

Regeringens proposition 2009/10:98



Lag om konsulära katastrofinsatser

Prop.
2009/10:98

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 februari 2010

Fredrik Reinfeldt

Gunilla Carlsson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om konsulära katastrofinsatser. Lagen reglerar vilket ansvar svenska staten ska ha för att bistå svenskar som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands. Utgångspunkten är att den enskilde har ett grundläggande ansvar vid vistelse utomlands. Staten ska i huvudsak ha ett ansvar för att ha en organisation och en beredskap för att kunna gripa in och stötta enskilda vid kris- eller katastrofsituationer utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas.

Statens ansvar ska vara sekundärt och det ska komplettera övriga aktörers insatser. Dessa aktörer kan exempelvis vara reseföretag, försäkringsbolag och det drabbade landet.

Beslut i fråga om en konsulär katastrofinsats ska fattas av regeringen. Regeringen kommer också att behöva fatta ett beslut om att bevilja medel för insatsen. Det är Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet som har ett ansvar för den övergripande samordningen och som har att besluta om hur resurserna ska användas.

Den enskilde ska vara ersättningsskyldig till staten för sådana kostnader som direkt kommer honom eller henne tillgodo och som bör kunna täckas av en eventuell reseförsäkring. Härigenom betonas den enskildes grundläggande ansvar vid vistelse utomlands.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om konsulära katastrofinsatser.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands enligt befintligt regelverk.....	8
4.1	De privata aktörernas ansvar.....	8
4.1.1	Researrangörerna.....	8
4.1.2	Försäkringsbolagen.....	9
4.1.3	Andra aktörer.....	10
4.2	Det offentliga åtagandet.....	11
4.2.1	Det internationella regelverket.....	11
4.2.2	Det svenska regelverket.....	12
5	Beredskapsorganisation för kris- och katastrofsituationer utomlands.....	14
5.1	Konsulär krisberedskapsorganisation.....	15
5.1.1	Regeringskansliet.....	15
5.1.2	Utlandsmyndigheterna.....	16
5.2	Förstärkningsresurser.....	16
5.2.1	Den konsulära förstärkningen i utrikesförvaltningen.....	16
5.2.2	Övriga förstärkningsresurser.....	17
5.3	Samordningen av insatserna vid en kris- eller katastrofsituation.....	18
6	Överväganden och förslag.....	19
6.1	Allmänna utgångspunkter för statens respektive den enskildes ansvar.....	19
6.2	Statens ansvar för att genomföra en katastrofinsats utomlands.....	21
6.3	Personkrets som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats.....	28
6.4	Beslut om konsulär katastrofinsats.....	32
6.5	Fördelning av kostnader för en konsulär katastrofinsats.....	34
6.6	Inresa och visering.....	42
7	Ikraftträdande.....	46
8	Ekonomiska konsekvenser.....	46
9	Författningskommentar.....	48
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 2008:23).....	56
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	63
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	65
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	66

Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	68	Prop. 2009/10:98
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari			
2010		70	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:98

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om konsulära katastrofinsatser.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om konsulära katastrofinsatser

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.

2 § Bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats

3 § En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta

1. svenska medborgare,
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,
3. i Sverige bosatta utlänningar,
4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och SÖ 1974:31), och
5. medborgare i länderna inom Europeiska unionen, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med EUF-fördraget.

Beslut om konsulär katastrofinsats

4 § Regeringen beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras.

Ersättningskyldighet

5 § Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som vid insatsen är under 18 år, är den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningskyldigheten inträffade skyldig att ersätta kostnader som avses i första stycket. Om det finns särskilda skäl får ersättningskravet framställas mot den underårige.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo ersättningskyldigt för transportkostnaderna.

6 § Frågor om ersättning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Ersättningskyldighet enligt 5 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Indrivning

8 § Belopp enligt 5 § som inte betalas ska 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 meddelar föreskrifter om att indrivning inte ska begäras för ringa belopp.

Överklagande

9 § Beslut om ersättningskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övriga bestämmelser

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

Ekonomiskt bistånd till enskilda som omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med denna lag omfattas inte av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om konsulär katastrofinsats.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2010.

De senaste årens händelser, såsom flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006, har aktualiserat frågan om vilket ansvar svenska staten har när det gäller att bistå svenskar som berörs av denna typ av händelser. Befintligt konsulärt regelverk är inte avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder, såsom evakueringar, medicinska katastrofinsatser i annat land m.m. Lagförslaget syftar dels till att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, dvs. att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, dels till att tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar. Avsikten med lagförslaget är emellertid inte att begränsa möjligheterna att genomföra någon annan form av insats utomlands.

I april 2007 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté för att utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer 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. Kommittén, som antog namnet Kommittén om statens ansvar vid katastrofer utomlands (SAKU), lämnade i april 2008 betänkandet Konsulär katastrofinsats (SOU 2008:23). En sammanfattning av utredningsresultatet finns i *bilaga 1* till propositionen och betänkandets lagförslag finns som *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. Under utarbetandet av lagrådsremissen har därutöver en särskild fråga om specialforum vid överklagande av vissa beslut enligt lagförslaget uppkommit. Denna fråga har remissbehandlats i särskild ordning. En förteckning över samtliga remissinstanser finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en separat remissammanställning finns tillgängliga vid Utrikesdepartementet (Dnr UD 2008/12760/KC).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 14 januari 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit lagförslaget, men har föreslagit vissa språkliga och redaktionella förändringar. Regeringens lagförslag har utformats i huvudsak i enlighet med vad Lagrådet har förordat. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnittet 6.5 samt i författningskommentaren. Härutöver har begreppen ”återbetalning”, ”återbetalningsskyldighet” och ”återkrav” genomgående bytts till ”ersättning”, ”ersättningskyldighet” respektive ”ersättningskrav” i de delar som avser betalningskyldighet enligt lagförslaget.

Allt fler svenskar befinner sig utomlands som turister, anställda i svenska företags utlandsorganisationer, studerande eller mer eller mindre permanent bosatta. Det finns omkring en halv miljon utlandssvenskar i världen, dvs. svenskar som bor och arbetar mer varaktigt i andra länder. Till detta kommer att det vid varje givet tillfälle befinner sig i genomsnitt fler än 250 000 svenskar på resa utomlands. Tendensen är att turismen till nya och avlägsna resmål ökar. Ett ökat antal svenskar bosätter sig dessutom på turistmålen. Turismen har i viss mån även ändrat karaktär och det har blivit allt vanligare att resa i egen regi och t.ex. bara köpa en s.k. flygstol. Det senare gäller i hög utsträckning alla de svenskar med ursprung i andra länder som för kortare eller längre perioder besöker sina ursprungsländer eller flyttar tillbaka dit.

Alla de nu nämnda personerna kan råka ut för allehanda händelser och svårigheter utomlands och frågan är vilket ansvar det offentliga Sverige har för att bistå i dessa situationer.

Utgångspunkten i dag är att den enskilde har ett grundläggande ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att själv vidta förebyggande åtgärder. Detta ansvar motiverar bl.a. ett försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. Staten kan däremot enligt gällande konsulärt regelverk gå in vid nödsituationer för att ge råd eller ekonomiskt bistånd i form av lån. Statens ansvar är dock sekundärt i förhållande till den enskildes eget.

Erfarenheterna från flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006 visar emellertid att det inte i alla situationer är helt enkelt att slå fast gränserna mellan det privata och det offentliga åtagandet. Som utgångspunkt för regeringens fortsatta överväganden och förslag ges därför här en kortfattad beskrivning av vilket ansvar olika aktörer på området har enligt gällande regelverk när det gäller att bistå svenskar utomlands.

4.1 De privata aktörernas ansvar

4.1.1 Researrangörerna

Researrangörernas ansvar för sina resenärer regleras i lagen (1992:1672) om paketresor och i resegarantilagen (1972:204) som båda grundar sig på EG-direktiv (Direktiv 90/314/EEG). Därutöver finns en överenskommelse mellan konsumentverket och en rad branschorganisationer benämnd Allmänna villkor för paketresor.

Paketreselagen är tvingande till resenärens förmån om han eller hon förvärvat paketresa, dvs. transport och inkvartering, för huvudsakligen enskilt bruk av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Vad som främst är av intresse här är förändringar som inträffar efter avresan. Om de avtalade tjänsterna till en väsentlig del inte kan tillhandahållas ska researrangören enligt 15 § ordna lämpliga ersättningsarrangemang utan extra kostnad för resenären. Kan ersättningsarrangemang inte ordnas eller resenären på godtagbara grunder avvisar sådana arrangemang ska

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.

I sammanhanget kan konstateras att företrädare för resebranschen riktade anspråk mot staten efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 för de extra kostnader de menade hade uppstått för dem för bland annat extra transporter, flygbesättningar, evakueringshotell, medicin och egen personal. Kammarkollegiet, som fick regeringens uppdrag att genomföra en analys huruvida det kunde finnas skäl för staten att ansvara för vissa evakueringskostnader med mera, kom fram till bedömningen 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 (Kammarkollegiet dnr 99-5322-05). Regeringen fattade beslut i enlighet med Kammarkollegiets förslag den 12 maj 2005 (Regeringsbeslut UD2005/23895/RS och UD2005/27522/RS).

Resegarantin innebär att en resenär under vissa förutsättningar kan få tillbaka pengar som betalats för en resa som blir inställd eller av annan anledning inte blir av. Detta sker genom att den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt lagen om paketresor ställer säkerhet hos Kammarkollegiet. Den som enbart köper en reguljär flygbiljett är inte skyddad av resegarantin. Det är däremot privatpersoner som bara köper transportdelen t.ex. på ett charterplan i en paketresa, s.k. stol-försäljning.

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.

Det finns emellertid flera resenärer som inte omfattas av skyddet enligt lagarna ovan. 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 resor 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.

4.1.2 Försäkringsbolagen

Försäkringsbolagens ansvar för försäkrade kunder regleras i detalj i de olika bolagens försäkringsvillkor. Generellt kan sägas att skyddet i reseförsäkringar täcker kostnader med anledning av akut sjukdom eller olycka, akut tandvård, hemtransport av skadad eller avliden samt

anhörigs resa till svårt sjuk eller skadad. Olycksfall och skador vid särskilt 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.

Reseförsäkringar är inte obligatoriska i Sverige. I en hemförsäkring ingår emellertid normalt en reseförsäkring som ger ett reseskydd som gäller i 45 dagar. De flesta svenskar som reser utomlands har ett sådant reseskydd genom sin hemförsäkring, men det förekommer skillnader mellan olika befolkningsgrupper, beroende på hur och var man bor, ens familjeförhållanden, socioekonomiska tillhörighet och nationella ursprung (Statistiska centralbyrån, Offer för våld och egendomsbrott 1978-2002, Levnadsförhållanden rapport 104 s. 161 ff.).

Resenärer kan komplettera hemförsäkringens skydd genom en tilläggsförsäkring. På så sätt kan man få ett avbeställningsskydd samt rätt till ersättningsresa om den försäkrade blir sjuk på resmålet. Ska resenären vara borta längre tid än 45 dagar behövs en separat reseförsäkring. 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 berörda försäkringsbolag. Det finns flera larmcentraler i Europa, bl.a. SOS International A/S, EuroAlarm Assistance och Europ Assistance. Larmcentralerna, som kan hjälpa nödställda försäkringstagare 24 timmar om dygnet året runt i hela världen, arrangerar bl.a. sjuktransporter hem, anhörigas resor till skadade, hjälp till sjuka personer utomlands och hemtransport av avlidna.

4.1.3 Andra aktörer

Det finns andra aktörer som också kan hjälpa svenskar som befinner sig utomlands. Bland annat gör Svenska kyrkan i utlandet (SKUT) viktiga insatser för svenskar utomlands som behöver stöd och hjälp. Även andra frivilligorganisationer gör betydelsefulla insatser för svenskar utomlands.

För personer som bor och arbetar utomlands har arbetsgivare ofta ett ansvar. Ansvar för de anställdas sociala trygghet under utlandstjänstgöringen finns reglerat i avtal mellan arbetsmarknadens parter.

I lagen (1999:568) respektive förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten finns bestämmelser om bl.a. förmåner vid sjukdom eller skada vid tjänstgöring i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

4.2.1 Det internationella regelverket*Folkrätten*

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 stat enligt folkrätten ett huvudansvar för de utlänningar som vistas på dess territorium och avgör enligt sina nationella regler vilka åtgärder som får och inte får vidtas inom statens territorium. Svenska myndigheter måste respektera detta. 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 statens styrelse har upphört att fungera.

Staterna utformar själva sina lagar om medborgarskap, och varje stat bestämmer därmed självständigt 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. Av konventionen följer att staterna inte kan göra gällande en rätt att lämna diplomatiskt skydd åt sina medborgare gentemot en annan stat, i vilken de också är medborgare. Det dubbla medborgarskapet hindrar dock inte att en stat med stöd av Wienkonventionerna skyddar den medborgarens intressen i den andra staten.

Samarbetet inom EU

En grundläggande princip för samarbetet inom EU på det konsulära området är att dessa frågor är nationella angelägenheter och att samarbetet följaktligen är mellanstatligt. Enligt artikel 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har dock varje EU-medborgare rätt att få konsulärt skydd av annan medlemsstats representation i tredjeland om medborgarens egen medlemsstat saknar representation. Detta skydd ska ges på samma villkor som för medborgarna i den andra medlemsstaten. I rådets beslut 95/553/EG om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till EU-medborgare finns en förteckning över fall där medlemsstaterna kan lämna bistånd, t.ex. i samband med allvarlig olyckshändelse, allvarlig sjukdom eller dödsfall samt hemsändning av nödställda unionsmedborgare.

Det finns vidare inom rådet en arbetsgrupp för konsulära frågor (COCON), som består av representanter från medlemsstaternas utrikesdepartement. Denna arbetsgrupp har bl.a. utarbetat riktlinjer för konsulärt bistånd till unionens medborgare i tredjeland (Dokument 10109/2/06 REV 2006). Riktlinjerna, som inte är tvingande, lägger tyngdpunkten på

informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Enligt riktlinjerna bör t.ex. alla medlemsstater utarbeta beredskapsplaner som bör vara kända av övriga medlemsstater. Inom ramen för COCON har medlemsstaterna också enats om riktlinjer för ett s.k. Lead State-arrangemang (2008/C 317/06). Detta innebär att en medlemsstat, genom sin utlandsmyndighet, tar på sig ansvaret för att samordna beredskapsarbete och insatser vid en konsulär kris för EU-medborgare i tredjeland där endast få medlemsstater har utlandsmyndigheter.

Genom EUF-fördraget har vissa lagstiftningsbefogenheter överförts från medlemsstaterna till EU. Rådet ges således en möjlighet att, efter att ha hört Europaparlamentet, anta direktiv som föreskriver de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja det konsulära skydd som tillförsäkras varje EU-medborgare genom artikel 23 i EUF-fördraget. Den grundläggande principen om att samarbetet på det konsulära området ska vara mellanstatligt förändras alltså inte härigenom.

Det nordiska samarbetet

Av artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och nytt artikelnummer genom SÖ 1974:31) framgår att en svensk utlandsmyndighet som huvudregel är skyldig att bistå även medborgare i annat nordiskt land om detta land saknar egen representation på den ifrågavarande orten. Detta gäller endast svenska utlandsmyndigheter som är stationerade utanför de nordiska länderna. Samarbetsöverenskommelsen tillämpas numera i praktiken endast i förhållande till Island och Norge. Övriga nordiska länder tillämpar som medlemsstater i EU ovan nämnda bestämmelser om konsulärt stöd till EU-medborgare i tredjeland.

Mellan de nordiska länderna pågår dessutom ett arbete för att stärka samarbetet inom konsulär beredskap och krishantering. Under 2009 har detta resulterat i att länderna på förhand fastslagit vilket nordiskt lands utlandsmyndighet som, i händelse av en konsulär krissituation, ska ha ansvaret för att bistå de nordiska medborgare som inte har det egna landets utlandsmyndighet på plats.

4.2.2 Det svenska regelverket

En allmän utgångspunkt för det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §. Där framgår det att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det särskilt ska åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Inom landets gränser ska det allmänna ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Huvudregeln är emellertid att den enskilde själv är ansvarig. På räddningstjänstområdet kommer principen om den enskildes primära ansvar till uttryck i 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Av den bestämmelsen framgår bl.a. att staten

eller en kommun ska 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. I första hand ska alltså den enskilde själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Det allmänna ska ha en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av en olycksituation (prop. 1985/86:170 s. 63 och 2002/03:119 s. 50 f.).

På det konsulära området ska 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 ska därvid, även utöver vad 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 eller därmed jämförliga omständigheter i stationeringslandet eller dess närhet. Med svenska medborgare likställs i dessa föreskrifter bl.a. svenska medborgares utländska familjemedlemmar, flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige och, om särskilda skäl föreligger, utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige. Även övriga nordiska medborgare och EU-medborgare likställs med svenska medborgare om deras eget land saknar representation.

Konsulärt ekonomiskt bistånd

Om självhjälp inte är möjlig aktualiseras lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Ett av lagens huvudsyften 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. sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet av akut natur och personen saknar medel för sin hemresa eller för sjukvård (prop. 2002/03:69 bl.a. s. 51 f.). Det konsulära ekonomiska biståndet kan beskrivas som ett lån från staten i en nödsituation och lånet lämnas endast om några andra möjligheter inte finns. Statens ansvar i detta sammanhang är således att vara en sista utväg för att få hjälp. Eftersom lånet normalt ska betalas tillbaka vilar det ekonomiska ansvaret fortfarande på den enskilde individen.

När det gäller frågan om vem som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd är en första förutsättning enligt huvudregeln att sådant bistånd kan ges till svenska medborgare som är bosatta i Sverige eller flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige. Ekonomiskt bistånd kan även lämnas till andra i Sverige bosatta utlänningar än statslösa och flyktingar, om det finns särskilda skäl.

Enligt förarbetena till lagen kan det undantagsvis finnas fall där omständigheterna är sådana att bistånd bör kunna lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige. Som exempel nämns bl.a. det fallet att bistånd ges för resa till Sverige (repatriering) för en utflyttad som saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land där han eller hon vistas, t.ex. den som är dement eller svårt psykiskt sjuk och inte talar landets språk, med följd att ändamålsenlig vård eller omvårdnad inte kan erhållas (prop. 2002/03:69 s. 50).

Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, varmed i första hand avses den hjälpsökandes egna resurser, ofta i förening med utlandsmyndighetens råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar. Av det konsulära ekonomiska biståndets natur följer vidare att det i princip alltid är fråga om tillfällig, kortvarig hjälp. Bistånd kan till exempel lämnas för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att ta sig hem till Sverige på billigaste sätt (prop. 2002/03:69 s. 52).

Av lagen följer att den som har fått sådant bistånd av en utlandsmyndighet som det här är fråga om ska betala tillbaka biståndet till staten. Om biståndet lämnats till någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig. Bakgrunden till hjälpbehovet i den akuta situationen är inte så mycket den hjälpbehövandes svaga ekonomiska ställning som det förhållandet att behovet uppstått utomlands. Det finns därför enligt förarbetena till lagen all anledning att ha som bestämd utgångspunkt att biståndet ska betalas tillbaka (prop. 2002/03:69 s. 45 f.).

Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Frågor om återbetalning av ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.

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. Erfarenheterna från flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visar dock att regelverket inte är anpassat för situationer när många människor behöver hjälp och konkurrens råder om resurserna (SOU 2005:104 s. 223 ff. och PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag).

5 Beredskapsorganisation för kris- och katastrofsituationer utomlands

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, och även i viss mån Libanonkrisen 2006, blottade brister i statsförvaltningens beredskapsorganisation. Erfarenheterna visar att befintligt regelverk inte är avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer utomlands som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder såsom evakueringar. Enligt Katastrofkommissionen var emellertid den grundläggande bristen i statsförvaltningens organisation vid hanteringen av flodvågs-

katastrofen avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering. Det saknades således en adekvat organisation för insamling, bearbetning och analys av information (SOU 2005:104 s. 253 ff.).

Allt sedan 2005 pågår det ett löpande arbete för att säkra utrikesförvaltningens handlingskraft i krislägen. Arbetet bedrivs både i Utrikesdepartementet och på svenska ambassader och konsulat. Ett fastare samarbete har dessutom etablerats mellan utrikesförvaltningen och en rad myndigheter och andra aktörer i syfte att stärka krisberedskapen och krishanteringen i händelse av en konsulär kris eller katastrof i utlandet. Den beredskapsorganisation som härigenom har byggts upp, och det ständigt pågående arbetet med att öva och vidareutveckla den, är av avgörande betydelse för hur en framtida kris kommer att hanteras. Nedan följer därför en kortfattad redogörelse för hur den nuvarande beredskapsorganisationen ser ut.

5.1 Konsulär krisberedskapsorganisation

5.1.1 Regeringskansliet

I Statsrådsberedningen finns en särskild chefstjänsteman för krishantering och under chefstjänstemannen har ett kansli för krishantering inrättats, 11 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Kansliet för krishantering bedriver ständig omvärldsbevakning beträffande både Sverige och utlandet, och har till uppgift att samordna Regeringskansliets insatser vid departementsövergripande krishantering. Även vid större konsulära kriser kommer kansliet för krishantering att vara en viktig kontaktpunkt i Regeringskansliet.

Vid konsulära kriser ansvarar Utrikesdepartementet för den operativa insatsen och samordningen av denna. Den konsulära krisberedskapen handläggs av en särskild grupp för konsulära beredskapsfrågor. Gruppen, som ingår i Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden, har till huvuduppgift att upprätthålla och utveckla Utrikesdepartementets förmåga att hantera kriser på det konsulära området. På enheten finns dessutom en jourverksamhet som säkerställer att larm- och beslutsfunktioner ständigt är bemannade.

För allvarliga konsulära kriser eller större katastrofsituationer utomlands, som berör flera av Utrikesdepartementets enheter, sammankallas en beredskapsgrupp för att samordna krishanteringen, 26 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2009:5). I beredskapsgruppen ingår företrädare för berörda enheter på Utrikesdepartementet. När det finns behov av det ingår även företrädare för andra departement i gruppen.

Om krisen är av sådan omfattning att även myndigheter, t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) genom den s.k. stödstyrkan, eller andra aktörer blir involverade, övergår beredskapsgruppen till ett bredare forum som benämns nationella samverkansgruppen.

Beredskapsgruppen eller det bredare forumet nationella samverkansgruppen ansvarar för att ta fram en gemensam lägesbild och att samråda om och koordinera de åtgärder som kan behöva vidtas. Utrikesdeparte-

mentets expeditjonschef är sammankallande och ordförande i gruppen. Vid dennes förfall sammankallas och leds gruppen av chefstjänsteman i beredskap. De operativa besluten fattas emellertid av berörda enheter och myndigheter.

Prop. 2009/10:98

5.1.2 Utlandsmyndigheterna

Förutom den konsulära beredskapen vid Utrikesdepartementet är alla utlandsmyndigheter skyldiga att ha en egen beredskapsplanering, Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap (UF 2004:6 med vissa ändringar införda genom UF 2009:2). Deras respektive beredskapsplaneringar innefattar olika slags krissituationer och beredskapsplanerna utarbetas på grundval av särskilda hot- och riskbedömningar för extraordinära händelser. Av föreskrifternas 2 a § framgår att utlandsmyndigheternas beredskapsplanering ska bestå av en fördjupad beredskapsplan och konsulär handlingsplan vid kris, samt en plan för stängning och evakuering av utlandsmyndighetens kansli. Av 10 § framgår att en fördjupad beredskapsplan och konsulär handlingsplan vid kris ska innehålla bl.a. en checklista för vilka åtgärder myndighetens personal i första hand ska vidta vid kris, en översiktlig beskrivning av verksamhetslandets räddningstjänst, en hot- och riskbedömning för verksamhetsområdet med tonvikt på de platser där svenska medborgare uppehåller sig, en uppskattning av antalet bofasta och besökande svenska medborgare i verksamhetsområdet samt en intern larmlista. Utlandsmyndigheternas krisorganisation beror till stor del på myndighetens personalstorlek och resurser. Samtliga utlandsmyndigheter arbetar dessutom för att tillsammans med andra nordiska ambassader och EU-ambassader på plats kunna samarbeta vid konsulära kriser.

5.2 Förstärkningsresurser

När en konsulär krissituation är så omfattande att den inte kan hanteras inom den ordinarie bemanningen på Utrikesdepartementets konsulära och civilrättsliga enhet kan enhetsledningen använda sig av olika förstärkningsresurser. Inom Utrikesdepartementet finns resursförstärkningar i form av en stående konsulär beredskapsstyrka och en snabbinsatsstyrka. Tjugo av utlandsmyndigheterna har dessutom utsetts till s.k. konsulära stödjepunkter. Därtill kommer möjligheten att begära stöd från stödstyrkan. Här följer en kort beskrivning av nämnda förstärkningsresurser.

5.2.1 Den konsulära förstärkningen i utrikesförvaltningen

Beredskapsstyrkan

Den konsulära beredskapsstyrkan förstärker enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden när en konsulär kris eller katastrof är så omfattande att den inte kan hanteras inom den ordinarie organisationen. Beredskapsstyrkan består av tjänstemän vid Utrikesdepartementet som frivilligt ställt sig till förfogande för uppdraget. Beredskapsstyrkan, som står i formell

beredskap, har till uppgift att per e-post och telefon besvara frågor gällande personer som befaras drabbade av en krissituation i utlandet samt registrera inkomna uppgifter i en för ändamålet särskilt framtagna databas.

Beredskapsstyrkan kan vid behov förstärkas med ytterligare personal från Regeringskansliet eller med externa krafter.

Antalet personer i beredskapsstyrkan uppgick i oktober 2009 till 32 personer.

Snabbinsatsstyrkan

Snabbinsatsstyrkan är en konsulär insatsstyrka för förstärkning av en eller flera utlandsmyndigheter vid konsulära kriser eller katastrofer utomlands. Även snabbinsatsstyrkan består av tjänstemän vid Utrikesdepartementet som frivilligt ställt sig till förfogande för uppdraget. Snabbinsatsstyrkan kan förstärka en utlandsmyndighet efter myndighetschefens begäran. Den är då underställd den berörda utlandsmyndigheten och rapporterar alltså i första hand till utlandsmyndighetens chef. Det är emellertid chefen för den konsulära enheten som beslutar om snabbinsatsstyrkan ska tas i anspråk. Uppdraget för snabbinsatsstyrkan kan också, som under Libanonkrisen, undantagsvis gälla att förstärka den svenska närvaron i ett land där diplomatisk representation saknas.

Snabbinsatsstyrkan står inte i formell beredskap. Den bestod i oktober 2009 av ca 45 personer. Storleken och sammansättningen på den grupp som sänds ut anpassas emellertid efter den specifika situationen.

Stödjepunkterna

I oktober 2009 fanns det 20 utlandsmyndigheter som hade utsetts till konsulära stödjepunkter. Personalen vid dessa myndigheter ska ha särskild kompetens inom krisberedskapsområdet och förväntas också kunna bistå andra utlandsmyndigheter i sina respektive regioner i händelse av en kris. Stödjepunkterna är utvalda i huvudsak med ledning av antalet bosatta och/eller tillfälligt besökande svenskar i landet, storleken på utlandsmyndigheten, den generella hotbilden, infrastrukturen och det geografiska läget.

5.2.2 Övriga förstärkningsresurser

Stödstyrkan

Stödstyrkan är en speciellt utbildad och övad insatsstyrka som vid kriser eller katastrofer utomlands med kort varsel ska kunna stödja utlandsmyndigheter och Utrikesdepartementet med att bistå drabbade personer med hemvist i Sverige.

Stödstyrkan är en för flera myndigheter och organisationer gemensam resurs. I stödstyrkan ingår Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Socialstyrelsen och Rikskriminalpolisen, samt Svenska kyrkan, Röda korset och Rädda barnen. Personalen från Svenska kyrkan och Rädda barnen är vid en insats anställd av MSB och rekryteras utifrån

sin särskilda kompetens. Röda korsets personal är ansluten till stödstyrkan genom ett särskilt samarbetsavtal mellan MSB och Röda korset. Inom ramen för det egna myndighetsansvaret bemannar och leder varje myndighet sin egen insatspersonal och ansvarar för sitt eget sektorsområde.

Stödstyrkan är flexibel och sätts samman utifrån de behov som finns i den specifika situationen. Stödstyrkans uppgifter vid en kris- eller katastrofsituation kan bl.a. vara att hjälpa drabbade med information, krisstöd och sjukvård, att genomföra rekognoseringar, att bedöma behovet av ytterligare stöd från Sverige och att förmedla en lägesbild.

MSB är den sammanhållande aktören och samordningen vid en insats sköts av MSB:s insatschef. Beslut om att stödstyrkan ska sättas in fattas av MSB:s generaldirektör, efter anmodan av Utrikesdepartementet.

5.3 Samordningen av insatserna vid en kris- eller katastrofsituation

Beskrivningen ovan visar att det i händelse av en kris- eller katastrofsituation utomlands är flera olika aktörer som kan komma att agera för att bistå drabbade svenskar. Det är naturligt att det då krävs någon form av samordning av insatserna för att nå bästa möjliga resultat.

I den beredskapsorganisation som har byggts upp är den rådande principen mellan myndigheterna ”samordning genom samverkan”. Detta innebär att de berörda myndigheterna fattar egna och självständiga beslut om att medverka i en insats. På samma sätt beslutar varje myndighet hur det egna stödet ska utformas och avges. Socialstyrelsen har således lednings- och samordningsansvar för hälso- och sjukvårdsfrågor medan Rikspolisstyrelsen ansvarar för ordnings- och säkerhetsfrågor. Utrikesdepartementet ansvarar för de renodlat diplomatiska och konsulära uppgifter som traditionellt åvilar utrikesförvaltningen.

Utrikesförvaltningen har ett ansvar för den övergripande samordningen av en insats. Det är Utrikesdepartementets expeditionschef som leder den nationella samverkansgruppen.

När Utrikesdepartementets snabbinsatsstyrka förstärker en utlandsmyndighet lyder, som beskrivits under avsnitt 5.2.1, snabbinsatsstyrkan under myndighetschefen. Denne mottar i sin tur instruktioner från Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet. Chefen för utlandsmyndigheten förblir emellertid ansvarig gentemot värdlandet under insatsen och har det samlade ansvaret för den svenska stödinsatsen i landet. I de fall där det inte finns någon svensk diplomatisk representation där insatsen genomförs, är snabbinsatsstyrkans insatschef ansvarig gentemot värdlandet.

Stödstyrkan stödjer utlandsmyndigheten på anmodan från Utrikesdepartementet. MSB samordnar stödstyrkans verksamhet på plats, i nära samverkan med chefen för utlandsmyndigheten och snabbinsatsstyrkans insatschef.

Vid en insats är den samlade chefsgruppen forum för samverkan på ledningsnivå. I gruppen ingår respektive insatschef för Utrikesdepartementet, MSB, Rikskriminalpolisen och Socialstyrelsen, samt i förekommande fall chefen för utlandsmyndigheten.

6 Överväganden och förslag

6.1 Allmänna utgångspunkter för statens respektive den enskildes ansvar

Regeringens bedömning: Utgångspunkten bör alltså vara att den enskilde har ett förstahandsansvar vid vistelse utomlands. Staten bör i huvudsak vara ansvarig för att ha en organisation och en beredskap för att som en kompletterande aktör gripa in och stötta människor med anknytning till Sverige i händelse av kriser eller katastrofer utomlands. Det pågående arbetet med att upprätthålla och utveckla en konsulär krisberedskapsorganisation bör fortsätta.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens bedömning (se betänkandet s. 47-50).

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser har uttalat sig i dessa delar. De har därvid genomgående ställt sig positiva till att den enskildes personliga ansvar betonas samt till att omfattningen av statens ansvar regleras. Flera remissinstanser instämmer dessutom i behovet av en väl förberedd organisation och betonar vikten av regelbundna övningar för olika aktörer i den beredskapsorganisation som nu finns.

Skälen för regeringens bedömning

Den enskildes personliga ansvar

Utgångspunkten i dag är att den enskilde har ett förstahandsansvar för sin person vid vistelse utomlands och att staten enligt gällande konsulärt regelverk kan gå in vid nödsituationer för att ge råd eller ekonomiskt bistånd i form av lån. Vid ett flertal tillfällen, både i den nu aktuella utredningen och i tidigare utredningar (t.ex. SOU 2001:70 s. 267-269 och SOU 2005:104 bl.a. s. 377 och 435 f.), har det dock påtalats att det finns en diskrepans mellan vad många svenskar som reser utomlands förväntar sig att staten genom Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna ska hjälpa dem med och vilken hjälp som staten enligt gällande regelverk är skyldig att ge.

Regeringens bedömning är att principen om den enskildes grundläggande ansvar alltså bör gälla. Även om enskilda kan ha stora förväntningar på staten då de råkar ut för olyckor utomlands, förefaller det samtidigt – i vart fall med hänsyn tagen till utredningens ståndpunkt och till remissutfallet – råda en bred samstämmighet kring att den enskilde bör ha ett personligt ansvar vid vistelse utomlands. Detta är också regeringens uppfattning. Det finns emellertid ett behov av att ytterligare understryka att den som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar, och att det därför åligger den enskilde att tillse att han eller hon bl.a. har ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. Genom att reglera att staten endast ska kunna agera genom katastrofinsatser i vissa extraordinära situationer, är regeringens

Statens beredskapsansvar

Även om den enskilde har det grundläggande ansvaret vid vistelse utomlands, har erfarenheterna från bl.a. flodvågskatastrofen visat att det finns situationer då det kan vara motiverat att staten agerar för att bistå drabbade svenskar i utlandet. Katastrofkommissionen framförde i sin utredning att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett yttersta ansvar som garant för medborgarnas säkerhet och trygghet även utanför landets gränser. Statens ansvar utanför landets gränser i händelse av en kris- eller katastrofsituation borde därför enligt kommissionen tydligare återspeglas i regelverk och planering (SOU 2005:104 s. 95-97).

Regeringen delar inledningsvis bedömningen att det krävs ett tydligare regelverk för i vilka situationer staten ska ingripa till stöd för svenskar i utlandet. Ett väl förankrat och tydligt regelverk är viktigt både för att ange när staten ska ta ansvar vid en kris- eller katastrofsituation och för att ange när staten inte ska ta ansvar för en sådan situation. Som utredningen påpekat är det nämligen viktigt att slå fast att statens ansvar i form av en katastrofinsats endast ska aktualiseras vid mycket speciella situationer och att statens insatser är ett komplement till de resurser som finns att tillgå i det drabbade landet, genom den enskildes försäkringsbolag och genom reseföretagen. Staten ska således endast kunna ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. Det kan med andra ord inte bli fråga om en katastrofinsats varje gång svenskar berörs av en olycka utomlands. Dessa mer normala situationer ska för statens del fortfarande kunna lösas inom det nuvarande konsulära regelverket där huvudregeln är att utlandsmyndigheterna bidrar med hjälp till självhjälp.

Mot bakgrund av att statens ansvar endast föreslås bli aktualiserat vid vissa extraordinära situationer, bör statens huvudsakliga uppgift vara att ha en organisation och en beredskap för att som en kompletterande aktör gripa in och stötta svenskar vid kriser eller katastrofer utomlands.

Regeringen återkommer till den närmare omfattningen av statens ansvar i händelse av en kris- eller katastrofsituation utomlands i förslagsavsnitten nedan.

Krisberedskapsorganisationen

Katastrofkommissionen ansåg som nämnts att statens ansvar borde återspeglas också i en tydligare planering inför kriser eller katastrofer. Som beskrivits i avsnitt 5, har arbetet med att utveckla en krisberedskapsorganisation pågått sedan flera år tillbaka. Den krishanteringsförmåga som därigenom har byggts upp prövades i samband med Libanonkrisen 2006, även om systemet vid den tidpunkten ännu inte var komplett. Bland annat var både snabbinsatsstyrkan och stödstyrkan aktiva under Libanonkrisen och bidrog till att denna kunde hanteras på ett fram-

gångsrikt sätt (PM 2006-10-02, Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag). Prop. 2009/10:98

Det arbete som således bedrivs för att upprätthålla och utveckla en konsulär krisberedskapsorganisation bör enligt regeringens bedömning fortsätta. Regeringen har emellertid inte för avsikt att i detta sammanhang gå närmare in på frågor om hur krisberedskapen bör organiseras, utan utgår från att utrikesförvaltningens fortlöpande planering i detta avseende sker i nära samverkan med övriga berörda myndigheter och andra aktörer.

6.2 Statens ansvar för att genomföra en katastrofinsats utomlands

Regeringens förslag: Staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt, och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.

Kommitténs förslag överensstämmer väsentligen med regeringens förslag (se betänkandet s. 57-64). Kommittén har emellertid inte i lagtexten angett att det kan finnas hinder mot att genomföra en katastrofinsats, utan det följer endast av dess motiv.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Några påpekar emellertid behovet av att definiera vad en konsulär katastrofinsats är.

Länsrätten i Stockholm anför att lagen inte ger någon närmare definition av vad som avses med en konsulär katastrofinsats och anser att det i lagtexten närmare bör anges vad en sådan ska omfatta. Även *Räddningsverket* anser att en ytterligare precisering av vad en konsulär katastrofinsats är och vad den kan omfatta är önskvärd, särskilt för att tydliggöra lagens förhållande till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. *Organisationskommittén för en ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet* ansluter sig till Räddningsverkets remissvar och påpekar därutöver att en kvalificering av begreppet kris inte brukar användas i krisberedskapssammanhang. Det kan ifrågasättas om inte en introduktion av ett nytt begrepp kan leda till tillämpningssvårigheter. *Ambassaden i Peking* förutser svåra gränsdragningsfrågor kring när en katastrofinsats ska genomföras och påpekar att det inte alltid är givet att utländska insatser tas emot i det drabbade landet. *Socialstyrelsen* förutser oklarheter eftersom bestämmelsen om när en katastrofinsats ska inledas är av tvingande karaktär, medan motsvarande bestämmelse i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands är av fakultativ karaktär. Socialstyrelsen ställer sig också frågande till varför de drabbades anknytning till Sverige inte tydligare kommer till uttryck i lagtexten i likhet med skrivningarna i den katastrofmedicinska lagen. Slutligen anser Socialstyrelsen att insatser vid en pandemi ska inkluderas i lagtexten. *Generalkonsulatet i New York* och

Skälen för regeringens förslag

När ska staten genomföra en konsulär katastrofinsats?

En grundförutsättning för att staten ska kunna genomföra en konsulär katastrofinsats är att det ska vara fråga om en kris eller en katastrof utomlands. Det finns flera definitioner av begreppen kris och katastrof. I propositionen ”Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull” används följande definition av begreppet kris (prop. 2007/08:92 s. 77).

”Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.”

Avseende begreppet katastrof hänvisar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till följande översättning av en definition som används både av FN (UN/ISDR, 2006) och EU (EEA, 2006).

”En allvarlig påverkan på samhället som orsakar omfattande mänskliga, materiella, ekonomiska eller miljömässiga förluster, vilka överstiger samhällets möjligheter att hantera situationen med egna resurser.”

Mot bakgrund av den redovisade definitionen av begreppet kris delar regeringen den remissynpunkten att en kvalificering av begreppet inte skulle fylla någon egentlig funktion, utan endast skulle riskera att leda till tillämpningssvårigheter. Regeringen föreslår därför att begreppen kris och katastrof i lagtexten ska användas utan någon vidare kvalificering.

Den omständigheten att det föreligger en kris- eller katastrofsituation utomlands är emellertid inte tillräcklig för att en katastrofinsats ska genomföras. Att på förhand besvara frågan när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats låter sig inte enkelt göras, eftersom det inte är möjligt att förutsäga alla de situationer som i framtiden kan komma att aktualisera en katastrofinsats. Regeringens förslag innehåller inte heller någon närmare definition av vad en sådan katastrofinsats är. Som några remissinstanser har påpekat finns det därmed en risk för att man många gånger kommer att ställas inför svåra gränsdragningsfrågor i fråga om en katastrofinsats ska genomföras eller inte.

En detaljreglering av vad en konsulär katastrofinsats är skulle ge en mer rättssäker och förutsägbar lagstiftning. Lagen skulle därvid också motverka en tillämpning som riskerar att bli godtycklig och påverkad av tillfälliga stämningar och opinioner. Samtidigt skulle en sådan lagstiftning inte ge mycket utrymme för flexibilitet och hänsynstagande till omständigheterna i varje särskilt fall. En reglering utan någon närmare

definition än den föreslagna ger alltså utrymme för större handlingsfrihet och för individuella lösningar anpassade till den specifika händelsen. Regeringen anser därför att lagens syfte uppfylls bäst genom att utrymme för flexibilitet ges vid tillämpningen. Härigenom kommer också sådana katastrofsituationer som i dag är svåra att förutse att omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt regeringen tillgodoser också detta lagförslag erforderliga krav på rättssäkerhet och förutsägbarhet.

Händelser som kan aktualisera en katastrofinsats kan vara av så olika karaktär som naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, tekniska olyckor och smitta, men denna uppräkningslista behöver inte nödvändigtvis vara uttömmande; utredningen påpekar bl.a. att klimatförändringar kan komma att ge upphov till förändringar som i dag inte är möjliga att förutse. Det kan dessutom ifrågasättas vilket syfte en detaljerad uppräkningslista av möjliga situationer eller händelser skulle fylla. För frågan om en katastrofinsats ska genomföras är händelsens karaktär enligt regeringens åsikt inte avgörande. Statens ansvar för att vidta åtgärder aktualiseras visserligen av en viss händelse, men faktorer såsom händelsens art och den geografiska anknytningen är inte ensamma avgörande. Varje händelse är unik och har skilda konsekvenser och det är just konsekvenserna eller följderna av en specifik händelse som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofinsats.

Regeringen vill särskilt påpeka att huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och minska lidande. En konsulär katastrofinsats ska alltså som utgångspunkt vara humanitär. Mot den bakgrunden ska i huvudsak följande konsekvenser av en händelse vara styrande för bedömningen av när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats.

- Har människor dödats eller skadats i stor omfattning eller finns det risk för detta?
- Hur många människor med anknytning till Sverige har drabbats eller riskerar att drabbas? Ju färre svenskar som är drabbade desto troligare är det att situationen kan lösas inom det befintliga regelverket med i första hand hjälp till självhjälp. Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att fastställa en numerär gräns för i vilka situationer staten ska agera genom en katastrofinsats. En sådan gräns skulle endast riskera att minska flexibiliteten och handlingsutrymmet i det enskilda fallet. För att kunna avgöra om en katastrofinsats ska genomföras måste i stället flera andra av de i detta avsnitt nämnda faktorerna vägas in. Att det måste handla om en händelse med konsekvenser för ett betydande antal svenskar är emellertid uppenbart. Detta rekvisit bör, som Socialstyrelsen påpekat, komma till uttryck också i lagtexten. På så sätt blir det, enligt regeringens uppfattning, tydligare att en konsulär katastrofinsats endast kan genomföras för att bistå många människor med anknytning till Sverige. Möjligtvis kan detta också bidra till att tydliggöra den nu föreslagna lagens förhållande till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.
- Vilka behov har de drabbade? Denna fråga hänger samman med den fråga som behandlas nedan om vilka åtgärder en konsulär katastrofinsats kan omfatta. De behov som ska tillgodoses genom en konsulär katastrofinsats är emellertid de tidigare nämnda behoven av hjälp för

att skydda liv och minska lidande. För att kunna avgöra om staten ska genomföra en katastrofinsats måste man se till hur dessa behov bäst kan mötas, dvs. om det ska ske genom evakuering, sjukvård, in- kvartering eller någon annan åtgärd.

- Vilka möjligheter har de drabbade att själva eller med andra tillgängliga resurser, såsom reseföretag, försäkringsbolag och närstående, möta dessa behov? I enlighet med vad som tidigare anförts har den enskilde ett eget ansvar då han eller hon vistas utomlands. Reseföretagen har ett ansvar enligt lagen om paketresor och resegarantilagen. Den enskilde kan dessutom få hjälp via sitt försäkringsbolag eller på annat sätt, exempelvis via närstående. Det kan emellertid uppstå situationer med många drabbade då dessa resurser inte räcker till. I sådana extraordinära situationer blir möjligheterna att realisera det egna ansvaret begränsade. Staten kan då genom en katastrofinsats behöva komplettera med de resurser som det råder akut brist på.
- Vilka möjligheter har värdlandet att möta de drabbades behov? I länder med goda resurser och utvecklad infrastruktur kan värdlandet många gånger klara av att hantera en kris eller katastrof utan inblandning från andra länder. I sådana situationer ska inte en konsulär katastrofinsats vidtas. En annan sak är att enskilda svenskar ändå kan få hjälp genom det konsulära ekonomiska biståndet om förutsättningarna därför är uppfyllda. Om en kris eller katastrof däremot inträffar i ett land med svag infrastruktur kan det vara så att det landets resurser inte räcker för att möta de behov som finns. I sådana situationer kan staten genom en konsulär katastrofinsats både hjälpa drabbade svenskar och se till att värdlandets resurser avlastas.

Nämnda konsekvenser av en händelse hänger samman och påverkar varandra. För att kunna avgöra om staten ska genomföra en katastrofinsats måste därför en helhetsbedömning av samtliga dessa omständigheter göras.

Det kan inte uteslutas att andra omständigheter också kan komma att påverka frågan om en katastrofinsats ska genomföras eller inte. En sådan omständighet kan vara att de personer med anknytning till Sverige som i och för sig har ett hjälpbehov, får den assistans de behöver genom andra länders hjälpinsatser. Så kan vara fallet både inom ramen för EU-samarbetet och det nordiska samarbetet som har beskrivits i avsnitt 4.2.1.

Det kan dessutom finnas fall där det i och för sig finns formella förutsättningar för att genomföra en katastrofinsats, men där omständigheterna är sådana att det finns hinder mot att genomföra insatsen.

I förarbetena till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd anges exempelvis att ekonomiskt bistånd kan beviljas då någon oförskyllt har råkat i en situation som han eller hon inte kan klara av; om situationen däremot anses självförvållad kan det innebära att något ekonomiskt bistånd inte ges (prop. 2002/03:69 s. 16). I händelse av en kris eller katastrof utomlands skulle motsvarande resonemang kunna göras gällande t.ex. om en större grupp människor med anknytning till Sverige reser till ett område som Utrikesdepartementet avrått från att besöka. Skulle något sådant inträffa är det inte uteslutet att det är en omständighet som också kan komma att få betydelse vid bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte.

Ett övervägande som dessutom alltid måste göras innan det är möjligt att fatta beslut om en katastrofinsats är om det berörda landet ger sitt medgivande till att Sverige genomför en sådan insats. En viss möjlighet har utlandsmyndigheter att tillvarata sina medborgares intressen utomlands enligt den internationella rätten. Det finns också möjligheter att i en krissituation ta in ytterligare personalresurser inom utlandsmyndigheten och att skicka iväg grupper för bedömning. Därutöver blir det en diplomatisk förhandlingsfråga med berörd stat i varje enskilt fall.

Ett annat övervägande som måste göras är om det är praktiskt möjligt att genomföra en katastrofinsats. Säkerheten för snabbinsatsstyrkan respektive stödstyrkan måste härvid särskilt beaktas och kan innebära att det inte är möjligt att skicka iväg någon svensk styrka. Även om säkerhetsläget inte är ett problem kan det finnas andra förhållanden som praktiskt påverkar en insats; det drabbade områdets infrastruktur kan t.ex. vara sådan att det inte är möjligt att genomföra en katastrofinsats. En annan sådan omständighet kan vara att en katastrofinsats skulle kräva resurser som staten inte förfogar över eller kan förväntas förfoga över. 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.

Det kan således finnas hinder mot att genomföra en konsulär katastrofinsats, trots att de formella förutsättningarna härför är uppfyllda. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att lagtexten utformas så att det redan av den tydligt framgår att staten inte har en villkorslös skyldighet att genomföra en katastrofinsats.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det inte är möjligt att i förväg fastslå exakta kriterier för när statens ansvar inträder. Den uppbyggda krisberedskapsorganisationen fyller därför en central funktion och dess förmåga att analysera potentiella och uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att en konsulär katastrofinsats ska genomföras är av avgörande betydelse.

Omfattningen av en konsulär katastrofinsats

En konsulär katastrofinsats ska som beskrivits ovan vara humanitär i det avseendet att den genomförs för att rädda liv och minska lidande eller för att begränsa riskerna för att människor ska dö eller skadas. Eftersom en konsulär katastrofinsats kan aktualiseras på grund av en mängd skilda händelser, är det emellertid svårt att i förväg ange vilka åtgärder som kan behövas för att bistå de drabbade. Vilka behov de drabbade har är dessutom individuellt och det är därför troligt att en mängd olika behov kan komma att behöva tillgodoses. Mot den bakgrunden är frågan om det är möjligt och lämpligt att i lagtexten närmare precisera vad en katastrofinsats ska kunna omfatta, något som några remissinstanser föreslagit.

Regeringen anser att det inte är möjligt att i förväg ange vilka åtgärder som kommer att krävas vid en katastrofinsats, eftersom händelseförloppen vid kriser och katastrofer definitionsmässigt är oförutsägbara. Styrande för att bestämma omfattningen av en katastrofinsats bör i stället vara vilka behov av praktiska åtgärder och hjälp som uppstår för

drabbade människor vid den specifika katastrofen. Som utredningen påpekat är därför ett visst mått av improvisation ofrånkomligt.

Vilka åtgärder staten kan komma att behöva vidta inom ramen för en katastrofinsats hänger också samman med hur de drabbades behov kan mötas av andra aktörer. Statens ansvar är enligt regeringens förslag sekundärt i förhållande till övriga aktörer. De insatser som bl.a. värdland, reseföretag och försäkringsbolag gör för att möta de behov som de drabbade inte själva kan hantera kommer således att styra omfattningen av statens insats. Om exempelvis säkerhetsläget i ett kris- eller katastrofområde omöjliggör att någon annan aktör än staten genomför en evakuering, hindrar det emellertid inte att övriga aktörers resurser och kontakter ändå skulle kunna utnyttjas. Ett visst mått av handlingsfrihet är därför nödvändigt. Detta förutsätter emellertid att det finns ett genomtänkt samarbete i förväg mellan utrikesförvaltningen å ena sidan och bl.a. reseföretag och försäkringsbolag å andra sidan.

Sammanfattningsvis menar regeringen att lagens syfte, även i förhållande till vad en katastrofinsats ska kunna omfatta, uppfylls bäst genom att utrymme för flexibilitet ges vid tillämpningen. De drabbade kommer självfallet inte att kunna förvänta sig hjälp på samma sätt som i en situation då mer normala förhållanden råder. Regeringen föreslår därför att någon närmare definition av vad en konsulär katastrofinsats ska kunna omfatta inte tas in i lagtexten.

Även om det inte är möjligt att förutsäga vilka åtgärder som kan komma att behöva vidtas vid en viss kris eller katastrof, är det troligt att den prioriterade åtgärden kommer att vara evakuering av skadade och oskadade från katastrofområdet liksom att, i förekommande fall, föra hem avlidna. Dessa åtgärder var centrala vid flodvågskatastrofen. Vid Libanonkrisen var den centrala åtgärden att evakuera människor ur en krigszon. Det fanns dock ett flertal andra behov som också behövde tillgodoses vid dessa båda händelser; efter flodvågskatastrofen fanns behov av bl.a. sjukvård, mat, inkvartering, utdelning av kläder, utbetalning av kontanter, eftersökning av skadade och omhändertagande av ensamma barn och under Libanonkrisen fanns behov av bl.a. läkarhjälp, inkvartering och samordning. Åtgärder för att tillgodose dessa behov kan tjäna som exempel på sådana åtgärder som staten kan behöva vidta inom ramen för en katastrofinsats. Andra exempel kan vara att erbjuda skydd eller att tillhandahålla olika slag av hjälpmedel såsom skyddsutrustning och informationsmaterial. Denna uppräkningslista är emellertid inte avsedd att vara uttömmande, utan vilka insatser som ska vidtas inom ramen för en katastrofinsats är alltid beroende av behov och möjligheter i det enskilda fallet. Med hänsyn till att den centrala uppgiften vid de flesta katastrofinsatser säkerligen kommer att vara evakuering, föreslår dock regeringen att denna åtgärd nämns särskilt i lagtexten.

Om staten genomför en evakuering inom ramen för en katastrofinsats kommer det att uppstå frågor om hur evakueringen ska genomföras, bl.a. om vart en evakuering ska ske och om de som evakueras ska ha rätt att medföra något bagage. Även här kan behoven och möjligheterna i det enskilda fallet skilja sig åt. Regeringen anser därför att det inte bör regleras hur dessa frågor ska hanteras, utan dessa och andra liknande frågor får avgöras inom ramen för de operativa beslut som kommer att

fattas vid katastrofinsatsen. Regeringen vill emellertid göra följande påpekanden.

En katastrofinsats är en extraordinär åtgärd där det kan antas att de som drabbats befinner sig i ett mycket utsatt läge oavsett om de är skadade eller inte. I en sådan situation är det naturligt att en evakuering som utgångspunkt har Sverige som slutlig destination. Det kan emellertid inte uteslutas att en evakuering i undantagsfall kan ske till någon annan plats, t.ex. till ett grannland, om säkerhetsläget där medger en evakuering dit och de drabbade där kan få den hjälp de behöver.

För frågan om något bagage ska få medföras vid en evakuering är det viktigt att påpeka att en katastrofinsats som utgångspunkt är humanitär. De resurser som finns att tillgå ska därför i första hand användas för att ta hem personer som har drabbats. Någon rätt att få medföra bagage är knappast aktuell. Detta hindrar emellertid inte att det i enskilda fall ändå kan finnas möjlighet att medföra viss bagagemängd om sådant utrymme finns i de transporter som står till buds.

Några remissinstanser har särskilt efterfrågat ett tydligare beaktande av barnens situation vid en katastrofinsats. Regeringen konstaterar att skyldigheten att i all verksamhet se till att barnens bästa kommer i främsta rummet följer av FN:s barnkonvention. Särskild uppmärksamhet bör alltså fästas vid att vidta åtgärder för att garantera barns situation vid en katastrofinsats. Eftersom dessa åtgärder ofta kräver särskild kunskap finns det skäl att påpeka att barnkrisstödjare från Rädda Barnen ingår i den tidigare omnämnda stödstyrkan. Att i lagtexten särskilt betona ansvaret för barn vid en katastrofinsats är enligt regeringens bedömning inte nödvändigt. Regeringen utgår däremot från att den beredskapsorganisation som har byggts upp tar särskild hänsyn till barnens bästa i sitt krisplaneringsarbete.

Socialstyrelsen har ansett att insatser vid en pandemi ska inkluderas i lagtexten. Regeringen vill mot den bakgrunden påpeka att regeringens förslag även omfattar kris- eller katastrofsituationer i händelse av en pandemi. Hanteringen av en sådan situation kan emellertid vara särskilt komplicerad. Bland annat kan en smitta eller risk för smitta innebära att en eventuell evakuering måste ske under särskilda former, vilket kan innebära att reseföretagens transportresurser inte kan utnyttjas eller att en katastrofinsats inte alls kan genomföras. En katastrofinsats som har sin upprinnelse i en pandemi ställer därför extra stora krav på den befintliga krisberedskapsorganisationen. En närmare beskrivning av den särskilda problematik som smittsamma sjukdomar är förenad med, och som är aktuell också vid bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte, finns i regeringens proposition Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands (prop. 2007/08:138). Enligt regeringens bedömning finns det dock inte något behov av att särskilt omnämna insatser vid en pandemi i lagtexten.

Avslutningsvis kan som framgått behov av sjukvård komma att behöva tillgodose inom ramen för en katastrofinsats. Den 1 september 2008 trädde lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands i kraft. Lagen ger landsting möjlighet att bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera fysiska och psykiska följdverkningar av en allvarlig olycka eller katastrof. En sådan katastrofmedicinsk insats kan genomföras inom ramen för en konsulär kata-

strofinsats, men också utan något sådant samband; en katastrofmedicinsk insats kan med andra ord genomföras utan att staten genomför en konsulär katastrofinsats. Som framgår av förordningen (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som fattar beslut om att inleda eller avsluta katastrofmedicinska insatser. Det gäller oavsett om en katastrofmedicinsk insats genomförs samtidigt som en konsulär katastrofinsats eller inte. I avsnitt 5.3 har det beskrivits hur samordningen av olika insatser i dag ser ut i händelse av en kris- eller katastrofsituation utomlands. De principer för samordning och beslutsfattande vid en katastrofinsats som kommit till uttryck där föreslås inte ändras genom denna lag. Alla myndigheter som är involverade i en katastrofinsats ska alltså fatta egna och självständiga beslut om hur det egna stödet ska utformas och avges. Regeringen har dock en möjlighet att i enskilda fall fatta beslut som uppdrar åt en myndighet att medverka i en insats. Utrikesdepartementet kommer att ha ett ansvar för den övergripande samordningen av en insats.

Övriga frågor om vem som fattar beslut om och vid katastrofinsatser behandlas under avsnitt 6.4.

6.3 Personkrets som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats

Regeringens förslag: En konsulär katastrofinsats ska kunna omfatta svenska medborgare, svenska medborgares utländska familjemedlemmar samt i Sverige bosatta utlänningar. En konsulär katastrofinsats ska också kunna omfatta övriga nordiska medborgare och EU-medborgare, i den utsträckning som framgår av en samarbetsöverenskommelse mellan de nordiska länderna respektive EUF-fördraget.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (se betänkandet s. 70-71). Kommittén har emellertid inte i lagtexten angett att nordiska medborgare och EU-medborgare ska kunna omfattas av en konsulär katastrofinsats. Däremot har kommittén föreslagit att det i lagtexten tas in en hänvisning till socialförsäkringslagen (1999:799) i fråga om vem som ska anses vara bosatt i Sverige.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser är uttryckligen positiva till att en vid personkrets ska kunna omfattas av en katastrofinsats. Några remissinstanser påpekar emellertid att det är otillfredsställande att personkretsen ser annorlunda ut i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Dessutom påpekas att familjebegreppet inte ser likadant ut i alla länder. Ett par remissinstanser föreslår att någon form av prioriteringsordning för hur hjälp ska ges vid en katastrofinsats införs.

Räddningsverket med instämmande av *Organisationskommittén för en ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet* påpekar att den föreslagna personkretsen underlättar en smidig hantering framförallt i samband med en evakuering. *Ambassaden i Peking* ifrågasätter om inte lagen borde reglera Sveriges ansvar för EU-medborgare, nordiska medborgare och de lands medborgare för vilka

Sverige är skyddsmakt. *Försäkringskassan* påtalar särskilt att Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap inte överensstämmer med socialförsäkringslagen (1999:799) avseende vem som kan anses vara familjemedlem. Det innebär att det blir en vidare krets som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats när det handlar om en svensk medborgares utländska familjemedlemmar jämfört med en utländsk medborgare som är bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagens bestämmelser; den svenske medborgarens utländska sambo omfattas av en katastrofinsats, medan den utländske medborgarens utländska sambo endast kommer att omfattas av en katastrofinsats om de tidigare varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Skälen för regeringens förslag: Som några remissinstanser påpekat finns det fördelar med att de konsulära reglerna är överensstämmande i fråga om vilka som kan omfattas av konsulärt stöd. Redan i dag finns det emellertid flera olikheter. Av 12 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen följer att beskickningar och konsulat ska ta till vara svenska medborgares rätt och bästa. Huvudprincipen enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är att den som är bosatt i Sverige men tillfälligt befinner sig utomlands kan vara berättigad till konsulärt ekonomiskt bistånd; här är alltså bosättningsprincipen styrande. I Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap finns däremot inte motsvarande bosättningskrav, utan ansvaret omfattar svenska medborgare; i en evakueringsituation likställs dessutom med svenska medborgare bl.a. svenska medborgares utländska familjemedlemmar, flyktingar eller statslösa som är bosatta i Sverige och i vissa fall utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Samtidigt som det finns uppenbara fördelar med att de konsulära reglerna är överensstämmande, är det viktigt att konstatera att reglerna fyller delvis olika syften. Således är huvudsyftet med det konsulära ekonomiska biståndet att göra det möjligt för enskilda personer som bor i Sverige och som har råkat i nöd eller annan svårighet utomlands att återvända till Sverige. I förarbetena till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd angavs när det gäller utflyttade att ett beslut att bosätta sig i ett annat land innebär ett val av inte bara ett annat klimat, en annan prisnivå etc. utan också ett annat samhälle, och den utflyttade måste själv ta reda på och inrätta sig efter vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har där. Avgränsningen av kretsen biståndsberättigade angavs vidare inte vara ett självändamål utan en väg att på ett rimligt sätt hushålla med begränsade resurser (prop. 2002/03:69 s. 37 f.).

En konsulär katastrofinsats är däremot en extraordinär åtgärd som ska kunna genomföras i en situation med många drabbade där staten behöver agera för att rädda liv och minska lidande. De principer som var styrande vid utformningen av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd är därför inte i alla delar möjliga att överföra till förevarande lag. En sådan kris eller katastrof som kan aktualisera en konsulär katastrofinsats kommer troligtvis att vara svår att förutse och att skydda sig emot. Detta kommer säkerligen att bidra till att katastrofinsatsen kommer att genomföras under kaos- och panikartade förhållanden. När en humanitär insats genomförs i en sådan situation, är det inte rimligt att neka personer med anknytning till Sverige hjälp.

En katastrofinsats kommer att ställa stora krav på att de operativa enheterna kan fatta en mängd snabba beslut. Den omständigheten att en vid personkrets kan omfattas av en katastrofinsats kan, som några remissinstanser påpekat, komma att underlätta en smidig evakuering från ett katastrofområde.

Skälet att begränsa kretsen biståndsberättigade för att på ett rimligt sätt hushålla med statens resurser gör sig inte med samma styrka gällande i en kris- eller katastrofsituation. En katastrofinsats kommer endast att aktualiseras i extraordinära situationer då andra resurser, inklusive värdlandets, inte är tillräckliga för att bistå de drabbade. Att i en sådan situation begränsa kretsen biståndsberättigade på grund av ekonomiska motiv är inte rimligt.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det finns starka skäl som talar för att en större personkrets ska kunna omfattas av en konsulär katastrofinsats än vad som är fallet när det handlar om annat konsulärt stöd. Att en svensk medborgare har flyttat utomlands ska alltså inte ha någon betydelse för om han eller hon ska kunna omfattas av en katastrofinsats. Inte heller den omständigheten att en person har dubbelt medborgarskap ska innebära att han eller hon inte kan omfattas av en katastrofinsats; en annan sak är att det dubbla medborgarskapet kan få betydelse för om det är möjligt att lämna det land där personen har sitt andra medborgarskap om händelsen inträffat i det landet.

Det kan antas att en kris eller katastrof många gånger kommer att drabba hela familjer. Enligt regeringen är det därför rimligt att en katastrofinsats ska kunna omfatta svenska medborgares utländska familjemedlemmar, eftersom dessa måste anses ha en förhållandevis stark anknytning till Sverige. Som några remissinstanser påpekat ser emellertid familjebegreppet inte likadant ut i alla länder. Även i Sverige förekommer det olika familjebegrepp, jfr bl.a. 7 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) och 2 kap. 6 § socialförsäkringslagen (1999:799). Statens ansvar för svenska medborgares utländska familjemedlemmar vid en katastrofinsats måste enligt regeringen begränsas till en rimlig krets. Med familjemedlemmar enligt denna lag ska avses i första hand maka eller make, alternativt partner eller sambo, och barn under 18 år. Det kan dock undantagsvis förekomma situationer då det skulle ge orimliga resultat att neka hjälp till personer utanför denna familjekrets. I sådana fall kan med familjemedlem tolkas personer även utanför den närmsta familjekretsen.

De utlänningar som bor i Sverige och som följaktligen kan komma att vilja återvända hit bör, i enlighet med vad som gäller i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, omfattas av en konsulär katastrofinsats. Något krav på att det ska föreligga särskilda skäl för att vissa av dessa utlänningar ska omfattas bör däremot inte uppställas. Frågan om en utlänning ska anses bosatt i Sverige får avgöras på samma sätt som enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Den lagen hänvisar i dag till bestämmelserna i 2 kap. socialförsäkringslagen om bosättning i Sverige. Bosättningsprincipen är emellertid inte styrande för den föreslagna lagen på samma sätt som för lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Socialförsäkringslagen beräknas upphävas samtidigt som socialförsäkringsbalken träder i kraft den 1 januari 2011 (prop. 2008/09:200). Någon särskild hänvisning i lagtexten till vägledning för hur begreppet bosättning ska tolkas är enligt regeringens mening inte nödvändig.

Genom att frågan om bosättning i Sverige får avgöras på samma sätt som enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, ska vissa familjemedlemmar till utländska medborgare, som enligt socialförsäkringslagen är bosatta i Sverige, också anses vara bosatta här. Det rör sig i dessa fall om medföljande till bl.a. statsanställda och biståndsarbetare. De utländska familjemedlemmar som härigenom kan komma att anses som bosatta i Sverige är make eller sambo, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn, samt barn som inte fyllt 18 år. Som Försäkringskassan har påtalat innebär detta att en vidare krets kan komma att omfattas av en katastrofinsats när det handlar om en svensk medborgares utländska familjemedlemmar jämfört med vad som är fallet för en utländsk medborgares, som är bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagens bestämmelser, familjemedlemmar. Detta förhållande är enligt regeringen i viss mån otillfredsställande. Det kan emellertid antas vara ett till omfattningen begränsat problem. Regeringen utgår därför från att denna diskrepans inte kommer att innebära några större praktiska problem. För det fall att det i ett enskilt fall skulle ge ett uppenbart orimligt resultat att inte låta en sådan utländsk sambo som här avses omfattas av en katastrofinsats, kan emellertid även han eller hon omfattas av insatsen.

Som framgått under avsnitt 4.2.1 har Sverige vissa konsulära skyldigheter i förhållande till andra nordiska medborgare och EU-medborgare. Dessa skyldigheter innebär i huvudsak att en svensk utlandsmyndighet är skyldig att bistå även sådana medborgare om medborgarens eget land saknar representation. Regeringen föreslår att den rätt som nordiska medborgare och EU-medborgare har i förhållande till Sverige kommer till uttryck direkt i lagtexten.

Några remissinstanser har föreslagit att någon form av prioriteringsordning för vilka personer som ska ges hjälp införs. Det är visserligen riktigt att de som ska kunna omfattas av en katastrofinsats har olika stark anknytning till Sverige, men regeringen anser inte att någon turordningslista för i vilken ordning de drabbade ska få hjälp bör göras utifrån anknytningen till Sverige. Det är fråga om en humanitär insats och styrande för hur hjälpinsatserna ska fördelas bör därför vara faktorer som exempelvis de drabbades hjälpbehov och intresset av att hålla samman familjer vid evakueringar. Även här handlar det emellertid om frågor som ytterst måste avgöras inom ramen för de operativa beslut som fattas vid den specifika katastrofinsatsen.

Lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands kan för närvarande tillämpas endast om många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Sedan en sådan insats påbörjats finns det emellertid inte något hinder mot att även andra människor får hjälp inom ramen för en sådan insats. Att det förekommer olika personkretsar i de båda lagarna torde därför inte medföra några problem. Den nämnda lagen är dessutom föremål för översyn inom Regeringskansliet, varvid dess personkrets kan komma att vidgas mot bakgrund av det ökade internationella samarbetet.

Regeringens förslag: Regeringen ska besluta i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras.

Regeringens bedömning: Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet bör, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter, leda och samordna konsulära katastrofinsatser och i övrigt besluta om hur resurserna ska användas vid sådana insatser.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning (se betänkandet s. 18 och 106-108).

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har berört frågan om vem som ska fatta beslut om en konsulär katastrofinsats. En av dessa är positiv till kravet på regeringsbeslut. Övriga antingen motsätter sig kravet på regeringsbeslut, till förmån för beslut på hög tjänstemannanivå, eller uttrycker farhågor kring att kravet på regeringsbeslut riskerar att fördröja eventuella insatser. En av remissinstanserna framför att kravet på regeringsbeslut är ett steg tillbaka i förhållande till den nu uppbyggda krisberedskapsorganisationen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen vill inledningsvis understryka det centrala i att en katastrofinsats snabbt kommer igång, oavsett vem som ska fatta beslut om insatsen. En av omständigheterna som ska styra bedömningen av om en katastrofinsats ska genomföras är huruvida människor har dödats eller skadats eller om det finns risk för detta. Det ligger i sakens natur att någon fördröjning av en insats inte kan accepteras då sådana värden står på spel.

En kris eller katastrof är som regel till sin natur en oväntad händelse och informationen från katastrofområdet kommer säkerligen att präglas av den kaosartade situationen. Inledningsvis kan det därför antas att det kommer att råda brist på säker information om vad som faktiskt har inträffat; händelsens omfattning och karaktär kommer med andra ord att vara svår att överblicka. Trots ett bristfälligt beslutsunderlag kommer det att vara av avgörande betydelse att snabbt kunna fatta beslut om akuta åtgärder. Dessa omständigheter kan anföras som skäl mot att behöva invänta regeringens ställningstagande i fråga om en katastrofinsats ska genomföras eller inte.

Samtidigt är frågan om en katastrofinsats ska genomföras eller inte av stor principiell vikt. Beslutet kommer att få konsekvenser för många människor med anknytning till Sverige, inte bara för direkt drabbade utan också för exempelvis anhöriga. Detta medför att det kan antas komma att råda ett stort tryck från både allmänhet och media. Det finns således en politisk dimension som talar för att regeringen bör ha inflytande över ett beslut om att genomföra en katastrofinsats. En katastrofinsats kommer dessutom att kräva ett regeringsbeslut om att bevilja medel för insatsen. Ett krav på regeringsbeslut behöver inte heller innebära någon större risk för fördröjning, eftersom regeringen och Regeringskansliet i dag har en helt annan beredskap för att hantera kriser än tidigare. Övervägande skäl talar sammanfattningsvis för att det är regeringen som ska fatta det formella beslutet om en konsulär katastrofinsats enligt denna lag.

Innan ett beslut om en konsulär katastrofinsats fattas av regeringen kommer en hel del åtgärder redan att ha vidtagits av bl.a. utlandsmyndigheten på plats, Utrikesdepartementet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det finns i dag en snabb och väl fungerande organisation för att initiera och genomföra insatser i händelse av en kris eller katastrof utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas. Denna krisberedskapsorganisation beskrivs i avsnitt 5 och involverar som framgår där inte bara utrikesförvaltningen, utan också en rad myndigheter och andra organisationer. Det tål emellertid att upprepas att en konsulär snabbinsatsstyrka och en för flera myndigheter och organisationer gemensam stödstyrka med kort varsel kan sättas in för att stötta en utlandsmyndighet, samt att en konsulär beredskapsstyrka på samma sätt kan förstärka vid Utrikesdepartementet i händelse av en kris eller katastrof utomlands. Enligt regeringens mening bör denna ordning bestå, även om det är regeringen som ska fatta beslut om en katastrofinsats och därmed om tillämpningen av denna lag.

Eftersom beslutsunderlaget inledningsvis kommer att vara bristfälligt, ankommer det på den uppbyggda krisberedskapsorganisationen att snarast bilda sig en uppfattning om läget. Det inledande arbetet kommer säkerligen huvudsakligen att vara inriktat på att få en uppfattning om läget på katastrofplatsen, men det finns inte något som hindrar att utrikesförvaltningen och de inblandade myndigheterna påbörjar sina operativa åtgärder i linje med sina respektive instruktioner. Tvärtom är det önskvärt att så sker. När regeringen fattar sitt beslut kommer det alltså redan att pågå ett arbete. Det kommer således att vara fråga om en gradvis växande insats som när förutsättningarna är uppfyllda leder till ett formellt beslut om en katastrofinsats.

Den gradvis växande insatsen kan tänkas se ut på följande sätt i händelse av en kris eller katastrof utomlands. Då situationen är sådan att den inte kan hanteras inom den ordinarie bemanningen kommer chefen för den berörda utlandsmyndigheten att begära stöd hos Utrikesdepartementet. Chefen för Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden kan då om det bedöms nödvändigt dels fatta beslut om att aktivera snabbinsatsstyrkan, dels vända sig till MSB med en begäran om stöd, varefter stödstyrkan kan aktiveras. Beslut om detta fattas därefter av MSB:s generaldirektör.

En tillämpning av denna ordning innebär att ett beslut om en katastrofinsats i praktiken kommer att fattas samtidigt med ett beslut om finansiering av insatsen. Det är emellertid tänkbart att det någon gång snabbt kan framgå 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 har aktiverats.

Även om det är regeringen som har det yttersta ansvaret och fattar beslut om att en katastrofinsats ska genomföras samt om hur den ska finansieras bör det, på sätt som fallet är enligt nuvarande ordning och som beskrivs i avsnitt 5, vara Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet som har att besluta om hur resurserna ska användas. Det bör också vara Utrikesdepartementet som, i nära samverkan med berörda myndigheter, leder och samordnar sådana insatser. Den rådande principen mellan myndigheterna är därvid, som tidigare beskrivits, att be-

rörda myndigheter fattar egna och självständiga beslut om att medverka i en insats samt om hur det egna stödet ska utformas och avges. Regeringen har emellertid en möjlighet att i enskilda fall fatta beslut som uppdrar åt en myndighet att medverka i en insats. På plats är det alltid av Utrikesdepartementet utsedd insatschef som ytterst leder och samordnar insatsens genomförande. Utrikesdepartementet har dessutom ett ansvar för den övergripande samordningen av en insats. 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 hur katastrofinsatsen ska genomföras slutligen måste avgöras av regeringen.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att en rad åtgärder kan vidtas vid kriser utomlands både av Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet och av berörda myndigheter, utan att det är fråga om en konsulär katastrofinsats; det kan t.ex. vara fråga om situationer där förutsättningarna för att genomföra en sådan insats inte föreligger. En utlandsmyndighet kan exempelvis tillfälligt förstärkas med personal från Utrikesdepartementet. Ett sådant beslut fattas inte av regeringen. Detta hindrar emellertid inte att ett beslut om att genomföra en konsulär katastrofinsats kan fattas i ett senare skede när och om det finns sådana förutsättningar. MSB kan också genomföra insatser utomlands, både katastrofmedicinska insatser och andra insatser, utan att det behöver vara fråga om en konsulär katastrofinsats.

Som framgått kommer alltså utrikesförvaltningen och berörda myndigheter att kunna vidta en rad operativa åtgärder i linje med sina respektive instruktioner innan regeringen fattar ett formellt beslut om en katastrofinsats. Det är emellertid först genom regeringens beslut som bestämmelserna i denna lag blir tillämpliga. Den ersättningsskyldighet för enskilda som behandlas i följande avsnitt kommer alltså inte att kunna göras gällande om inte något formellt beslut om en katastrofinsats har fattats. En annan sak är att den enskilde kan vara återbetalningsskyldig för ekonomiskt bistånd som han erhållit enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd om förutsättningarna därför är uppfyllda.

6.5 Fördelning av kostnader för en konsulär katastrofinsats

Regeringens förslag: Den som har omfattats av en konsulär katastrofinsats ska vara skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Om den som omfattats av en katastrofinsats är under 18 år vid insatsen ska den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningsskyldigheten inträffade vara ersättningsskyldig. Ersättningskravet ska få framställas mot den underårige om det finns särskilda skäl. Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo ersättningsskyldigt för transportkostnaderna.

Det ska finnas en möjlighet att jämka eller efterge ersättningsskyldigheten om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den

betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Frågor om ersättning till staten ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Frågor om indrivning och överklagande ska hanteras på samma sätt som enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Kommitténs förslag överensstämmer i stora delar med regeringens förslag (se betänkandet s. 86-91). Kommittén anger emellertid inte i lagtexten vad ersättningsskyldigheten ska kunna komma att omfatta, utan det framgår endast av motiven. Beträffande den som är under 18 år vid insatsen har kommittén föreslagit att den underårige och dennes vårdnadshavare ska vara solidariskt ersättningsskyldiga. Slutligen har kommittén ansett att frågan om ersättning till staten ska prövas av Regeringskansliet.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans påpekar att det, ur ett operativt perspektiv, vore lämpligt om staten stod för alla kostnader i samband med en katastrofinsats. Flera remissinstanser påpekar emellertid att det av lagtexten bör framgå vad ersättningsskyldigheten ska kunna komma att avse, eftersom det är fråga om en ersättningsskyldighet för enskilda. Några remissinstanser förutser svårigheter med att i praktiken inkräva ersättningen. Ytterligare några remissinstanser anser att frågorna om obligatorisk reseförsäkring alternativt särskilda fonder för att bekosta katastrofinsatserna bör utredas vidare.

Kammarkollegiet föreslår att lagtexten formuleras så att Kammarkollegiet skulle kunna utnyttjas för att pröva ersättningsfrågor. *Kronofogdemyndigheten* noterar med tillfredsställelse att Regeringskansliets beslut om återbetalning är direkt verkställbart enligt förslaget. *Försvarsmakten* anser att utredningen bör kompletteras med tydliga bestämmelser rörande kostnadsfördelningen mellan statliga myndigheter för konsulära katastrofinsatser.

Skälen för regeringens förslag

Kostnadsfördelning

Utgångspunkten för det konsulära stödet är, som tidigare beskrivits i avsnitt 4, att detta i första hand ska vara en hjälp till självhjälp. Principen om den enskildes grundläggande ansvar kommer som framgår där tydligt till uttryck i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Som fastslagits i avsnitt 6.1, är regeringens uppfattning att någon förändring av det grundläggande ansvaret inte är motiverad vid kriser eller katastrofer utomlands. Att staten i en sådan situation tar ansvaret för insatsen, hindrar därför inte att den enskilde ansvarar för kostnader som direkt kommer honom eller henne tillgodo. Enligt regeringen är det tvärtom rimligt att den enskilde får räkna med vissa ökade kostnader i en sådan situation. Denna omständighet talar alltså för att den enskilde bör ha ett ekonomiskt ansvar vid kriser eller katastrofer utomlands. Härigenom tillgodoses dessutom syftet att regelverken för det konsulära stödet i större utsträckning blir samstämmiga.

Den enskildes personliga ansvar innebär att den som väljer att resa utomlands måste planera för att vissa oväntade kostnader kan komma att uppkomma vid en utlandsvistelse. Det personliga ansvaret hänger också nära samman med möjligheten för den enskilde att försäkra sig mot händelser vid kriser eller katastrofer utomlands. I det sammanhanget är det viktigt att konstatera att reseförsäkringar som huvudregel täcker kostnader för bl.a. sjukvård, hemresa för skadad person samt transport av avlidna person. Inom ramen för utredningens arbete har dessutom företrädare för försäkringsbranschen framfört till kommittén att reseskyddet kan aktualiseras i större omfattning än vad som framgår av villkorens ordalydelse, bl.a. eftersom försäkringstagaren har en allmän skyldighet att minimera sina skador; den som stannar i ett katastrofområde löper risk för att bli skadad, varför försäkringsbolagen har ett intresse av att personen lämnar området och kan förväntas ersätta resekostnaderna även för en oskadad person. Försäkringsbranschen har även redovisat en generös inställning till begreppet skadad. Det är alltså möjligt att ha en försäkring med ett skydd som är tämligen omfattande även i händelse av en kris eller katastrof utomlands. Företrädare för försäkringsbranschen har emellertid påtalat att en grundläggande förutsättning för att reseskyddet i hemförsäkringar och särskilda reseförsäkringar ska kunna aktualiseras för vård- och resekostnader är att det uppkommit en kostnad som direkt angår den försäkrade. Försäkringsbolagen tar alltså inte på sig något kollektivt ersättningsansvar, utan det måste vara möjligt att härleda en specifik kostnad till den försäkrade. För att försäkringsbolagen ska ersätta en uppkommen skada förutsätts dessutom att den försäkrade är ersättningskyldig för kostnaden. Om staten initialt tagit på sig vissa kostnader kan dessa inte utan vidare belasta försäkringen, även om de kan hänföras till den försäkrade. För detta krävs att det finns en rättslig grund för den enskildes ersättningsansvar.

Mot bakgrund av att den enskilde alltså ska vara den som i första hand är ansvarig för sin person vid vistelse utomlands, bör incitamenten för den enskilde att själv skaffa en försäkring inte försvagas. Genom att den enskilde påförs ett ansvar för vissa av statens kostnader vid en katastrofinsats, understryks vikten av att den som reser eller vistas utomlands har ett försäkringsskydd. Att upprätthålla och ytterligare förstärka försäkringsbenägenheten är enligt regeringen ytterligare en omständighet som talar för att låta den enskilde bära ett visst ekonomiskt ansvar vid kriser eller katastrofer utomlands. Härigenom skapas dessutom en rättslig grund för att överföra statens kostnader via den enskilde på reseförsäkringarna.

Det finns alltså å ena sidan starka skäl som talar för att låta den enskilde bära ett visst ansvar för kostnaderna i händelse av en kris eller katastrof utomlands. Å andra sidan kan ett kostnadsansvar för den enskilde vara negativt dels ur ett operativt perspektiv, dels då ett system där den enskilde krävs på ersättning kommer att bli resurskrävande.

Räddningsverket har således påtalat att en betalningsskyldighet för den enskilde medför att kontakten mellan företrädare för myndigheterna och den drabbade allmänheten kompliceras i det akuta krisläget. Detta skulle kunna inverka menligt på möjligheterna att effektivt genomföra insatsen och i förlängningen leda till säkerhetsproblem för personalen. Regeringen delar uppfattningen att en ersättningskyldighet för den enskilde

många gånger riskerar att medföra betydande operativa svårigheter. I en kris- eller katastrofsituation kan det säkerligen, med de krav på skyndsamt som nödvändigtvis kommer att behöva ställas, vara svårt att samla in tillräckligt underlag för att i ett senare skede kunna göra gällande ett ersättningskrav. Detta gäller särskilt i förhållande till alla dem som inte är bosatta i Sverige och som ska kunna omfattas av en katastrofinsats. Det finns dessutom risk för att det väcker upprörda känslor om företrädare för myndigheter tar upp frågan om ersättning till diskussion i en kris- eller katastrofsituation. Möjligtvis kan dock det senare problemet begränsas genom att ersättningsskyldigheten uttryckligen fastställs i lag. Det är därmed inte nödvändigt att den ersättningsskyldige undertecknar någon särskild handling för att ersättningskravet ska kunna göras gällande. Däremot har Utrikesdepartementet för avsikt att i anslutning till lagens ikraftträdande vidta åtgärder för att informera allmänheten om den ersättningsskyldighet som en eventuell konsulär katastrofinsats kan medföra.

Att en ersättningsskyldighet för enskilda kommer att medföra en resurskrävande administration är en självklarhet. Oavsett vilka kostnader som ska vara föremål för ersättningskrav, kommer detta att kräva dels en förhållandevis noggrann dokumentation under själva katastrofinsatsen, vilket säkerligen kan vara svårt i den kaotiska situation som kommer att råda, dels en omfattande arbetsinsats i efterhand för att sammanställa och kräva in aktuella kostnader.

De argument som talar mot att den enskilde ska bära ett ansvar för vissa kostnader i händelse av en kris eller katastrof utomlands är, trots tyngden i dem, inte så starka att någon ersättningsskyldighet inte bör införas. Särskilt betonandet av den enskildes personliga ansvar är svår-förenligt med att staten skulle stå för kostnaderna vid en katastrofinsats. Regeringen finner vid en sammanvägning att övervägande skäl talar för att låta den enskilde bära ett visst ansvar för de kostnader som är hänförliga till honom eller henne vid en katastrofinsats.

För att kunna ta ställning till hur kostnaderna för en katastrofinsats lämpligen fördelas måste emellertid också beaktas om det finns några alternativ till den enskildes kostnadsansvar, annat än att staten kan bära kostnaderna. Alternativa kostnadsfördelningsmetoder har flera gånger varit uppe till diskussion (jfr bl.a. SOU 2001:70 s. 326, prop. 2002/03:69 s. 30 och 2007/08:138 s. 41 samt Ds 2007:51 s. 88 ff.). Ett införande av en obligatorisk reseförsäkring har inte tidigare ansetts vara en lämplig åtgärd dels eftersom en sådan försäkring skulle kräva uppbyggandet av en dyrbar administration, dels eftersom flera resenärer, t.ex. de som reser med bil, ändå inte skulle omfattas. Därtill kommer att en stor andel av de som reser redan har någon form av frivillig reseförsäkring. Avsättande av medel till en fond som skulle kunna bekosta katastrofinsatser är ett annat alternativ som tidigare diskuterats. Ett argument mot en sådan fond är att den riskerar att försvaga intresset för enskilda att vidta förebyggande åtgärder av olika slag; en sådan förebyggande åtgärd är att se till att ha ett rimligt försäkringsskydd. En ordning där den enskilde själv bär ansvaret för att vidta förebyggande åtgärder, förstärker betonandet av den enskildes grundläggande ansvar. Regeringen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än vad som tidigare har gjorts i fråga om dessa alternativa kostnadsfördelningsmetoder. Statens kostnader för en

katastrofinsats får med andra ord regleras i efterhand genom att den enskilde påförs ett visst kostnadsansvar.

Det är den person som omfattats av en katastrofinsats som ska vara ersättningsskyldig. Regeringen har emellertid i olika sammanhang framhållit att det är angeläget att motverka att barn skuldsätts (jfr prop. 2007/08:150 s. 30). Om någon som är under 18 år vid insatsen har omfattats av en katastrofinsats ska därför i enlighet härmed barnets förmyndare i stället vara ersättningsskyldig. Den förmyndare som på detta sätt ska vara ersättningsskyldig är den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningsskyldigheten inträffade. Det kan emellertid finnas situationer då äldre barn reser och vistas utomlands på eget ansvar eller där en underårig har eget hushåll. Enligt regeringens uppfattning ska det i sådana fall vara möjligt att göra undantag från regeln att det är förmyndaren som är ersättningsskyldig enligt lagförslaget. Regeringen föreslår därför att ersättningskravet ska få framställas mot den underårige om det finns särskilda skäl.

Avslutningsvis vill regeringen påpeka att denna lag reglerar kostnadsfördelningen mellan staten och enskilda. Statens ansvar är emellertid, som tidigare påpekats, sekundärt i förhållande till övriga aktörers ansvar; statens ansvar är att komplettera övriga tillgängliga resurser, bl.a. reseföretagens och försäkringsbolagens insatser. Det är således dessa aktörer som i första hand ansvarar för bl.a. de drabbades återresa till Sverige. Den omständigheten att statens ansvar för katastrofinsatser nu regleras medför därför inte att det skapas någon rättslig grund för att staten ska ersätta exempelvis reseföretagens extra kostnader i händelse av en kris eller katastrof utomlands.

Omfattning av ersättningsskyldigheten

Även om de som omfattats av en katastrofinsats till viss del kommer att vara ersättningsskyldiga, kommer staten att behöva stå för betydande kostnader. Det är inte möjligt att i förväg beräkna hur stora dessa kostnader kommer att bli, men det är ändå viktigt att ha klart för sig att en katastrofinsats ofrånkomligen kommer att innebära en stor kostnad för staten. Enligt regeringens mening är emellertid detta oundvikligt då det är fråga om en humanitär insats som genomförs för att rädda liv och minska lidande; staten måste med andra ord acceptera vissa ökade kostnader i sådana situationer.

Utgångspunkten är att de kostnader som den enskilde ska kunna vara ersättningsskyldig för vid en katastrofinsats är kostnader för åtgärder som kommer honom eller henne tillgodo. Sådana kostnader bör nämligen – i enlighet med vad som anförts ovan angående försäkringsbranschens inställning till tolkningen av försäkringsvillkoren i kris- eller katastrofsituationer – kunna täckas av den enskildes försäkring under förutsättning att kostnaderna har varit nödvändiga och skäligen. Det är dock svårt att på förhand ange vilka kostnader som staten kan komma att ha för enskilda vid en katastrofinsats; det kan exempelvis vara fråga om kostnader för transport, sjukvård, inkvartering, mat och kontant bistånd. Utredningen har emellertid föreslagit att endast kostnaderna för transport och sjukvård ska omfattas av ersättningsskyldigheten. Som skäl härför

har utredningen anfört att det är tillräckligt med en ersättningsskyldighet för dessa kostnader för att understryka den enskildes ansvar, eftersom det inte är fråga om att skapa kostnadstäckning för staten. Dessa kostnader är också de som typiskt sett ersätts av reseförsäkringar. Regeringen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än den utredningen har gjort i denna del. Således är det kostnader för transport och sjukvård som ska omfattas av ersättningsskyldigheten.

Den transportkostnad som den enskilde ska vara ersättningsskyldig för är statens kostnad för resan från kris- eller katastrofområdet till Sverige. Ersättningsskyldigheten enligt lagen avser endast kostnaden för transporten till dess att den ankommer till Sverige; den behandlar alltså inte eventuella transportkostnader inom Sverige och lagen behandlar följaktligen inte heller ansvarsfördelningen mellan staten och den mottagande kommunen (se ang. denna ansvarsfördelning Ds 2007:51 s. 171 ff.). Kostnadsfördelningen mellan statliga myndigheter behandlas inte heller i lagen. Det ska emellertid särskilt påpekas att ersättningsskyldigheten omfattar transportkostnader för både oskadade och skadade personer; detta gäller oavsett om det är fråga om vanliga transporter eller särskilda sjuktransporter. De faktiska kostnaderna för hemtransport vid en evakuering kan bli betydande för den enskilde. Utredningen har därför föreslagit att de transportkostnader som ska bli föremål för ersättningsskyldighet beräknas enligt en schablon motsvarande ”den billigaste resan vid normal hemresa från det aktuella landet till Sverige”. Principen om att staten ger bistånd för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt kom till uttryck också i förarbetena till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd (prop. 2002/03:69 s. 52). Enligt regeringen är det emellertid viktigt att konstatera att situationen vid en kris eller katastrof utomlands skiljer sig väsentligt från den då en enskild nödställd ges bistånd för att återvända till Sverige, och det är inte orimligt att den som drabbas av en kris eller katastrof får räkna med att drabbas av högre kostnader i en sådan situation, t.ex. därför att situationen är sådan att hemresan inte kan ske med ordinarie transportmedel. Avsikten är dessutom att kostnaden för transport ska kunna täckas av en enskilds försäkring. Mot den bakgrunden och då ersättningsskyldigheten är avsedd att manifesteras den enskildes egna ansvar och betona vikten av reseförsäkringar, är det enligt regeringens mening rimligt att ersättningsskyldigheten avser den faktiska kostnaden för transport. Det kan inte heller uteslutas att den faktiska kostnaden för transport någon gång t.o.m. kan bli lägre än en schabloniserad kostnad, vilket ytterligare talar för att det är den faktiska kostnaden för transporten till Sverige som ska vara föremål för ersättningsskyldighet. Skulle en på detta sätt framräknad kostnad visa sig orimlig, finns det en möjlighet till jämkning eller eftergift av ersättningsskyldigheten, vilket regeringen återkommer till nedan.

En annan transportkostnad som omfattas av ersättningsskyldigheten är kostnaden för transport av avliden. Även sådana transportkostnader omfattas i regel av reseförsäkringar och det är därför rimligt att de återförs på den enskilde. Kostnaden för transport av avliden är emellertid speciell, bl.a. såtillvida att kostnaden kommer att uppstå efter dödsfallet och belasta den avlidnas dödsbo. Det finns därför skäl att nämna dessa fall särskilt i lagtexten. I den utsträckning det är möjligt bör de närmast

anhöriga tillfrågas om de samtycker till åtgärden innan transporten genomförs. Möjligheterna till jämkning och eftergift, vilka behandlas nedan, kan komma att aktualiseras bl.a. om det i efterhand visar sig att det råder oenighet bland de anhöriga angående genomförandet av transporten. Liksom vid övriga transporter är det här den faktiska kostnaden som ska vara föremål för ersättningsskyldighet.

De sjukvårdskostnader som ska ligga till grund för ersättningsskyldighet är enligt utredningens förslag kostnader för vård jämförlig med den som ges när någon är intagen på sjukhus. Regeringen delar denna uppfattning. Staten ska alltså kunna återföra nämnda sjukvårdskostnader på enskilda, eftersom det är fråga om kostnader som den enskilde i sin tur bör kunna utnyttja sin reseförsäkring för att täcka. Har staten stått för kostnaden då någon vårdats på ett lokalt sjukhus, ska denna kostnad med andra ord kunna återföras på den enskilde. På samma sätt ska staten kunna återföra sådana kostnader på enskilda som staten har haft för katastrofmedicinska insatser som genomförs inom ramen för konsulära katastrofinsatser. Om en katastrofmedicinsk insats genomförs har de landsting som deltar i insatsen rätt till ersättning av staten för utförda katastrofmedicinska insatser, enligt 7 § lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands. Staten ska därefter ha rätt att i sin tur kräva ersättning av de enskilda som mottagit sjukvård inom ramen för sådana insatser. Det är inte rimligt att den som vårdas på ett lokalt sjukhus ska behandlas annorlunda i fråga om ersättningsskyldighet än den som vårdas av svensk katastrofmedicinsk personal, särskilt inte som reseförsäkringar bör kunna täcka även dessa vårdkostnader. Det är i båda fallen fråga om sjukvårdskostnader som uppstår utomlands och någon skillnad ska därför inte heller göras mellan personer med hemvist i Sverige och personer utan sådan hemvist, utan alla som omfattas av en konsulär katastrofinsats är ersättningsskyldiga avseende sådana sjukvårdskostnader. Eftersom begreppet hälso- och sjukvård vanligtvis används i svensk lagstiftning bör detta begrepp användas även i förevarande lag.

Precis som i fråga om transporter är det de faktiska kostnaderna för hälso- och sjukvården som ska ligga till grund för ersättningsskyldigheten. När lokala sjukhus har anlåtats bör de ersättningskrav som sjukhusen riktar mot svenska staten rimligen vara åtföljda av ett underlag med uppgifter om vilka som vårdats och kostnaderna för detta. Även landstingens ersättningskrav bör vara åtföljda av motsvarande underlag.

Regeringen anser sammanfattningsvis att de faktiska kostnaderna ska ligga till grund för ersättningskraven. Om de faktiska kostnaderna för transport eller hälso- och sjukvård i ett enskilt fall inte skulle gå att fastställa, får ersättningsskyldigheten bestämmas till ett skäligt belopp.

I lagrådsremissen benämns betalningsskyldigheten som en återbetalningsskyldighet. Enligt *Lagrådet* är begreppet återbetalningsskyldighet missvisande eftersom den betalningsskyldige inte har fått någon betalning av staten. Regeringen delar uppfattningen att begreppet ersättningsskyldighet är lämpligare i sammanhanget. Det begreppet ska därför användas som beteckning för den enskildes betalningsskyldighet.

Ett flertal remissinstanser har påpekat att det tydligt bör framgå i lagtexten vilka kostnader den enskilde kan tvingas att ersätta. Eftersom det är fråga om en ersättningsskyldighet för enskilda, delar regeringen denna

uppfattning. Det ska alltså framgå explicit av lagtexten att det endast är kostnaderna för transport respektive hälso- och sjukvård som är föremål för ersättningsskyldighet. I detta sammanhang kan det vara värt att påpeka att ekonomiskt bistånd som ges inom ramen för en konsulär katastrofinsats inte är föremål för återbetalningsskyldighet enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Detta framgår uttryckligen av 10 § andra stycket i lagförslaget.

Enligt regeringen kommer det vid en katastrofinsats, precis som vid tillämpning av det konsulära ekonomiska biståndet, otvivelaktigt att finnas fall i vilka omständigheterna framstår som så ömmande att en möjlighet att helt eller delvis efterge ersättningsskyldigheten är motiverad. I detta sammanhang kan det konstateras att kostnaderna för att bistå en person som drabbats av en kris eller katastrof i vissa fall säkerligen kan komma att uppgå till betydande belopp. Denna omständighet kan enligt regeringens mening emellertid inte ensam vara tillräcklig för att jämka eller efterge kravet på ersättningsskyldighet, utan det är just sådana situationer som den enskilde – genom att teckna en reseförsäkring – ska kunna skydda sig emot. Vid en prövning av om ersättningsskyldigheten ska jämkas eller efterges ska i stället en helhetsbedömning göras av den ersättningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. Hänsyn ska därvid tas inte bara till förhållandena vid själva kris- eller katastrofsituationen, utan också till förändringar som inträffar därefter. För en enskild som evakueras till Sverige kan det exempelvis uppkomma kostnader även vid mottagandet i Sverige och för dessa kan han eller hon vara betalningsskyldig. Så kan vara fallet för hjälp som ges enligt både socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). De kostnaderna kan uppgå till betydande belopp och i den mån kommuner och landsting inte ersätts på annat sätt, t.ex. genom att staten i samband med beslutet om insatser enligt denna lag avsatt pengar till kommuner och landsting för sådana kostnader, kan de beaktas vid fråga om jämkning eller eftergift av ersättningsskyldighet enligt denna lag. För att upprätthålla principen om den enskildes grundläggande ansvar, anser regeringen att möjligheten till jämkning eller eftergift måste användas restriktivt.

Handläggning av ärenden om ersättningskrav

Beträffande hur krav på ersättning ska hanteras kan det inledningsvis konstateras att krav på återbetalning enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd hanteras huvudsakligen på följande sätt. Utrikesdepartementet tillställer den som mottagit ekonomiskt bistånd ett föreläggande som informerar om kommande beslut och möjligheten att yttra sig inför beslutet. Beslutet som Utrikesdepartementet därefter fattar kan innebära antingen att hela beloppet ska betalas eller att återbetalningsskyldigheten ska jämkas eller efterges. Om något yttrande eller underlag som säger annat inte inkommit förutsätts att den som mottagit ekonomiskt bistånd är återbetalningsskyldig. Sker betalning inom föreskriven tid är ärendet slutbehandlat. Vid utebliven betalning skickas däremot en påminnelse med uppmaning att betala. Om den återbetalningsskyldige därefter inte betalar, men inte heller överklagar Regeringskansliets beslut, överlämnas

ärendet till kronofogdemyndigheten. Även då den återbetalningsskyldige överklagar utan att detta leder till att betalningsskyldigheten upphävs, överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten när domen vunnit laga kraft.

En katastrofinsats skulle troligtvis generera en stor mängd ersättningskrav. Inom Regeringskansliet finns det inte i dag en administration som är anpassad för en sådan masshantering. Kammarkollegiet har emellertid i sitt remissvar föreslagit att lagtexten formuleras så att Kammarkollegiet kan utnyttjas för att pröva ersättningsfrågor. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om ersättningsskyldighet enligt denna lag. Detta skulle öka flexibiliteten och möjliggöra att Kammarkollegiet kan utnyttjas för denna prövning.

Staten kan inte som tredje part kräva ersättning direkt av försäkringsbolagen, utan kraven måste riktas mot de enskilda personerna. Genom ersättningsskyldigheten skapas emellertid förutsättningar för att aktualisera reseförsäkringarna. Som utredningen påpekat bör 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 undvikas. Krav måste självklart riktas också mot personer som är oförsäkrade, men möjligheterna till jämkning eller eftergift ska naturligtvis gälla även för dem.

Belopp som inte betalas ska lämnas för indrivning på samma sätt som enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om att någon är ersättningsskyldig enligt denna lag. Ett sådant överklagande ska rimligen prövas i samma ordning som överklaganden avseende beslut av Regeringskansliet i ärenden enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och beslut av en utlandsmyndighet, jfr 7 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Denna fråga har remissbehandlats i särskild ordning. Någon invändning mot förslaget har inte framförts.

6.6 Inresa och visering

Regeringens bedömning: Befintligt regelverk angående inresa och visering behöver inte ändras med anledning av den nu föreslagna lagen.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens bedömning (se betänkandet s. 97-98).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört frågan om inresa och visering i samband med evakueringssituationer. Några har påpekat behovet av riktlinjer för den praktiska hanteringen av viseringar och identitetskontroller.

Migrationsverket anför att den föreslagna vida personkretsen som ska kunna omfattas av en katastrofinsats kan medföra oklarheter kring olika individers rätt att inresa i Sverige. Viseringar som utfärdas med stöd av

Schengenregelverket bör i möjligaste mån undvikas i en evakuerings-situation, och i stället bör nationella viseringar användas. Migrationsverket har vidare anfört att en evakuering av utländska medborgare som ingår i kärnfamiljen till en person som är svensk medborgare eller har uppehållstillstånd i Sverige inte torde innebära några problem under förutsättning att de evakueras tillsammans. En generös tolkning av förarbetena till utlänningslagens bestämmelser om avvisning kan möjliggöra att även personer utanför den direkta kärnfamiljen kan tillåtas resa in i Sverige i en evakuerings-situation. Här skulle emellertid en klargörande författningsändring vara till stor hjälp.

Skälen för regeringens bedömning

Viseringar

Genom att svenska medborgares utländska familjemedlemmar ingår i den personkrets som ska kunna omfattas av en konsulär katastrofinsats, aktualiseras frågor om dessa personers rätt till inresa i Sverige.

Viseringar för vistelse i upp till tre månader inom en sexmånadersperiod och transitviseringar regleras i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). Viseringskodexen ska tillämpas från den 5 april 2010 med undantag av bestämmelserna om överklagande av viseringar som ska tillämpas från den 5 april 2011. Bestämmelserna i viseringskodexen ska inte påverka rätten till fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar som enligt avtal mellan gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredjeländ å andra sidan har samma rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

I viseringskodexen finns bl.a. bestämmelser om handläggning av viseringsärenden, upptagande av biometri, vilka handlingar som ska bifogas ansökan, avgifter, prövning av ansökan, utfärdande av visering samt överklagande av visering. Det finns inte några särskilda bestämmelser beträffande handläggning av viseringsärenden i katastrofsituationer. Viseringskodexen är bindande och direkt tillämplig i Sverige. Om det i svenska författningar finns bestämmelser som strider mot bestämmelser i viseringskodexen har viseringskodexen företräde. Vissa ändringar i utlänningslagen (2005:716) med anledning av viseringskodexen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Visering enligt viseringskodexen kan utfärdas som en enhetlig visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium (nedan enhetlig schengenvisering), som en visering med territoriellt begränsad giltighet (nedan territoriellt begränsad schengenvisering) som är giltig för en eller flera, men inte alla, medlemsstaters territorium eller som en visering för flygplatstransitering. Nödfallviseringar, enhetliga eller territoriellt begränsade, kan också beviljas vid gränsen under vissa förutsättningar.

För att en enhetlig schengenvisering ska kunna utfärdas krävs enligt viseringskodexens artikel 21 bl.a. att inresevillkoren i artikel 5.1 Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars

2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) är uppfyllda, dock inte kravet på innehav av giltig visering. Detta innebär bl.a. att sökanden ska ha en giltig resehandling, kunna styrka syftet med och villkoren för vistelsen, ha tillräckliga medel för vistelsen samt återresa och inte finnas registrerad i SIS i syfte att nekas inresa.

I artikel 22 i viseringskodexen finns bestämmelser som innebär att en medlemsstat är skyldig att konsultera andra medlemsstaters centrala myndigheter innan en visering utfärdas till medborgare, eller vissa kategorier av medborgare, från vissa tredjeländer.

Om inte en enhetlig visering kan utfärdas kan en medlemsstat utfärda en territoriellt begränsad schengenvisering som bara är giltig för inresa och vistelse i den medlemsstaten (en eller flera, men inte alla medlemsstater). Förutsättningarna för att utfärda en sådan visering finns i artikel 25 i viseringskodexen. Det kan röra sig om humanitära skäl att frångå kravet på att inresekraven artikel 5.1 i kodex om Schengengränserna ska vara uppfyllda, eller att i brådskande fall frångå konsultationskravet i artikel 22.

Bestämmelser om viseringar som lämnas in vid yttre gräns (nödfallsviseringar) finns i artikel 35 i viseringskodexen. En sådan visering kan utfärdas antingen som en enhetlig schengenvisering eller, om inte kraven för en sådan är uppfyllda, som en territoriellt begränsad schengenvisering. En förutsättning för att bevilja en nödfallsvisering är att sökanden inte har varit i stånd att ansöka om visering på förhand och vid behov kan styrka att det finns oförutsedda och tvingande skäl för inresa. Territoriellt begränsade nödfallsviseringar får endast utfärdas i undantagsfall.

Beträffande viseringar i katastrofsituationer till svenska medborgares familjemedlemmar torde i vissa fall enhetliga eller territoriellt begränsade schengenviseringar eller nödfallsviseringar kunna utfärdas, särskilt om den sökande omfattas av rätten till fri rörlighet då i princip endast sökandens familjeförhållande till en EU-medborgare behöver visas för att visering och/eller inresa ska beviljas. Bestämmelserna i viseringskodexen om bl.a. biometri gäller dock enligt sin lydelse även under dessa omständigheter.

Viseringskodexens bestämmelser omfattar inte viseringar för längre tid än tre månader. Om villkoren för en enhetlig eller en territoriellt begränsad schengenvisering eller nödfallsvisering inte är uppfyllda kan i stället, enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen, en nationell visering beviljas. En sådan visering kan beviljas bl.a. om det är nödvändigt av humanitära skäl, och den ger endast tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Övriga Schengenstater ska underrättas om en nationell visering utfärdas. En sådan visering får, när det finns särskilda skäl, beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningsens pass gäller endast när det finns särskilda skäl. Viseringen får inte föras in i ett pass som inte är giltigt.

Av förarbetena till utlänningslagen framgår att en nationell visering kan beviljas i undantagsfall även om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna i Sverige efter viseringstidens utgång, om skälen för att få komma hit ändå är tillräckligt starka. Ju högre sannolikheten är för att sökanden kommer att stanna kvar, desto starkare humanitära skäl bör krävas för att visering ska beviljas. För den som har

mycket starka humanitära skäl för sitt besök bör det framstå som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att återvända till hemlandet för att visering inte ska beviljas. En generell utgångspunkt vid bedömningen är att risken för att sökanden ska stanna kvar i landet efter viseringstidens utgång får vägas mot besökets angelägenhetsgrad (prop. 2004/05:170 s. 272 f.).

Migrationsverket, som enligt 3 kap. 5 § utlänningslagen beslutar om visering, har genom ett generellt bemyndigande gett samtliga utlandsmyndigheter möjlighet att besluta i ärenden om viseringar. I vissa länder där Sverige saknar representation förekommer det att ett annat Schengenland representerar Sverige.

Pass

I en kris- eller katastrofsituation finns det, utöver problematiken kring olika personers rätt till inresa i Sverige, också en risk för att många av dem som ska omfattas av en katastrofinsats inte kommer att ha tillgång till ett pass; det kan handla om personer som har blivit av med eller inte har tillgång till sitt pass i den situation som råder, men också om personer som t.ex. inte hade för avsikt att lämna det drabbade landet innan kris- eller katastrofsituationen uppstod och som därför inte hade något pass. För dem som inte har tillgång till ett pass, finns det möjlighet att med kort varsel utfärda provisoriska pass eller främlingspass.

Ett provisoriskt pass får, enligt 11 § passförordningen (1979:664), utfärdas av passmyndighet utom riket – i huvudsak beskickningar och karriärkonsulat – dels för sökande som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat, dels när annat särskilt skäl för utfärdande av provisoriskt pass föreligger. Särskilda skäl torde kunna anses föreligga t.ex. när sökanden förlorat sitt vanliga pass och behöver pass för hemresa.

Ett provisoriskt främlingspass kan, enligt 2 kap. 12 och 14 §§ utlänningsförordningen (2006:97), utfärdas om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till Sverige och inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. Om det finns synnerliga skäl får ett främlingspass utfärdas, utan vårdnadshavares medgivande, för den som är under 18 år. Utlandsmyndighet får, efter beslut av Migrationsverket i varje enskilt fall, utfärda provisoriskt främlingspass.

I sammanhanget kan det också nämnas att det finns en möjlighet för Migrationsverket att, i enlighet med 2 kap. 22 § utlänningsförordningen, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, besluta att en handling som inte uppfyller förutsättningarna i utlänningsförordningen ska godtas som pass samt att, om det finns särskilda skäl, efter samråd med Utrikesdepartementet, i ett enskilt fall godta att en annan handling ska gälla som pass.

Slutsatser

I händelse av en kris eller katastrof utomlands kommer situationen i det drabbade området med största säkerhet att vara kaotisk. Många personer kommer troligtvis att sakna resedokument och identitetshandlingar. De

ovan redovisade instrumenten vad gäller viseringar och passhandlingar erbjuder emellertid möjligheter för personer som saknar nödvändiga handlingar att resa in i Sverige och på så sätt alltså omfattas av katastrofinsatsen. Sådana nödvändiga handläggnings- och kontrollåtgärder som krävs för att enhetliga eller territoriellt begränsade schengenviseringar ska kunna utfärdas kommer dock troligtvis inte att kunna eller hinna vidtas. I sådana situationer bör emellertid, som Migrationsverket påpekat, nationella viseringar kunna användas.

Under evakueringen från Libanon aktualiserades frågor om inresa och visering. Utredningen har utifrån dessa erfarenheter, och efter särskilda kontakter med personer som var på plats i Beirut och med företrädare för Migrationsverket, gjort bedömningen att regelverket fungerade under den evakueringen och att det därför inte är nödvändigt att nu föreslå några lagändringar. Regeringen finner inte anledning att göra någon annan bedömning. De problem som Migrationsverket i sitt remissvar pekat på, och efterlyst en klargörande författningsändring kring, tar sikte på situationer då utländska medborgare utanför den direkta kärnfamiljen evakueras till Sverige. Mot bakgrund av att utländska medborgare, som inte tillhör kärnfamiljen, inte ska omfattas av en konsulär katastrofinsats annat än i undantagsfall finns det enligt regeringen inte anledning att i detta sammanhang föreslå några ändringar i befintligt regelverk om inresa och visering.

Som utredningen och några remissinsatser påpekat finns det emellertid ett behov av att utarbeta riktlinjer för den praktiska hanteringen av viseringar och identitetskontroller i en evakueringssituation. Dessa frågor kommer att uppmärksammas inom ramen för det befintliga krisberedskapsarbetet.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2010.

Den nya lagen ska träda i kraft snarast möjligt. Regeringen föreslår därför att lagen träder i kraft den 1 augusti 2010.

8 Ekonomiska konsekvenser

En konsulär katastrofinsats är en extraordinär åtgärd som kommer att genomföras då andra resurser inte är tillräckliga för att bistå de drabbade. Statens kostnader för en katastrofinsats kommer att bero av bl.a. krisens eller katastrofens natur och omfattning, antalet drabbade med anknytning till Sverige, vilka behov de drabbade har och vilka resurser övriga aktörer har för att möta dessa behov. Mot denna bakgrund är kostnaderna för framtida katastrofinsatser svåra att uppskatta.

Att en konsulär katastrofinsats kommer att innebära ansevärliga kostnader för staten är emellertid ofrånkomligt. Även upprätthållandet av en beredskap för en insats kommer att innebära stora kostnader för staten. Vid flodvågskatastrofen belastades anslaget under dåvarande 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 närmare fördelning av kostnaderna för flodvågskatastrofen. Det är rimligt att anta att motsvarande kostnader kan uppstå vid kommande insatser. Med hänsyn till att kostnaderna för en katastrofinsats är beroende av omständigheterna och behoven i det enskilda fallet, är det emellertid inte uteslutet att kostnaderna vid framtida händelser kan bli betydligt högre. Som redogjorts för är tendensen att turismen till nya och avlägsna resmål ökar. Det kan därför dessutom antas att katastrofinsatser i framtiden kan komma att aktualiseras oftare.

Kostnaderna för staten är också beroende av vilka belopp som staten kan komma att få åter med stöd av den enskildes ersättningsskyldighet, men även dessa belopp är vanskliga att värdera. I dag återbetalas omkring 15 procent av det konsulära ekonomiska biståndet. Ett rimligt antagande är emellertid att det konsulära ekonomiska biståndet i första hand ges till personer med svagare ekonomisk ställning. Vid kriser eller katastrofer utomlands bör dessutom reseförsäkringar kunna tas i anspråk för de kostnader som ska omfattas av ersättningsskyldigheten. Betalningsprocenten bör därför bli betydligt högre i händelse av att staten genomför en konsulär katastrofinsats. Samtidigt föreslås inte alla kostnader som kan uppstå för staten vara föremål för den enskildes ersättningsskyldighet. Ersättningskraven kommer dessutom att innebära inte obetydliga administrativa kostnader. Till skillnad för hur de hanteras inom ramen för lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd, ska ersättningskraven administreras av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som kommer att administrera framtida ersättningskrav kommer troligtvis, i händelse av en kris eller katastrof, att behöva tillföras medel för att kunna hantera dessa. Försäkringsbolagens roll i denna hantering kommer också att få viss betydelse för hur stora statens kostnader kommer att bli. Ett stort antal ersättningskrav kan slutligen komma att få begränsad ekonomisk betydelse för de allmänna förvaltningsdomstolar som besluten om ersättningsskyldighet ska kunna överklagas till.

Vid beslut om en konsulär katastrofinsats bör eventuella konsekvenser för andra berörda delar av det svenska samhället beaktas.

Regeringen har i avsnitt 6.5 redogjort för några alternativa kostnadsfördelningsmetoder. Som framgår där är regeringens uppfattning alltjämt att dessa inte är att föredra framför den nu föreslagna ordningen där statens kostnader för en katastrofinsats regleras i efterhand genom att den enskilde påförs ett visst kostnadsansvar.

Utredningen har uppskattat att den totala kostnaden för en katastrofinsats i varje fall kan komma att uppgå till 200 miljoner kronor. Regeringen finner inte anledning att göra någon annan bedömning i denna del.

Under utgiftsområde 5 Internationell samverkan används nuvarande anslag 1:4 huvudsakligen för konsulärt ekonomiskt bistånd samt för arbetet med bortförda och kvarhållna barn i utlandet. Anslaget ska även

kunna användas för initiala utgifter för insatser vid en kris eller katastrof utomlands, jfr avsnitt 6.4. För år 2010 är 3 826 000 kronor anslagna. För överskridande av anslaget krävs ett regeringsbeslut. Prop. 2009/10:98

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om konsulära katastrofinsatser

Allmänna bestämmelser

1 § *Staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.*

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.2.

Genom bestämmelsen införs en rättslig grund för staten att effektivt agera konsulärt vid kriser eller katastrofer utomlands. Staten ska agera vid sådana händelser om förutsättningarna enligt lagen är uppfyllda. Det är här viktigt att påpeka att det kan finnas hinder mot att genomföra en katastrofinsats, även om de formella förutsättningarna härför är uppfyllda. Statens skyldighet att genomföra en konsulär katastrofinsats är med andra ord inte villkorlös.

Det finns flera definitioner av kris och katastrof. Exempelvis kan med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer (prop. 2007/08:92 s. 77). En katastrof kan t.ex. definieras som en allvarlig påverkan på samhället som orsakar omfattande mänskliga, materiella, ekonomiska eller miljömässiga förluster, vilka överstiger samhällets möjligheter att hantera situationen med egna resurser (jfr UN/ISDR, 2006 och EEA, 2006).

Lagen tar sikte på kris- eller katastrofsituationer som kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet. Statens insatser i dessa situationer benämns i lagen konsulär katastrofinsats för att skilja insatserna från det konsulära ekonomiska biståndet och annat konsulärt stöd. Motsvarande stöd kan emellertid ges inom ramen för den konsulära katastrofinsatsen, då med tillämpning av denna lag.

En grundförutsättning för att staten ska kunna genomföra en konsulär katastrofinsats vid en kris eller katastrof utomlands är att många människor med anknytning till Sverige drabbas. Det kan här vara fråga om människor som har dödats eller skadats, men också om människor som riskerar att dödas, skadas eller på annat sätt orsakas ett inte obetydligt lidande. Det är inte möjligt eller önskvärt att fastställa en

numerär gräns för vad som avses med *många* drabbade människor. Att det måste handla om ett betydande antal är emellertid uppenbart. Vad som enligt bestämmelsen avses med anknytning till Sverige framgår av 3 § 1-3 som behandlar frågan om vem som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats. Staten ska med andra ord inte inleda en konsulär katastrofinsats enligt denna lag om endast de personkategorier som avses i 3 § 4 och 5 har drabbats.

Genom att paragrafen stadgar att en katastrofinsats endast ska genomföras om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt, understryks att statens ansvar är sekundärt och att det kompletterar övriga aktörers insatser. Härigenom skapas alltså inte någon rättslig grund för att staten ska ha ett ansvar för exempelvis reseföretagens extra kostnader.

Ett krav på att behoven inte ska kunna tillgodoses på annat sätt förekommer även i 6 § lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Med uttrycket förstås enligt den nu föreslagna bestämmelsen detsamma som enligt den lagen. Bedömningen av om de drabbades behov kan tillgodoses på annat sätt ska emellertid göras utifrån de drabbades kollektiva behov, dvs. staten förväntas inte i varje enskilt fall pröva om den enskilde kan få hjälp på annat sätt. I ett operativt hänseende kommer det inte att vara möjligt att skilja mellan försäkrade och oförsäkrade personer och inte heller mellan personer som har hamnat i den aktuella situationen utan eget vållande och de som självförvållat har hamnat där.

De händelser som kan aktualisera en katastrofinsats kan exempelvis vara naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, tekniska olyckor och smitta. Det är dock inte möjligt att förutse alla de situationer som i framtiden kan komma att utlösa en katastrofinsats. Avgörande för om en katastrofinsats ska genomföras är emellertid inte själva händelsen, utan vilka följder händelsen får. Det humanitära syftet bör i varje situation vara avgörande för om en konsulär katastrofinsats ska genomföras. Vid denna bedömning ska därför bl.a. beaktas om människor har dödats eller skadats eller om det finns risk för detta, om många människor med anknytning till Sverige har drabbats eller riskerar att drabbas, vilka behov de drabbade har, vilka möjligheter de drabbade har att själva eller med andra tillgängliga resurser möta dessa behov, samt vilka möjligheter det drabbade landet har att möta behoven.

Även andra omständigheter kan komma att påverka bedömningen av om en katastrofinsats ska genomföras. Det kan bl.a. finnas hinder mot att staten genomför en sådan insats, trots att de formella förutsättningarna härför är uppfyllda. Det kan t.ex. vara fråga om situationer då det drabbade landet inte medger att svenska staten genomför en katastrofinsats, där säkerhetsläget eller infrastrukturen i det drabbade området omöjliggör en insats eller där de drabbade självförvållat har hamnat i den aktuella situationen.

Det måste göras en helhetsbedömning av samtliga kända omständigheter för att kunna avgöra om en katastrofinsats ska genomföras eller inte.

Omfattningen av insatserna kommer att styras av den specifika 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 bl.a. reseföretag, försäkringsbolag och frivil-

ligorganisationer är av stor betydelse. Mot bakgrund av att evakuering med stor sannolikhet kommer att vara det centrala inslaget under en katastrofinsats omnämns den åtgärden särskilt i lagtexten. Andra åtgärder kan också komma att behövas för att möta de drabbades behov av t.ex. sjukvård, mat, inkvartering, utdelning av kläder, utbetalning av kontanter, eftersökning av skadade, omhändertagande av ensamma barn och utdelning av skyddsutrustning. Denna uppräkningslista är emellertid inte avsedd att vara uttömmande. Styrande för omfattningen av statens insats i varje enskilt fall bör i stället vara vilka behov de drabbade har som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Frågan om vart en eventuell evakuering ska ske får avgöras inom ramen för de operativa beslut som kommer att fattas vid katastrofinsatsen. En naturlig utgångspunkt är emellertid att en evakuering bör ha Sverige som slutlig destination.

Någon rätt att få medföra bagage vid en evakuering ska inte finnas. Däremot kan enskilda erbjudas att medföra visst bagage om utrymme finns i de transporter som står till buds. Även denna fråga bör avgöras inom ramen för katastrofinsatsens operativa beslut.

En katastrofinsats genomförs för att bistå enskilda. Huvudsyftet med en katastrofinsats är således att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och för att minska lidande. Härav följer att en katastrofinsats som utgångspunkt ska vara humanitär.

I lagrådsremissen är den aktuella paragrafen uppdelad i två paragrafer. *Lagrådet* föreslår att innehållet i dessa anges i en paragraf, eftersom ett av syftena med lagen är att klargöra att statens bistånd är begränsat och att de som reser eller bosätter sig utomlands gör det på egen risk och måste vara beredda att hjälpa sig själva om de drabbas av en kris eller en katastrof. Enligt *Lagrådet* kommer detta syfte till tydligare uttryck om innehållet samlas i en paragraf. Regeringen har inte någon invändning mot detta. Det är tvärtom lämpligt att paragrafen utformas på detta sätt, eftersom den enskildes grundläggande ansvar härigenom framgår tydligare.

2 § Bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.2.

Lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands möjliggör för landsting att bedriva hälso- och sjukvård utomlands i vissa situationer. Katastrofmedicinska insatser kan genomföras samtidigt som konsulära katastrofinsatser och de omnämns därför särskilt i lagen. En katastrofmedicinsk insats kan emellertid också genomföras utan något samband med en konsulär katastrofinsats.

Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats

3 § *En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta*

1. svenska medborgare,
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,

3. i Sverige bosatta utlänningar,

4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och SÖ 1974:31), och

5. medborgare i länderna inom Europeiska unionen, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med EUF-fördraget.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.3, anger vilka som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats.

En konsulär katastrofinsats kommer att aktualiseras i extraordinära situationer och ha ett humanitärt syfte. En större personkrets ska därför kunna omfattas av en katastrofinsats än vad som är fallet när det handlar om annat konsulärt stöd. Svenska medborgare och svenska medborgares utländska familjemedlemmar ska således kunna omfattas oavsett om de bor i Sverige eller utomlands.

Med familjemedlem enligt denna lag avses i första hand make eller make, alternativt partner eller sambo, och barn under 18 år. I de fall då det skulle ge orimliga resultat att tillämpa denna snäva familjekrets, kan med familjemedlem tolkas personer även utanför den närmsta familjekretsen.

I Sverige bosatta utlänningar ska kunna omfattas av en katastrofinsats. Härmed avses flyktingar och statslösa personer, men också andra utlänningar. Flykting eller statslös är den som har rätt till ett resedokument enligt Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55, 1966:27 och 1970:62 samt ett därtill anslutet protokoll den 31 januari 1967 [SÖ 1967:45]), respektive New Yorkkonventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54, 1966:28 och 1979:63).

Frågan om vilka som ska anses vara bosatta i Sverige ska avgöras på samma sätt som enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Den lagen hänvisar i dag till 2 kap. i socialförsäkringslagen (1999:799). Det blir härigenom en vidare krets som kan omfattas av en katastrofinsats när det handlar om en svensk medborgares utländska familjemedlemmar jämfört med vad som gäller för en utländsk medborgares, som är bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagens bestämmelser, familjemedlemmar. Detta bör emellertid inte innebära några större praktiska problem, men om det i ett enskilt fall skulle leda till ett uppenbart orimligt resultat att tillämpa den snävare familjekretsen i förhållande till utländska medborgare, bör emellertid det vidare familjebegreppet enligt denna lag användas även i dessa fall.

Nordiska medborgare och EU-medborgare bör omfattas av en konsulär katastrofinsats i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder. Det innebär i huvudsak att Sverige, när staten genomför en konsulär katastrofinsats enligt denna lag, ska bistå nämnda medborgare om medborgarens eget land saknar representation på den ifrågasvarande orten.

Beslut om konsulär katastrofinsats

4 § *Regeringen beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras.*

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.4.

Bestämmelsen innebär att det är regeringen som formellt beslutar om att en katastrofinsats ska genomföras. Ett beslut om katastrofinsats kommer dessutom att kräva ett regeringsbeslut om att bevilja medel för insatsen. Det är troligt att dessa båda beslut i framtiden kommer att fattas samtidigt.

Eftersom en katastrofinsats genomförs för att rädda liv och minska lidande, är det av central betydelse att katastrofinsatsen snabbt kommer igång. Beslutsunderlaget kommer emellertid säkerligen att vara bristfälligt i inledningsskedet av en kris eller katastrof. Den befintliga krisberedskapsorganisationen kommer därför snarast att behöva skaffa fram en lägesbild av situationen. Utrikesförvaltningen och de inblandade myndigheterna har i samband därmed möjlighet att, i enlighet med sina respektive instruktioner, påbörja sina operativa åtgärder före ett beslut; en annan ordning vore orimlig mot bakgrund av vilka värden som står på spel. När regeringen fattar sitt beslut kommer det med andra ord redan att pågå ett arbete. Det kommer alltså att vara fråga om en gradvis växande insats som när förutsättningarna är uppfyllda leder till ett formellt beslut om en katastrofinsats. Det kan emellertid inte uteslutas att informationen är otvetydig redan från början och att regeringen då omedelbart kan fatta ett beslut om en katastrofinsats.

Även om det är regeringen som har det yttersta ansvaret och fattar beslut om att katastrofinsatsen ska genomföras samt om hur den ska finansieras är det viktigt att understryka att det sedan bör vara Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som har att besluta om hur resurserna ska användas. Utrikesdepartementet kommer också tillsammans med övriga berörda myndigheter att samordna insatserna, varvid berörda myndigheter fattar egna och självständiga beslut om att medverka i en insats samt om hur det egna stödet ska utformas och avges. Det är Utrikesdepartementet som har ett ansvar för den övergripande samordningen av en insats. 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.

Även om flera åtgärder kan vidtas innan regeringen fattar ett formellt beslut om en katastrofinsats, är det först genom regeringens beslut som bestämmelserna i denna lag blir tillämpliga. Den enskildes ersättningsskyldighet till staten enligt denna lag kommer med andra ord inte att kunna göras gällande för åtgärder som vidtagits innan ett formellt beslut om en katastrofinsats har fattats.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

5 § *Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård.*

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som vid insatsen är under 18 år, är den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningsskyldigheten inträffade skyldig att ersätta kostnader som avses i första stycket. Om det finns särskilda skäl får ersättningskravet framställas mot den underårige.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo ersättningsskyldigt för transportkostnaderna.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5.

Regeringens beslut om katastrofinsats medför att 5 § blir tillämplig. Genom bestämmelsen skapas en rättslig grund för den enskildes ersättningsskyldighet till staten, vilket är en förutsättning för att en eventuell reseförsäkring ska kunna tas i anspråk för att täcka krav som staten riktar mot den enskilde.

Om någon som är under 18 år vid insatsen har omfattas av en katastrofinsats ska barnets förmyndare vara ersättningsskyldig. Den förmyndare som på detta sätt ska vara ersättningsskyldig är den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningsskyldigheten inträffade. Det kan emellertid finnas situationer då äldre barn reser och vistas utomlands på eget ansvar eller där en underårig har eget hushåll eller en privat förmögenhet. Om det finns särskilda skäl ska därför ersättningskravet få framställas mot den underårige.

Staten kan komma att ha flera olika kostnader för enskilda vid en katastrofinsats. Det är emellertid endast kostnader för transport, inklusive transport av avliden, samt hälso- och sjukvårdskostnader som kan bli föremål för ersättningsskyldighet. Detta är kostnader för åtgärder som kommer någon tillgodo och som bör kunna täckas av en reseförsäkring, under förutsättning att kostnaderna har varit nödvändiga och skäligena.

De transportkostnader som den enskilde ska vara ersättningsskyldig för är statens kostnad för transport från kris- eller katastrofområdet till dess att transporten ankommer till Sverige. Ersättningsskyldigheten omfattar både kostnader för vanliga transporter och för särskilda sjuktransporter. Även kostnaden för transport av avliden omfattas av ersättningsskyldigheten.

I fråga om hälso- och sjukvårdskostnader är det kostnader för vård jämförlig med den som ges när någon är intagen på sjukhus som ska ersättas. De kostnader som staten har haft då någon vårdats på lokalt sjukhus eller då en katastrofmedicinsk insats genomförts inom ramen för en konsulär katastrofinsats ska alltså återföras på den enskilde. Ersättningsskyldigheten gäller för alla som omfattas av katastrofinsatsen, oberoende av var personen har sin egentliga hemvist.

Det är den faktiska kostnaden för transport, inklusive transport av avliden, samt för hälso- och sjukvård som ska ersättas. Ersättningsskyldigheten är avsedd att manifesteras den enskildes grundläggande ansvar vid vistelse utomlands; ett ansvar som bl.a. innebär att ha ett rimligt försäk-

ringsskydd. Avsikten med att låta enskilda vara ersättningsskyldiga för nämnda kostnader är att dessa bör kunna täckas av en eventuell reseförsäkring.

Det kan dock vara svårt att i efterhand fastställa transportkostnaden respektive hälso- och sjukvårdskostnaden för var och en som varit föremål för en katastrofinsats. Om de faktiska kostnaderna inte skulle gå att fastställa, får ersättningsskyldigheten bestämmas till ett skäligt belopp.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

6 § *Frågor om ersättning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om ersättning till staten. Kraven ska riktas mot den ersättningsskyldige. Denne bör emellertid upplysas om möjligheten att utnyttja en eventuell reseförsäkring. På så sätt kan han eller hon involvera sitt försäkringsbolag och ge bolaget fullmakt att företräda honom eller henne vid regleringen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

7 § *Ersättningsskyldighet enligt 5 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.*

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5

En kris eller katastrof kommer många gånger att drabba människor mycket hårt. Med hänsyn till försäkringsmöjligheterna ska huvudregeln ändå vara att krav på ersättning ska framställas. Vid en katastrofinsats kommer det emellertid att finnas fall i vilka omständigheterna framstår som så ömmande att det ska finnas en möjlighet att helt eller delvis efterge ersättningsskyldigheten. Att det belopp som är föremål för ersättningsskyldighet är betydande bör inte ensamt medföra att kravet jämkas eller efterges, eftersom en reseförsäkring bör kunna täcka kostnaderna i sådana situationer under förutsättning att kostnaden varit nödvändig för att bistå den drabbade. Ersättningsskyldigheten ska i stället prövas genom att en helhetsbedömning görs av den enskildes ekonomiska och sociala situation. Härvid ska hänsyn tas även till omständigheter som har inträffat efter katastrofinsatsen. Möjligheten till jämkning eller eftergift bör användas restriktivt.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Indrivning

8 § *Belopp enligt 5 § som inte betalas ska 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 meddelar föreskrifter om att indrivning inte ska begäras för ringa belopp.

I paragrafen föreskrivs uttryckligen att belopp som inte betalas ska lämnas för indrivning. Det finns emellertid en möjlighet för den myndighet som ska pröva frågor om ersättning till staten att dessförinnan medge den betalningsskyldige skäligt betalningsanstånd i enlighet med 14 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Bestämmelsen i andra stycket föränleds av att regeln om överlämnande för indrivning annars i princip är tvingande, oavsett beloppets storlek.

Överklagande

9 § *Beslut om ersättningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5.

Genom paragrafen blir det möjligt att överklaga ett beslut om ersättningsskyldighet. Ett sådant överklagande bör hanteras på samma sätt som överklaganden enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Överklaganden enligt den lagen prövas av Förvaltningsrätten i Göteborg som första instans. Detta kommer att kräva ett tillägg till förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Övriga bestämmelser

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

Ekonomiskt bistånd till enskilda som omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med denna lag omfattas inte av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5.

Ekonomiskt bistånd till enskilda som ges inom ramen för en konsulär katastrofinsats ska inte vara föremål för återbetalningsskyldighet, vilket framgår motsatsvis av 5 §. Genom förevarande bestämmelse framgår att sådant ekonomiskt bistånd inte heller ska vara föremål för återbetalningsskyldighet enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. En annan sak är att ekonomiskt bistånd som ges till enskilda innan regeringen har fattat ett formellt beslut om en katastrofinsats skulle kunna vara föremål för återbetalningsskyldighet enligt den lagen.

11 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om konsulär katastrofinsats.*

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om en konsulär katastrofinsats, för att på så sätt kunna komplettera och underlätta tillämpningen av den nya lagen. Sådana föreskrifter kan bl.a. komma att ta sikte på handläggningen av ärenden om ersättningsskyldighet enligt lagen.

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 kommitténs 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 kommittén valt att använda uttrycket katastrofinsats i stället för evakuering.

Ansvaret 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 ska 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 försäkringsskydd 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 ska 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.

Kommittén konstaterar 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 genom 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 ska 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 stötta av *stödstyrkan* som är ett samarbetsprojekt mellan Statens Räddningsverk (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 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 ska 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 praktiskt 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 trans-

porterna 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 ska omfattas?

Svenska medborgare bosatta i Sverige ska 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 ska 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 ska 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 kommitténs 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?

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

Anmälningförfarande

Kommittén anser inte att någon form av anmälningförfarande 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.

Kommittén 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 ska dock inte överdrivas. Staten kan visserligen inte som tredje part kräva ersättning av bolagen utan kraven måste riktas mot de enskilda

personerna, men genom ersättningskyldigheten skapas förutsättningar för att aktualisera reseförsäkringarna. Därvid kan staten i sina krav upplista 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 uppsplitande 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 ersättningskyldighet 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 ersättningskyldighet ska 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 försäkringstagare 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.

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 (numera 1:4) 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 kommittén att statens agerande vid en kris bör vara lagbundet och att beslutsordningen så långt som möjligt bör vara fastlagd i förväg. Kommittén 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.

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.

Remissinstanser till betänkandet Konsulär katastrofinsats (SOU 2008:23)

Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, ambassaden Abu Dhabi, ambassaden Ankara, ambassaden Athen, ambassaden Bangkok, ambassaden Bogotá D.C., ambassaden Brasília, ambassaden Dakar, ambassaden Guatemala, ambassaden Kairo, ambassaden London, ambassaden Madrid, ambassaden Mexico City, ambassaden Moskva, ambassaden Nairobi, ambassaden New Delhi, ambassaden Peking, ambassaden Pretoria, ambassaden Rabat, ambassaden Riyadh, ambassaden Rom, ambassaden Tokyo, ambassaden Washington, Generalkonsulatet Los Angeles, Generalkonsulatet New York, Sveriges exportråd, Försvarmakten HKV, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Resegarantinämnden, Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet, Föreningen svenskar i världen, Sveriges kommuner och landsting, Sigtuna kommun, Härryda kommun, Svedala kommun, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen, Region Skåne, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Resebyråföreningen (SRF), Flygresearrangörerna (FRA), Researrangörföreningen i Sverige (RIS), SAS huvudkontor, Rädda barnen, Röda korset och Organisationskommittén för en ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet (Fö 2008:03).

Remissinstanser vid remiss över särskild fråga om specialforum vid överklagande av vissa beslut enligt lagförslaget

Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Göteborg och Domstolsverket.

Förslag till konsulär katastroflag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Vid kris eller katastrof utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, ska staten genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda om förutsättningarna enligt denna lag är uppfyllda.

Konsulär katastrofinsats

2 § En konsulär katastrofinsats ska genomföras om behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följer och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt, och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.

Bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats

3 § En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta

1. svenska medborgare,
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,
3. i Sverige bosatta utlänningar,
4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och SÖ 1974:31), och
5. medborgare i länderna inom Europeiska unionen, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med EUF-fördraget.

Beslut om konsulär katastrofinsats

4 § Beslut om konsulär katastrofinsats fattas av regeringen.

5 § Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är återbetalningsskyldig till staten för kostnader hänförliga till transport samt hälso- och sjukvård som den enskilde varit föremål för.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som vid insatsen är under 18 år är den som var förmyndare när händelsen som föranledde återbetalningsskyldigheten inträffade skyldig att återbetala enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl får återkravet framställas mot den underårige.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo återbetalningsskyldigt för kostnader hänförliga till transporten.

6 § Frågor om återbetalning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Återbetalningsskyldighet enligt 5 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Indrivning

8 § Belopp enligt 5 § som inte betalas ska 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 meddelar föreskrifter om att indrivning inte ska begäras för ringa belopp.

Överklagande

9 § Beslut om återbetalningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övriga bestämmelser

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

Ekonomiskt bistånd till enskilda som omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med denna lag omfattas inte av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om konsulär katastrofinsats.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2010.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-02-04

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, justitierådet Ann Christine Lindeblad och f.d. regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Konsulär katastroflag

Enligt en lagrådsremiss den 14 januari 2010 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till konsulär katastroflag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Örjan Johansson och tf. hovrättsassessorn David Oredsson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

1 och 2 §§

Enligt inledningen till 1 § ska staten vid kris eller katastrof utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda. Formuleringen förmedlar ett intryck av att staten garanterar att ett närmast obegränsat bistånd alltid lämnas vid kriser och katastrofer utomlands till dem som har anknytning till Sverige. Men ett av syftena med lagen är att klargöra att statens bistånd är begränsat och att de som reser eller bosätter sig utomlands gör det på egen risk och måste vara beredda att hjälpa sig själva om de drabbas av kris eller katastrof. Detta framgår inte särskilt tydligt av paragrafens avslutande ord ”om förutsättningarna enligt denna lag är uppfyllda”.

Omfattningen av statens begränsade bistånd framgår av 2 § första stycket och 3 §. Att statens bistånd är begränsat skulle tydliggöras bättre om 1 § och 2 § första stycket förenas i en paragraf.

I enlighet härmed föreslår Lagrådet att 1 och 2 §§ får följande lydelse:

1 §

När många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder, ska staten genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda.

2 §

Bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Rubriken Konsulär katastrofinsats bör därmed utgå.

3 §

I paragrafen anges i fem punkter vem en konsulär katastrofinsats *endast* (Lagrådets kursivering) kan omfatta. I författningskommentaren anges emellertid att i ”synnerligen ömmande fall bör emellertid personer även utanför denna krets (av familjemedlemmar; Lagrådets anmärkning) kunna omfattas av en katastrofinsats”. Författningskommentaren bör justeras till överensstämmelse med lagtexten.

4 §

För att tydliggöra att regeringen, när den prövar en fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras, kan besluta att någon sådan insats inte ska göras bör paragrafen formuleras ”Regeringen beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras”.

5 §

Det framstår som oegentligt att tala om att en enskild har varit föremål för transport. Det är inte heller träffande att tala om återbetalningsskyldighet när den betalningsskyldige inte har fått någon betalning av staten. Lagrådet föreslår att paragrafen redigeras enligt följande: (Ändringarna anges med kursiv.).

Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig *att ersätta* staten för kostnader *som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård.*

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som vid insatsen är under 18 år, är den som var förmyndare när händelsen som föranledde *ersättningsskyldigheten* inträffade skyldig att ersätta *kostnader som avses i första stycket.* Om det finns särskilda skäl får *ersättningskravet* framställas mot den underårige.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo *ersättningsskyldigt för transportkostnaderna.*

6, 7 och 9 §§

Godtas Lagrådets förslag beträffande 5 § bör begreppen ersättning och ersättningsskyldighet användas i 6, 7 och 9 §§ i stället för återbetalning respektive återbetalningsskyldighet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Carlsson

Regeringen beslutar proposition 2009/10:98 Lag om konsulära katastrofinsatser