillstånd och fått avslag. Detta aktualiserades i några fall och ledde till att personerna nekades evakuering.

6.3 Arbetet inom EU

Europeiska kommissionen har föreslagit en förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar, genom vilken alla

bestämmelser om visering omarbetas och slås samman i en enda rättsakt.⁵ Så vitt det kan bedömas innebär förslaget till förordningen ingen ändring av det materiella regelverket. Kommissionen har även föreslagit inrättandet av gemensamma kontor för viseringsansökningar.⁶ Vidare har möjligheten att kompensera bristande konsulär representation, genom att en av EU:s medlemsstater får utfärda visum för en annan medlemsstats räkning i vissa tredjeländer, redan utvidgats ytterligare.⁷

6.4 Överväganden

Underlaget för att ta ställning till behovet av ändringar i reglerna om inresa och viseringar är tämligen magert. Frågan har visserligen aktualiserats av evakueringen från Libanon men materialet därifrån är bristfälligt. Vi vet t.ex. inte säkert hur många viseringar som utfärdades, vilka tillämpningsproblem som uppstod eller vad som sedan har hänt med de personer som fick viseringar. Det är alltså svårt att utifrån erfarenheterna av Libanonkrisen få en uppfattning om vilka regler som skulle behöva ändras inför kommande händelser.

Vid våra kontakter med personer som var på plats i Beirut och med företrädare för Migrationsverket har det inte heller framkommit några önskemål om förändringar i regelverket. Det förefaller som om de bestämmelser vi har i dag om inresa och visering fungerade även om det var en del praktiska problem. Det kan visserligen ifrågasättas om samtliga förutsättningar för en *enhetlig visering* var för handen; hade alla t.ex. medicinska reseförsäkringar eller hade man tillräckliga medel för uppehälle i Sverige? Däremot gjordes vissa registerkontroller. Vad gäller kravet att den som söker visering på begäran skall visa upp dokument av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet, är det rimligen krav som kan efterges i den aktuella situationen. Reglerna om *nationell visering* av humanitära skäl kan möjligen ha varit enklare att tillämpa under Libanonkrisen men underlaget medger inte några egentliga slutsatser.

Vår slutsats är ändå att regelverket om inresa och visering fungerade under Libanonkrisen och att det inte finns skäl för oss

⁵ KOM(2006) 403 slutlig, 13.7.2006.

⁶ KOM(2006) 269 slutlig, 31.5.2006.

⁷ Beslut 2004/15 av den 22 december 2003, EUT L 5, 9.1.2004.

att här gå vidare med viseringsfrågan. Däremot har det framgått att det var en mängd praktiska problem under Libanonkrisen. Detta berodde bl.a. på att det inte finns någon svensk utlandsmyndighet i Libanon, något som naturligtvis påverkade den praktiska hanteringen. Det fanns inte heller någon representant för Migrationsverket närvarande i Libanon och en sådan närvaro hade möjligen underlättat behandlingen av viseringsfrågorna även om denna person inte hade haft behörighet att fatta beslut. Det behövs också riktlinjer för den praktiska hanteringen av viseringar och identitetskontroller i evakueringssituationer. Detta har även påpekats i Utrikesdepartementets utvärdering av Libanonkrisen men något sådant arbete har så vitt det är känt inte påbörjats. Det är viktigt att detta arbete inleds så att de praktiska erfarenheterna av Libanonkrisen kan tas till vara. Resultatet av den utredning som Regeringskansliet har tillsatt för att se över behovet av informationshantering vid en katastrof utomlands kan också få betydelse för viseringarna genom att underlaget kan bli tillförlitligare.⁸

⁸ Ju207/10948/P.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för framtida katastrofinsatser är svåra att uppskatta och någon säker beräkning är inte möjlig att göra. Vid flodvågs-katastrofen belastades anslaget under utgiftsområde 5 Internationell samverkan, 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet med 157 miljoner kronor. Vid Libanonkrisen belastades anslaget med 77 miljoner kronor. Vid Libanonkrisen avsåg större delen av beloppet transportkostnader medan det är svårare att ange någon exaktare fördelning av kostnaderna för flodvågskatastrofen, se avsnitt 5.2.1. och 5.2.2.

Det är rimligt att anta att motsvarande kostnader kan uppstå vid kommande insatser. En reservation måste dock göras för att kostnaderna vid framtida händelser kan bli betydligt högre. Kostnaderna beror bl.a. på typen av händelse och hur många svenskar som berörs. En situation med t.ex. smitta kan kräva betydligt mer omfattande insatser med hänsyn till risken för smittspridning. Vad som kan antas är i alla fall att allt fler svenskar kommer att befinna sig utomlands i framtiden, vilket skulle kunna leda till att katastrofinsatser kan aktualiseras oftare. Det har också betydelse vilka belopp som staten kan komma att få åter med stöd av den enskildes ersättningsskyldighet enligt avsnitt 5 men även dessa belopp är vanskliga att värdera. Sammantaget kan den totala kostnaden för en katastrofinsats i varje fall uppgå till 200 miljoner kronor.

Anslaget 5:4 används huvudsakligen för konsulärt ekonomiskt bistånd samt skydd av barn i internationella situationer men anslaget skall även kunna användas för initiala utgifter för insatser vid en katastrof utomlands, dvs. när Utrikesdepartements snabbinsatsstyrka samt stödstyrkan skickas iväg för bedömning. För år 2008 är 3 826 000 kronor anslagna. För finansiering av ytterligare

insatser och åtgärder, som t.ex. evakuering, krävs ett regeringsbeslut. Under Libanonkrisen beslutade regeringen att Utrikesdepartementet fick överskrida anslaget 5:4 med totalt 100 miljoner kronor. Kommande händelser bör kunna hanteras på motsvarande sätt.¹

Utöver kostnaderna för katastrofinsatsen tillkommer de *administrativa kostnaderna* för att kräva ersättning enligt avsnitt 5. I dag hanteras kraven enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd av Utrikesdepartementet och kostnaderna för detta består främst av lönekostnaderna för 2–3 personer. Den återkravsverksamhet som en katastrofinsats kan aktualisera kan avse krav mot många personer och därför kräva mer personalinsatser. Kostnaden för detta är emellertid svår att beräkna då det gäller enstaka tillfällen och inte en reguljär kravverksamhet. Vilken administration som krävs beror också på vilken roll försäkringsbolagen kommer att ha vid regleringen.

7.2 Övriga konsekvenser

Våra förslag torde inte ha någon betydelse för de intressen som anges i 15 § kommittéförordningen.²

¹ Frågan om hur kommunernas mottagningskostnader skall hanteras då personer har evakuerats till Sverige diskuteras i Ds 2007:51, Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. Enligt utredarens förslag bör regeringen i samband med ett evakueringsbeslut även avsätta medel för förväntade kommunala kostnader.

² Enligt 15 § skall kommittén belysa förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags villkor i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8 Utformning av regelsystemet

8.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven skall vi 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. Däremot omfattar uppdraget inte en allmän översyn av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Frågan om *ersättningsskyldighet* enligt avsnitt 5 kräver reglering i lag. Det är i och för sig möjligt genom att införa en särskild bestämmelse i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Frågan är om det krävs *lagstiftning* i övrigt.

Vad gäller ansvaret som sådant för en katastrofinsats kan hänvisas till Katastrofkommissionen som påpekar att statens agerande även vid en kris bör vara lagbundet och beslutsordningen så långt som möjligt vara fastlagd i förväg.¹ Skälet för detta har närmare diskuterats i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Projekt krishantering och bl.a. sägs det att i orostider är behovet särskilt starkt av att medborgarna uppfattar att agerandet har stöd i regelverket samtidigt som det måste vara utformat på sådant sätt att det tillgodoser det krav på effektivitet som är nödvändigt vid en kris.² Vår slutsats är att det bör finnas en författningsberedskap för att hantera krislägen.

Nästa fråga är om de författningar som redan finns är tillräckliga. I 12 § *förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen* anges visserligen att utlandsmyndigheterna skall ge svenska medborgare hjälp och bistånd samt bevaka och skydda deras intressen men den bestämmelsen är alltför allmänt hållen.

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är i och för sig tillämplig också vid stora katastrofer utomlands och det kan därför diskuteras

¹ SOU 2005:104 s. 314.

² När krisen kommer, Slutredovisning från Projekt krishantering, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, 1994 s. 28 ff.

att den skulle kunna vara användbar och att kravet på författningsberedskap därigenom skulle vara uppfyllt. Detta skulle uppnås genom att införa en särskild bestämmelse som reglerar ersättningsskyldigheten samt att vi fastställer riktlinjer för tillämpningen av lagen vid kriser eller katastrofer. Riktlinjerna skulle vara utformade på sätt som vi tidigare har diskuterat, dvs. när en katastrofinsats skall inledas, vart en evakuering bör ske etc. Erfarenheterna under flodvågskatastrofen har dock visat att lagen inte är anpassad för denna typ av händelser. Det framgår också tydligt av lagtexten att inriktningen är på den enskilde och på situationer som visserligen kan vara omtumlande men inte med de följder vi har diskuterat. Katastrofinsatser ryms inte naturligt inom lagen då de går utöver lagens form av bistånd. Till detta kommer att ansvaret för katastrofinsatser innebär en skyldighet att agera (om än i undantagssituationer) och det är inte lämpligt att reglera en skyldighet genom att utsträcka en befintlig lagstiftning när lagen inte är tänkt eller anpassad för denna skyldighet.

Vidare finns *Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap* som bl.a. anger att varje utlandsmyndighet har ansvar för att hålla beredskap för att bistå svenska medborgare och andra med åtgärder som kan behöva vidtas på grund av t.ex. krigsfara eller naturkatastrofer. Att stödja statens ansvar för katastrofinsatser på beredskapsföreskrifterna kan emellertid inte heller vara välbetänkt då frågan om beredskap har andra adressater.

Ordningen med katastrofinsatser bör därför regleras särskilt i lag som en speciell form av konsulärt stöd. Genom en särskild reglering i lag skapas även legitimitet för systemet genom att riksdagen fastställer ramarna och att det tydliggörs att det är ett ansvar för undantagssituationer. Regeringen respektive Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får sedan med stöd av en delegation meddela vidare tillämpningsföreskrifter.

8.2 Författningskommentar

Förslag till lag om konsulär katastrofinsats

Allmänna bestämmelser

1 § Vid allvarlig kris eller katastrof utomlands skall en *konsulär katastrofinsats* genomföras av staten för att bistå enskilda om förutsättningarna enligt denna lag är uppfyllda.

Bestämmelser om *konsulärt ekonomiskt bistånd* till enskilda utomlands finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Denna lag gäller statens ansvar vid allvarliga kriser och katastrofer i utlandet som kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet. Utgångspunkten är att den enskilde har ett eget ansvar vid vistelse utomlands, att staten vid nödsituationer i första hand kan bidra med hjälp till självhjälp och att statens ansvar enligt denna lag endast aktualiseras i vissa särskilda fall.

Det finns flera definitioner av kris och katastrof. En vanlig beskrivning av en *kris* är att det är en situation där normala resurser inte räcker till för att hantera situationen.³ En *katastrof* kan beskrivas som en allvarlig påverkan på samhället som orsakar omfattande materiella, ekonomiska och miljöfarliga förluster, vilka överstiger samhällets möjligheter att hantera situationen med egna resurser.⁴

Statens insatser i dessa situationer benämns i lagen *konsulär katastrofinsats* för att skilja insatserna från det konsulära ekonomiska biståndet och annat konsulärt stöd.

³ SOU 2007:31 s. 48.

⁴ Enligt bl.a. FN (UN/ISDR, 2004).

Konsulär katastrofinsats

2 § En konsulär katastrofinsats skall genomföras vid kris eller katastrof utomlands om behoven av skydd, evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt.

Bestämmelser om *katastrofmedicinska insatser* utomlands finns i lagen (...) om katastrofmedicinska insatser i utlandet vid en stor olycka eller katastrof.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 3, 4.1, 4.3 och 4.4.

I bestämmelsen anges när en katastrofinsats skall inledas. Då en katastrofinsats endast skall inledas om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt understryks att statens ansvar är sekundärt och att det kompletterar övriga aktörers insatser. Genom det valda uttrycks-sättet skapas inte någon rättslig grund för att staten skall ha ett ansvar för reseföretagens extra kostnader, se avsnitt 5.2.1.

Vid tillämpningen är utgångspunkten att en katastrofinsats är *humanitär* och att dess syfte är att rädda liv och minska lidande. Detta övergripande syfte bör i varje situation vara en norm för bedömningen. De *händelser* som kan aktualisera en katastrofinsats kan vara naturkatastrofer, terrorism, tekniska olyckor, smitta och krigstillstånd men det är inte möjligt att förutse alla de situationer som kan bli aktuella i framtiden. Varje enskild händelse är också unik och har skilda konsekvenser varför det inte är möjligt att fatta beslut enbart utifrån händelsens karaktär. Karaktären av händelsen kan dock ge indikation om att beredskapen inför ett eventuellt beslut måste höjas.

Bedömningen bör i stället främst vara inriktad på *följderna* av händelsen.

- Har människor döats eller skadats eller finns det risk för detta?
- Hur många svenskar är berörda?
- Vilka behov har svenskarna? Krävs t.ex. evakuering, sjukvård eller inkvartering?
- Finns det andra svenska resurser via reseföretag, försäkringsbolag, svenska arbetsgivare m.fl. som kan möta dessa behov?
- Räcker resurserna i det drabbade landet?

Dessa följder påverkar naturligtvis varandra. En mindre grupp skadade svenskar i ett land med begränsad infrastruktur är förmodligen i större behov av en svensk insats än en stor grupp svenskar som är oskadda i ett land med goda resurser.

Andra omständigheter att beakta är om situationen var oförutsedd och att den enskilde oförskyllt hamnat i denna. Vidare måste det beaktas om en katastrofinsats är praktisk möjlig att genomföra, bl.a. med hänsyn till säkerhetsläget.

Det krävs slutligen en *sammanvägd bedömning* av samtliga kända omständigheter och det avgörande är om behoven av skydd, evakuering och andra åtgärder kan tillgodoses på annat sätt. För att en katastrofinsats skall inledas krävs således att de åtgärder som den enskilde själv kan vidta, eller som vidtas av reseföretag och försäkringsbolag, eller av myndigheterna i det land där händelsen inträffat, inte räcker för att tillgodose de behov som föreligger. Underlaget för bedömningar av insatsbehovet riskerar emellertid alltid att vara rätt osäkert. Som en vägledande princip inför beslutet bör därför gälla att *om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras*. En förutsättning är dock att insatsen går att genomföra med hänsyn till säkerheten.

Omfattningen av insatserna i sig kommer att vara styrd av den enskilda händelsen, de drabbades behov och om behoven kan mötas på andra sätt. Självfallet gäller att kommunikation och samarbete i dessa frågor med det drabbade landet samt med reseföretag, försäkringsbolag och frivilligorganisationer är av stor betydelse. Det är troligt att det blir fråga om evakuering men även andra insatser såsom sjukvård och inkvartering kan komma att behövas. Större sjukvårdsinsatser kan dock komma att regleras i en särskild lag om katastrofmedicinska insatser utomlands. Vad gäller *slutmålet för en evakuering* bör det vara Sverige när så är möjligt, vid en situation med smitta kan andra överväganden krävas. Ansvaret för *egendom* ligger på den enskilde och vid en evakuering kan endast personliga ägodelar som ryms i ett ordinärt handbagage på flyg tas med.

Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats

3 § En konsulär katastrofinsats kan omfatta

1. svenska medborgare
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar
3. flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige
4. en annan i Sverige bosatt utlänning än som avses i punkt 3.

4 § Vid tillämpning av denna lag skall frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt bestämmelserna om bosättning i Sverige i 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799).

Bestämmelsen i 3 § behandlas närmare i avsnitt 4.2. och anger vilka som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats.

Med *utländska familjemedlemmar* avses maka eller make, alternativt partner eller sammanboende, och barn under 18 år.

Vad gäller *nordiska medborgare, EU-medborgare och utländska medborgare som arbetar inom svenskt bistånd* finns i dag bestämmelser i 4 § Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap som innebär att de skall jämföras med svenska medborgare när åtgärder behöver vidtas på grund av t.ex. krigsfara eller naturkatastrofer. Dessa föreskrifter omarbetas för närvarande.

I frågan om kriterierna för *bosättning* hänvisas i 4 § till socialförsäkringslagen (1999:799) på sätt som sker i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Beslut om konsulär katastrofinsats

5 § Beslut om konsulär katastrofinsats fattas av regeringen.

Bestämmelsen innebär att det är regeringen som beslutar om att en katastrofinsats skall inledas.

Socialstyrelsen har i förslaget till lag om katastrofmedicinska insatser utomlands förordat att Regeringskansliet skall besluta om en katastrofmedicinsk insats skall inledas och som skäl för detta anfört att det i krislägen är av avgörande betydelse att snabbt kunna

fatta beslut om akuta åtgärder och att regeringens ställningstagande inte alltid kan inväntas.⁵

Enligt vår mening bör regeringen ha inflytande över ett beslut om katastrofinsats då frågan är av stor principiell vikt och kräver ett politiskt ställningstagande. Det kan även bli aktuellt att inte inleda en katastrofinsats, t.ex. för att säkerhetsläget omöjliggör en insats, och då är det särskilt påtagligt att frågan är politisk. Frågan kan visserligen kräva ett snabbt beslut men med hänsyn till att regeringen och Regeringskansliet i dag har en helt annan beredskap för att hantera kriser än tidigare bör kravet på regeringsbeslut inte innebära någon större risk för fördröjning. Ett beslut om katastrofinsats kommer för övrigt också att kräva ett regeringsbeslut om att bevilja medel för insatsen, se avsnitt 7.1.

Även om det är regeringen som har det yttersta ansvaret och fattar beslut om att katastrofinsatsen skall inledas samt hur den skall finansieras är det viktigt att understryka att det sedan bör vara Utrikesdepartementet som har att besluta om hur resurserna bör användas. Vid svåra avvägningar som gäller komplicerade prioriteringar som ytterst är politiska eller frågor som får stora internationella konsekvenser är det dock möjligt att även frågor om verkställighet slutligen måste avgöras av regeringen.

Innan ett beslut fattas av regeringen kommer en hel del åtgärder redan ha vidtagits av utlandsmyndigheten på plats, Utrikesdepartementet och Räddningsverket. Det kommer således att redan pågå ett arbete när beslutet fattas, vilket är naturligt då vissa åtgärder måste vidtas för att få en uppfattning om läget. Det kommer därmed att bli en gradvis växande insats som när förutsättningarna är uppfyllda leder till ett formellt beslut om en katastrofinsats.

I dagsläget kan gången beskrivas enligt följande. Arbetet inleds med att chefen för utlandsmyndigheten begär stöd hos Utrikesdepartementet varvid chefen för departementets konsulära enhet (UD KC) kan fatta beslut om att aktivera snabbinsatsstyrkan. Samtidigt kan chefen för UD KC vända sig till Räddningsverket med en begäran om att även stödstyrkans bedömningsenhet skall aktiveras. Beslut om detta fattas av generaldirektören eller chefen för verkets internationella avdelning. Dessa initiala åtgärder finansieras av anslaget 5:4 om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands. Om det därefter bedöms att ytterligare insatser behövs måste regeringen fatta beslut om att anslaget får överskridas

⁵ Socialstyrelsens skrivelse Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands, s. 43.

(jämför med Libanonkrisen då regeringen beslutade att Utrikesdepartementet fick överskrida anslaget med 100 miljoner kronor). Därefter sänds stödstyrkan i dess helhet ut och åtgärder vidtas för evakuering m.m. Det kan naturligtvis också vara så att det snabbt går att bedöma att läget är så allvarligt att hela stödstyrkan måste aktiveras direkt utan att bedömningsenheten först skickas ut.

En tillämpning av denna ordning innebär i framtiden att beslutet om en katastrofinsats i praktiken fattas samtidigt med beslutet om finansiering. Det är också fullt tänkbart att det mycket snabbt framgår att läget är så prekärt att en katastrofinsats behövs. Informationen från t.ex. utlandsmyndigheten kan vara helt entydig på den punkten. Ett regeringsbeslut bör då kunna fattas i ett mycket tidigt skede och redan innan snabbinsatsstyrkan eller stödstyrkan aktiveras.

Ersättningsskyldighet

6 § Den som omfattas av en konsulär katastrofinsats skall betala ersättning till staten.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren skyldig att betala ersättning.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden skall den avlidna personens dödsbo betala ersättning för transporten.

7 § Ersättningsskyldighet enligt 6 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl med hänsyn till den ersättningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 5.

Regeringens beslut om katastrofinsats medför att 6 § blir tillämplig. Genom bestämmelsen skapas en rättslig grund för den enskildes ersättningsansvar mot staten, vilket är en förutsättning för att en eventuell reseförsäkring skall kunna tas i anspråk för att täcka krav som staten riktar mot den enskilde eller den enskildes dödsbo.

Enligt 9 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är även vårdnadshavare återbetalningsskyldig för ett underårigt barns ekonomiska bistånd. För att lagarna i möjligaste mån skall vara

överensstämmande bör även vårdnadshavaren vara skyldig att betala ersättning om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som är under 18 år.

De kostnader som kan bli föremål för ersättningsskyldighet är de *transportkostnader*, inklusive transport av avliden, och *sjukvårdskostnader* som direkt kommer någon tillgodo. Det kan dock vara svårt att i efterhand fastställa transportkostnaden för var och en som evakuerats och beloppet får därför motsvara billigaste resa vid normal hemresa från det aktuella landet hem till Sverige. Ersättningen för sjukvårdskostnad och kostnad för transport av avliden bör i första hand avse de faktiska kostnaderna men om dessa inte är möjliga att fastställa bör även dessa ersättningskrav kunna schabloniseras. Eftersom schabloner kan bli aktuella anger lagtexten att det är fråga om ersättning och inte om återbetalning. Vilka riktlinjer som skall gälla för att beräkna ersättningen bör delegeras vidare till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Det bör återigen understrykas att dessa kostnader slutligen bör kunna bäras av de drabbades försäkringar.

Det kan framstå som cyniskt att staten kräver ersättning när en kris eller katastrof drabbat människor mycket hårt. Med hänsyn till försäkringsmöjligheterna bör huvudregeln ändå vara att krav på ersättning skall framställas. För att undvika en alltför okänslig tillämpning bör det finnas en *jämkningsregel* som kan aktualiseras vid särskilt ömmande fall.

Beslut om ersättningsskyldighet

8 § Frågor om ersättning till staten prövas av Regeringskansliet.

Indrivning

9 § Belopp enligt 6 § som inte betalas skall lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bemyndigande

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om konsulär katastrofinsats.

Överklagande

11 § Beslut om ersättningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Frågorna i 8, 9 och 11 §§ regleras på motsvarande sätt som i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om lagens tillämpning.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Lotta Hedström (mp)

Enligt mitt förmenande borde en åtgärd innan den avfärdades, blivit mer belyst i utredningen – alternativet med en obligatorisk reseförsäkring för enskilda.

Jag delar kommitténs uppfattning i slutsatser, bedömningar och förslag i övrigt, och är inte övertygad om att jag själv skulle delat en slutsats om att obligatorisk reseförsäkring hade varit en optimal lösning. Men den logiska kedjan enligt nedan pekar på att denna möjlighet borde utretts noggrannare. Inget hinder för det återfinns heller i direktiven.

Allt fler människor reser allt oftare, allt längre bort och allt längre tid, samt arrangerar sina resor själva i allt större utsträckning. Den reseförsäkring som ingår i hemförsäkring och som de flesta förlitar sig på, har en begränsning i sin tidsutdräkt. UD utfärdar välgrundade s.k. rekommendationer för olika resmål vid förutsebara riskfyllda lägen.

Staten/UD besväras av eftersläpningar på fordringar för hemtransportkostnader för enskilda som inte haft fullgod försäkring, som inte har eller menar sig sakna betalningsförmåga. Dessa fordringsbelopp kan bli ganska ansevärda. Arbetsinsats och kostnaden för indrivning står inte i paritet med tillskottet – alltså eftergivs regelmässigt dessa krav.

En tänkbar modell hade varit att försäkringsbolag erbjöd en individuellt tecknad högriskförsäkring för längre resor och resor till de länder som UD avråder från. Skulle vid en sådan resa uppstå en situation när massevakuering blev aktuell, skulle försäkringen täcka kostnaderna och staten slippa stå för dem.

Den modell som nu föreslås av kommittén innebär ingen förbättring, egentligen ingen förändring alls, av kostnadsläget för staten. Kommittén har således inte föreslagit någon mer kraftfullt verkande åtgärd, vilket var vårt uppdrag. Särskilt gäller detta i ljuset av det skadepanorama som den pågående och ökande klimatförändringen kan komma att föra med sig. Omfattande stormar, extrema och hastigt påkomna oväder, ras och översvämningar kan tyvärr bli väsentligt mer globalt förekommande i en snar framtid.

En sådan obligatorisk försäkringslösning skulle kunna utformas på en rad tänkbara och alternativa sätt, men det ankommer inte på mig att skissa på dem. Min mening är att detta borde skett inom ramen för utredningsarbetet.

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 ersättningsskyldig 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 uppräkningslista 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 jämförbara 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 reserekommendationer 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 frångå bosättningsprincipen som grund för rätten till bistånd".

- Kommittén skall analysera frågeställningen och bedöma om det finns anledning att resonera annorlunda i en evakuerings-situation 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 evakuerings-situationer; 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 evakuerings-situation.

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 Libanon-krisen - 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 evakueringssituationer 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 ryms 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)

Förhållanden i några andra länder

Här följer en sammanställning av kommitténs förfrågningar till utrikesdepartementen i Danmark och Finland samt de svenska ambassaderna i Storbritannien, Nederländerna, Schweiz och Kanada. Frågorna har gällt vilket system och synsätt respektive land har vid hantering av katastrofer i annat land som berör medborgare och andra med anknytning till det egna landet. I frågorna har uttrycket räddningsinsats använts i stället för katastrofinsats.

1. Allmänt om synen på ansvar

a. Hur är synen på statens ansvar?

Danmark

Det konsulära biståndet regleras i lov om udenrigstjenesten som dock bara kortfattat anger att utrikestjänsten ger bistånd till danska medborgare. I övrigt finns en mångårig praxis. Biståndet omfattar råd och vägledning samt praktiskt bistånd i samband med bl.a. olyckor och dödsfall. Medborgarna reser emellertid på eget ansvar och som utgångspunkt skall de själva stå för utgifterna för biståndet. Enligt finansloven kan Utrikesministeriet vid omfattande och akuta katastrofsituationer verkställa nödvändiga hjälpinsatser som evakuering. Som huvudregel skall även kostnaderna för detta återbetalas till staten. Vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen blev evakueringen dock undantagsvis finansierad av den danska staten. Som konsekvens av flodvågskatastrofen blev ministeriets beredskap på medborgarserviceområdet väsentligt utbyggt. Fördelarna av detta kom klart till uttryck under evakueringen från Libanon.

Danmark har sedan 2005 byggt upp den *Nationella Operativa Staben* som är en koordinerande stab med myndighetsrepre-

sentanter vid större kriser. Staben tar fram lägebild och en operativ kommunikationsstrategi, bl.a. till media. Ett antal utpekade myndigheter som Polisen och Försvarsmakten ingår alltid men även andra relevanta myndigheter kan ingå beroende på typen av kris. Staben leds av myndighetschefen för Polisen men vid specifika sektorskriser är det myndighetschefen för det verksamhetsområdet som leder staben. Om staben inte är överens i en fråga kan den överlämnas till regeringsnivå, i första hand till en grupp chefer på enhets- och avdelningsnivå. I sista hand kan statsministern komma att avgöra frågan. Ofta är det dock sektorsansvaret som avgör frågan i staben; den åsikt som företräds av sektorsmyndigheten blir avgörande. Vid kriser i utlandet som berör Danmark finns på motsvarande sätt den *Internationella Operativa Staben* som består av samma myndigheter som den Nationella staben men där även representanter för reseföretagen, SOS International m.fl. deltar. Den internationella staben var verksam vid bombdåden i London och under Libanonkrisen.¹

Finland

Det konsulära biståndet regleras av lagen om konsulära tjänster och med stöd av den kan beskickningarna ge råd samt bistå nödställda med t.ex. sjukvård eller hemresa. Ekonomiskt bistånd skall som grundregel betalas tillbaka. Lagen täcker såväl vanliga konsulära biståndsfrågor som stora kriser och katastrofer och särskilda bestämmelser reglerar tjänster i krissituationer, bl.a. evakuering.²

Flodvågskatastrofen medförde ett ändrat synsätt när det gäller beredskapsförmåga m.m. Regeringen godkände i november 2006 en strategi för trygghet av samhällets vitala funktioner, bl.a. statens krisledningsmodell. För den operativa ledningen ansvarar alltid den behöriga myndigheten. Denna myndighet samråder med andra myndigheter som ger handräckning och som är behöriga inom sina egna sektorer. Om krisen fördjupas så att det behövs hjälp och stöd från ministerierna ansvarar det behöriga ministeriet för samordningen i det första skedet. Om krisen fördjupas ytterligare eller från början betraktas som omfattande samt överskrider ministeriets verksamhetsmöjligheter överförs ledningen på regeringen.

¹ Dessa uppgifter är inhämtade vid sekreterarens besök i december 2006 hos Försvarsministeriet och Beredskapsstyrelsen i Köpenhamn i samband med Utredningen om nationell krisledning, Fö 2006:02.

² Se 4 kap. lagen om konsulära tjänster (498/1999).

Storbritannien

Den konsulära verksamheten är inte reglerad i lag utan i riktlinjer som inte är bindande föreskrifter. Grundprincipen är att staten genom Foreign and Commonwealth Office (FCO) träder in i sista hand och ger då i första hand hjälp till självhjälp. FCO har både en verkställande och samordnande roll vid en kris eller katastrof men utfärdar också reseråd som en förebyggande insats.

Avgifterna för brittiska pass och kundernas avgifter för konsulära tjänster finansierar den konsulära verksamheten. Ett brittiskt pass är därmed en biljett till konsulärt bistånd och en passinnehavare har rätt till konsulär hjälp, oavsett om han eller hon är bosatt eller på tillfälligt besök i vistelselandet.³ Passavgiften och hur den skall disponeras bestäms årligen av parlamentet. Kostnader som kan hänföras till individens omhändertagande skall dock betalas tillbaka av den enskilde.

De senaste katastroferna har inte förändrat synen på ansvaret men väckt insikt om hur omfattande ansvaret kan bli i vissa lägen. Bombningarna på Bali blev en första tankeställare. För sådana situationer kan FCO ta medel i anspråk från Emergency Disaster Reserve som också finansieras av passavgifter och som förvaltas av finansdepartementet. Situationerna definieras genom ett tröskelvärde för beräknade kostnader som måste överskridas för att fondmedlen skall få användas. Tröskelvärdet är inte offentligt men i praktiken rör det sig om händelser där resurser utanför FCO måste användas, t.ex. för identifiering, livsmedelsförsörjning och logistik.

Nederländerna

Staten har ingen lagfäst skyldighet att hjälpa nederländska medborgare i en krissituation och man överväger inte heller att instifta en sådan lag. Utrikesministeriets konsulära avdelning har en intern förordning som vägledning. Det är främst medborgaren själv som skall sörja för sin säkerhet och enligt ett politiskt beslut måste medborgarna i framtiden ta ett större ansvar själva. Utrikesministeriet utfärdar rekommendationer för resor och medborgarna bör respektera dessa. Ministeriet uppfattar sin roll som främst preventiv. Grundprincipen är att den assistans som ges till en med-

³ Se om dubbelt medborgarskap under avsnitt 4.2.4.

borgare skall återbetalas men Nederländerna gjorde undantag från denna princip vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen.

Schweiz

Det finns en kortfattad lag samt interna riktlinjer om hur konsulärt bistånd skall hanteras. Allmänhetens och medias anspråk och förväntningar på konsulär assistans har vuxit markant och detsamma gäller kraven på resebolagen. Utrikesdepartementet har därför ökat sitt engagemang men vare sig flodvågskatastrofen eller Libanonkrisen har haft någon större betydelse. Det var i stället terrordådet i Luxor 1997 då 35 schweizare miste livet som medförde att helt andra krav ställdes på schweiziska staten. Efter Luxor etablerades en ny organisation inom den konsulära avdelningen på Utrikesdepartementet. Departementet skapade också en "hotline" dit anhöriga kan ringa samt började lämna reserekommendationer. Vid statliga räddningsinsatser är det staten som står för kostnaderna.

Kanada

Utrikesförvaltningens agerande på det konsulära området styrs av ett antal internationella konventioner, inhemska lagar och förordningar samt interna föreskrifter. Dessa behandlar den löpande konsulära verksamheten och några särskilda regler för större kriser finns inte. Den kanadensiska synen på statens ansvar överensstämmer i hög grad med läget i Sverige med den skillnaden att det är personer med medborgarskap som prioriteras. Utrikesdepartementet utfärdar också reserekommendationer enligt i stort sett samma principer som Sverige.

Flodvågskatastrofen var en allvarlig kris för Kanada och ett tjugotal kanadensare omkom i katastrofen. Utrikesförvaltningens insatser fick på det hela taget goda omdömen och flodvågskatastrofen kom inte att utgöra en vattendelare och vändpunkt för den konsulära verksamheten på det sätt som blev fallet i Sverige. I Kanada är det snarare Libanonkrisen som gett upphov till debatt. Efter att regeringen först hade fått utstå omfattande kritik för saktfärdighet i sitt agerande – där bl.a. Sverige framhölls som gott exempel – genomfördes efter någon vecka kraftfulla åtgärder för att evakuera kanadensiska medborgare och deras familjer från

Libanon. Totalt evakuerades ca 15 000 personer av en uppskattad kanadensisk-libanesisk koloni på mellan 40 000 och 50 000 personer. Kostnaden för hela operationen har uppskattats till 63 miljoner dollar. Insatsen genomfördes utan krav på återbetalning från de evakuerade.

En övergripande lag om krishantering, the Emergency Management Act, är under beredning. Den kommer dock inte att detaljreglera det konsulära arbetet utan syftar främst till att klargöra ansvarsfördelning och beslutsvägar inom det kanadensiska regeringskansliet vid kriser såväl i Kanada som utomlands. Lagen kommer också att tydliggöra att det övergripande ansvaret för krisberedskap ligger på Department of Public Safety.

Efter bl.a. Libanonkrisen förs en intern diskussion på tjänstemannanivå om det vore möjligt att tydligare reglera i vilka situationer undantag kan göras från gällande regelverk. Det är främst de formella procedurerna vid beslut om utgifter som ofta nödvändiggör regeringsbeslut och undertecknande av generalguvernören, som uppfattas som illa anpassade till nödlägen. Något utredningsuppdrag eller förslag till reglering finns inte i nuläget.

b. Hur är synen på reseföretagens ansvar?

Danmark

Utrikesministeriet har löpande kontakt med resebranschens organisationer. Samarbetet omfattar resebranschens deltagande i den Internationella Operativa Staben. Resebranschen har vid flera tillfällen visat ansvar och accepterat tidigare hemresa för sina kunder.

Finland

Researrangörers ansvar stadgas i lagen om paketresor och den är i princip utformad på samma sätt som den svenska lagen.

Storbritannien

Reseföretagen förväntas ta fullt ansvar för sina kunder enligt resevillkoren. FCO har numera ett nära samarbete med branschen,

bl.a. genom reseråden som kan gälla allt från orkaner till politisk oro. I grunden finns dock alltid statens ansvar för innehavare av brittiska pass.

Nederländerna

De stora reseföretagen är normalt väl förberedda inför katastrofer. Alla charterresenärer måste även betala en obligatorisk avgift om 2–3 euro till en s.k. Calamity Fund eller katastroffond.

Schweiz

Såväl medborgarna som Utrikesdepartementet anser att det är researrangörerna som har det primära ansvaret vid en kris utomlands. Staten har det sekundära ansvaret.

Kanada

Har inte svarat.

c. Vilken roll spelar försäkringsbolagen?

Danmark

Försäkringsbolagen bidrar med resurser i enlighet med försäkringsvillkoren. Utrikesministeriet uppmanar alla resande att ha en reseförsäkring och har under 2007 finansierat en informationskampanj om reseförsäkringar.

Finland

Under 2006 tecknades ca 795 000 reseförsäkringar i Finland. Exakt information om hur många resenärer som inte har någon reseförsäkring är inte tillgänglig. Antalet reseförsäkringar kan jämföras med antalet turistresor utomlands samma år som var drygt 7 miljoner. Försäkringsbolagen agerar aktivt och de finländska erfarenheterna från flodvågskatastrofen var mycket positiva. Det var bl.a. försäkringsbolagens partnerorganisationer som aktivt larmade fin-

ländska myndigheter att agera. Även kostnadsfördelningen med försäkringsbolagen var mycket smidig.

Storbritannien

En färsk undersökning på FCO:s uppdrag visar att under 2006 hade 86 procent av utlandsresenärerna någon form av reseförsäkring men bara 33 procent av dessa kände till skyddets omfattning. FCO har i en kampanj i media uppmanat brittiska resenärer att teckna reseförsäkring. Numera täcker 60 procent av försäkringarna även skador till följd av terrordåd. Försäkringsbolagen förväntas agera vid olyckor enligt försäkringsvillkoren och det är en fördel om de har ombud på fältet. FCO samarbetar med försäkringsbolagen via International SOS men FCO har ett ansvar mot individerna oavsett om försäkring finns eller inte.

Nederländerna

Resenärer kan köpa individuella reseförsäkringar men det går inte att säga hur vanligt förekommande dessa är. Som framgått ovan är det obligatoriskt för alla charterresenärer att betala ca 2–3 euro till en katastroffond och denna utnyttjas vid stora katastrofer. Det brukar inte vara problem med finansieringen utan problemen gäller brist på flygplan etc. Detta är en fråga för Utrikesministeriet och inte i första hand för försäkringsbolagen.

Schweiz

Cirka 90 procent av alla resenärer har en reseförsäkring och staten träder normalt bara in för dem som inte har en försäkring och behöver assistans utomlands.

Kanada

Har inte svarat.

2. Utformning

a. Vilka faktorer påverkar om en räddningsinsats skall inledas eller inte?

Danmark

Statens ansvar aktualiseras vid omfattande och akuta katastrofsituationer när nödställda medborgare har svårt att själva lämna det andra landet. Utrikesministeriet bistår såväl när enskilda danskar drabbats som när många danskar är nödställda och bistår även den som rest trots avrådan från ministeriet. Det andra landets resurser kan ha betydelse för om en insats skall göras liksom om Danmark saknar egen representation. Även de säkerhetsmässiga förhållandena i det andra landet kan ha betydelse. Generellt gäller dock att ministeriet i varje situation försöker bistå nödställda danskar i utlandet.

Finland

Utrikesministeriets beredskap höjs vid underrättelse om en händelse eller en situation som fyller en eller flera av följande kriterier:

- en plötslig, överraskande samt till sin omfattning eller politiska betydelse stor händelse som sker utanför Finlands gränser, t.ex. politisk eller militär kris, stor olycka, naturkatastrof, terror-attack
- en händelse som kan beröra flera finländska medborgare eller i Finland permanent bosatta utlänningar
- en händelse som kan förorsaka mycket förfrågningar från allmänheten eller från medierna
- en händelse i Finland som en annan myndighet ansvarar för, där ett stort antal utlänningar deltar eller som väcker stor internationell uppmärksamhet i medierna.

Dessa kriterier är inte mekaniska utan tillämpas med urskillning. Jourttjänsten konsulterar närmaste chef eller ministeriets beredskapschef om hur händelsen eller situationen skall tolkas och vilka åtgärder som bör vidtas.

Bistånd ges även om ministeriet har avrått från att resa till något område och det krävs inte att händelsen skall vara plötslig eller oförutsedd. Man beaktar också beskickningens faktiska möjligheter att hjälpa; om Finland har egen beskickning i landet där katastrofen inträffar finns också bättre resurser för att ge hjälp.

Storbritannien

Antalet drabbade har betydelse för statens ansvar men antalet har sjunkit med åren. Om mer än en familj eller resandegrupp har drabbats direkt kan en räddningsinsats inledas. Reseavrådan och säkerhetsläget påverkar vilka resurser som används. Storbritannien undviker annat än i undantagsfall att skicka personal till områden som är föremål för avrådan. Om detta ändå måste ske kan militära resurser användas för eget skydd. Hur händelsen har uppkommit har ingen annan relevans för hur insatsen utformas. Däremot kan FCO ha hunnit inta viss beredskap om det är fråga om en successiv händelseutveckling som kulminerat.

Resurserna i det drabbade landet har betydelse då Storbritannien avväger egen insats mot befintliga i det drabbade landet, både i planering och i skarpt läge. Japan är ett exempel där det finns stor risk för naturkatastrofer men landet har en utmärkt egen infrastruktur och beredskap. Inga insatser sker dock utan medgivande av det drabbade landets regering. Om Storbritannien har en egen representation på plats kan det ha betydelse, då beredskap och insats blir bättre i dessa fall.

Nederländerna

När krisen är av en sådan omfattning att den går utöver ambassadörens mandat vid den lokala representationen övergår ansvaret till Utrikesministeriet. Antalet personer som berörs av situationen är inte avgörande. Man fäster däremot vikt vid de resurser som det drabbade landet har till sitt förfogande. Det har även betydelse om Nederländerna har representation i det aktuella landet. Om egen representation saknas förlitar man sig i första hand på andra EU-länders ambassader. Den allmänna säkerhetssituationen i landet är givetvis också av relevans.

Schweiz

Vilka situationer som blir aktuella är mycket beroende på medias rapportering samt vilket ställningstagande som görs på högre politisk nivå. Antalet personer som berörs är en faktor av betydelse. Även om Utrikesdepartementet har avrått från att resa ges hjälp till dem som begett sig till området. I fallet Libanon blev man överraskad av den oförutsedda händelsen. Om något skulle hända i Libanon i dag kanske Schweiz inte skulle ge en lika omfattande assistans som vid den plötsliga utvecklingen sommaren 2006.

Det har även betydelse vilka resurser det drabbade landet har. Vid terrorbombningarna i London 2006 förlitade sig Schweiz helt på de brittiska myndigheterna. Hänvisningar till de brittiska myndigheterna gjordes på departementets webbplats samt via en "hot-line". Även säkerhetsläget har betydelse för om en insats skall inledas. Utrikesdepartementets huvudregel är dock att hjälpa alla schweizare som befinner sig i nöd utomlands.

Kanada

Det finns inga strikta kriterier när det gäller beslut om att genomföra räddningsinsatser. Det blir i stället fråga om en sammanvägning av olika faktorer, där den tyngst vägande utgörs av antalet kanadensiska medborgare på plats. Beroende på situationens allvar och beskaffenhet kan insatsen ges olika utformning. I konflikt-situationer är det Försvarsdepartementet och Försvarsmakten som genomför operationen, så skedde t.ex. vid evakueringen från Haiti 2004. I mindre riskfyllda lägen kan utrikesförvaltningen svara för evakuering med civila resurser. Ett särskilt katastrofteam inom Försvarsmakten kan sättas in i humanitära kriser oavsett om de berör kanadensiska medborgare eller inte.

Vare sig resenärer eller researrangörer är skyldiga att följa rese-rekommendationerna men arrangörerna brukar tillåta avbokning av resor om en varning utfärdats. Även om en resenär väljer att resa till ett land för vilket en resevarning utfärdats kan konsulärt stöd och bistånd ändå ges. I Utrikesdepartementet information understryks dock att möjligheten att lämna konsulär service är starkt begränsad i vissa länder.

b. Vem kan omfattas av en räddningsinsats?*Danmark*

De som omfattas är danska medborgare och personer med uppehållstillstånd i Danmark. Även personer med dubbelt medborgarskap kan omfattas men i praktiken kan det vara svårt att bistå personer med ursprung eller medborgarskap i det andra landet.

Finland

De som omfattas är finska medborgare eller sådana i Finland stadigvarande bosatta utlänningar som har rätt att eller har beviljats tillstånd att permanent eller i motsvarande syfte vistas eller arbeta i Finland. Konsulära tjänster i krissituationer kan även omfatta andra utlänningar om det finns särskilda skäl. Även nordiska medborgare och EU-medborgare omfattas enligt särskilda överenskommelser.

Storbritannien

Alla innehavare av brittiskt nationellt pass omfattas, oavsett hemvist.

Vidare omfattas EU-medborgare, medborgare i samväldesland om inte det landet är det drabbade eller har egen representation där samt brittisk medborgare som även har annat medborgarskap. Brittiska medborgare som också är medborgare i det drabbade landet har dock inte rätt till normalt konsulärt bistånd men i kris kan bistånd ges om personen tydligt uttrycker att han eller hon vill behandlas som brittisk. Andra utländska medborgare som är bosatta i Storbritannien omfattas endast om det finns kapacitet. Avgörande är således passet och internationella avtal.⁴

Nederländerna

Alla nederländska medborgare omfattas, liksom deras partners och eventuella barn. Det har ingen betydelse om en nederländsk medborgare har dubbelt medborgarskap.

⁴ Se om dubbelt medborgarskap även under avsnitt 4.2.4.

Schweiz

De som omfattas är schweiziska medborgare samt de som är gifta eller sammanboende med schweizare. Vidare omfattas de som är boende i samma hushåll som schweizare, utlänningar med uppehållstillstånd i Schweiz, medborgare i "vänligt sinnade" stater samt medborgare i det drabbade landet om landet har nära förbindelser med Schweiz. Det har ingen betydelse om någon har dubbelt medborgarskap.

Kanada

I första hand omfattas kanadensiska medborgare och därefter deras familjemedlemmar. De utlänningar som är bofasta i Kanada med uppehållstillstånd bistås i den mån det inte inkräktar på förmågan att hjälpa personer med medborgarskap.

I debatten kring Libanonkrisen kom frågan hur man hanterar personer med dubbelt medborgarskap att stå i centrum. Det hävdades att många av de evakuerade hade valt att återvända till sitt forna hemland och i övrigt hade så svaga band till Kanada att deras medborgarskap förlorat sitt innehåll och sin mening. Man frågade sig om det var rimligt att ge full konsulär hjälp till dem och deras familjer när de inte var bosatta i Kanada och inte betalade skatt där. Enligt den enkät Utrikesdepartementet genomförde ansåg dock 74 procent av kanadensarna att de insatser som gjordes i Libanon var vad man förväntade sig av sin regering. Enkäten visade samtidigt på en tydlig polarisering i opinionen. Det fanns mycket klara uppfattningar för respektive mot bistånd till personer med dubbelt medborgarskap, medan andelen osäkra var relativt liten.

c. Vilka åtgärder kan bli aktuella?*Danmark*

Vilka åtgärder som kan bli aktuella avgörs av den konkreta situationen och behoven. Det kan vara fråga om råd och vägledning, förmedling av kontakt med försäkringsbolag, överföring av pengar och bistånd till hemresa eller evakuering. Som led i en större insats kan den Internationella Operativa Staben skicka iväg en bredare

sammansatt insatsstyrka som omfattar personal från bl.a. räddningstjänsten, polisen och sjukvården.

Finland

Vilka åtgärder som blir aktuella avgörs av krissituationen, de övriga nordiska ländernas och Europeiska unionens medlemsstaters åtgärder samt beskickningens faktiska möjligheter att hjälpa. Vid större katastrofer skall beskickningen på plats bistå i syfte att skydda den personliga säkerheten. Om detta förutsätter evakuering kan beskickningen bistå med evakuering från krisområdet till närmaste trygga område eller till hemlandet. Evakuering sker endast med samtycke av den berörda personen och beslutas av regeringen.

Storbritannien

Alla åtgärder som kan rädda liv vidtas, såsom livsmedelsförsörjning, bostad, sjukvård, smittskydd och transport till säker plats.

Nederländerna

Det behöver inte nödvändigtvis främst vara fråga om evakuering utan det kan även vara aktuellt med teknisk och medicinsk assistans.

Schweiz

Primärt ges reserekommendationer, därefter uppmanas personer att lämna landet på egen hand och först som en sista utväg kan en evakuering bli aktuell.

Kanada

En mängd åtgärder kan bli aktuella, bl.a. evakuering.

3. Kostnadsfördelning

Danmark

De evakuerade skall som huvudregel betala för de kostnader som uppstår men i undantagssituationer kan Finansministeriet besluta om en statligt finansierad evakuering. Folketingets finansutskott får godkänna detta efter evakueringen. Vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen blev evakueringen finansierad av den danska staten. Utrikesministeriet har inte krävt ersättning från försäkringsbolagen efter dessa evakueringar.

Finland

Som huvudregel svarar utrikesförvaltningen inte för de kostnader som uppkommer för sjukvård, evakuering m.m. I statsbudgeten 2007 har 5 000 000 euro beviljats på finansministeriets förvaltningsområde för oförutsedda utgifter vid kriser. Anslaget får användas för oförutsedda behov där anslag inte ingår i budgeten i övrigt. Vid flodvågskatastrofen krävde staten ersättning från de reseföretag vars resenärer staten hade evakuerat och denna reglering fungerade väl.

Storbritannien

En researrangör förväntas evakuera sina kunder på sin bekostnad. Om det är omöjligt görs det av FCO som tar betalt av dem som evakueras. Kostnader över viss gräns täcks av Emergency Disaster Reserve. FCO tar inte befattning med försäkringsbolagen för kostnadstäckning utan det är försäkringstagarens sak.

Nederländerna

Den assistans som ges till en medborgare skall återbetalas till staten men undantag gjordes vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen där staten stod för kostnaderna för evakueringarna. Utrikesministeriet har en fond inom ramen för den ordinarie budgeten som bl.a. skall täcka räddningsoperationer. Hittills har Finansministeriet gått in och kompenserat Utrikesministeriet om de

avsätta pengarna i Utrikesministeriets budget varit otillräckliga. Försäkringsbolagen krävs inte på ersättning från staten.

Schweiz

Som huvudregel är det resebolagen som organiserar och har hand om evakueringar. I samband med flodvågskatastrofen köpte Utrikesdepartementet några flygstolar till sådana som reste på egen hand utan att vara knutna till något resebolag. Om Utrikesdepartementet svarar för en räddningsinsats svarar staten för dessa kostnader. I den schweiziska avgiftsförordningen anges i vilka fall den enskilde inte behöver betala och här nämns bl.a. stora kriser. Om den evakuerade har reseförsäkring krävs försäkringsbolagen i efterhand på ersättning för dessa resande.

Kanada

Huvudprincipen för betalningsansvar är att konsulärt bistånd, inklusive insatser i krissituationer, skall återbetalas av resenärerna. Vid omfattande insatser informeras resenärerna om att de bör kontakta sitt försäkringsbolag eller sin researrangör för att diskutera ersättning. Någon reglering av kostnadsfördelningen genom direkta kontakter mellan staten respektive försäkringsbolag och researrangörer förekommer inte. Från statens perspektiv är det betydelselöst om resenären har en reseförsäkring eller inte. Det individuella återbetalningsansvaret gäller i båda fallen. Det görs dock undantag och vid evakueringen från Libanon fattade regeringen beslut om att genomföra insatsen utan krav på återbetalning.

4. Anmälningförfarande vid resa

Danmark

Medborgarna kan frivilligt registrera sig på en dansk ambassad under en kortare eller längre vistelse i utlandet. Registreringen kan göras i ett elektroniskt system på ambassadernas webbplatser.

Finland

En finländare som reser eller flyttar till utlandet kan göra en frivillig reseanmälan via t.ex. e-post till Utrikesministeriet eller till Finlands representation i det aktuella landet. När en kris brutit ut kan han eller hon anmäla sina kontaktuppgifter till en e-postadress som publiceras på Utrikesministeriets webbplats. På webbplatsen ges också information om krisen och handlingsinstruktioner. Vidare aktiveras en blankett där man kan anmäla personer som inte har kunnat nås efter att krisen brutit ut. Mobiltjänsterna är också tillgängliga men näten kan överbelastas så att kontakten inte fungerar.

Vid flodvågskatastrofen var det möjligt att göra reseanmälan som textmeddelande per mobiltelefon men i praktiken hade det ingen betydelse, främst för att förfarandet var praktiskt taget okänt bland resenärerna. Kännedomen av servicen är fortfarande låg trots att Utrikesministeriet har eftersträvat att öka dess kännedom. Enheten för konsulära ärenden har föreslagit en omfattande reform av reseanmälningssystemet som skulle innebära ett webbaserat system och att alla anmälningssätt skulle vara integrerade.

Storbritannien

Resenären kan göra en frivillig anmälan via FCO:s webbplats och lämna information om resplanerna till ambassaden i landet man avser att besöka. Systemet är oöverskådligt och har inte fungerat väl. Därför infördes i mitten av november 2007 ett program kallat "Locate". Via FCO:s webbplats kan resenären göra en personlig profil i en databas och ange sina resplaner. Den behålls tills vidare och vårdas av resenären själv. Information vilar i databasen tills en söksituation inträffar. Då samkörs basen mot en annan databas med inkommande förfrågningar om eftersökta personer.

Nederländerna

Det finns ingen generell möjlighet att registrera sig i förväg men Nederländerna har utvecklat ett datasystem som ska kunna användas när en större kris inträffat. Alla nederländska ambassader kommer att få tillgång till detta system.

Schweiz

Det finns en anmälningssplikt om man är borta längre än sex månader och den gäller även vid resa till t.ex. Tyskland. Anmälan görs av den enskilde vid ett besök vid ambassaden eller konsulatet i landet i fråga men det finns också viss möjlighet att göra anmälan via e-post. Vid flodvågskatastrofen hade systemet liten betydelse eftersom många personer var där för kortare tid eller bara på genomresa men vid Libanonkrisen kunde Utrikesdepartementet ta kontakt med dem som fanns listade.

Kanada

Formellt finns det inga krav på medborgarna att göra en anmälan men det rekommenderas av Utrikesdepartementet. Vid vistelse i USA eller andra västländer uppmanas resenären att registrera sig om man planerar en vistelse på tre månader eller mer. I övriga länder bör man registrera sig oavsett längden på vistelsen. Kanada har ett relativt väl utvecklat och lättillgängligt system för anmälan. Anmälan kan göras online, via post eller vid besök på utlandsmyndighet. Förfarandet innehåller ett obligatoriskt angivande av datum för hemresa, vilket gör att systemet hålls aktuellt.

5. Vilken instans fattar beslut om en räddningsinsats?*Danmark*

Beslut om att verkställa evakuering fattas av Utrikesministeriet, eventuellt efter bemyndigande från Finansministeriet.

Finland

Beslut kan fattas på tjänstemannanivå av beredskapscheferna eller kanslicheferna. I sista hand beslutar regeringen med samverkan av tidigare nämnda. Chefen för Utrikesministeriets enhet för konsulära ärenden kan besluta om att sända ut en konsulär insatsstyrka.

Storbritannien

Beslut fattas av chefen för FCO:s Consular Crisis Group.

Nederländerna

Beslut om att inleda en räddningsaktion fattas av generalsekreteraren vid Utrikesministeriet. Generalsekreteraren är ministeriets högste tjänsteman och motsvarar ungefär den svenske kabinetssekreteraren även om arbetsuppgifterna i princip enbart är administrativa. Ytterst är det utrikesministern som är ansvarig. Oftast notifieras parlamentets andra kammare om ett beslut men det uppfattas som en ren formalitet.

Schweiz

Resebolagen fattar beslut om evakuering av sina resenärer. Utrikesdepartementets chef beslutar om evakuering av andra än dem som reser med ett resebolag.

Kanada

Beslut om att inleda en räddningsinsats av det slag som aktualiserades vid flodvågskatastrofen och Libanonkrisen kan fattas på statssekreterarnivå så länge det följer gällande regelverk. För beslut som går utöver detta krävs regeringsbeslut och underskrift av generalguvernören.