

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag (201X:XXX) om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige.....	7
2.2	Förslag till förordning (201X:XXX) om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige	9
3	Inledning.....	11
3.1	Bakgrund	11
3.2	Uppdraget.....	12
4	Nationella beslut om evakueringar till Sverige	15
4.1	Lagen om konsulära katastrofinsatser	15
4.2	Kostnader för konsulära katastrofinsatser	17
5	Bistånd till enskilda vid nationella beslut om evakueringar till Sverige	23
5.1	Grunderna för det offentliga åtagandet.....	23
5.2	Konsulärt ekonomiskt bistånd.....	25
5.3	Konsulära katastrofinsatser	27
5.3.1	Närmare om konsulära katastrofinsatser	27
5.3.2	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.....	30
5.4	Kommuners och landstings ansvar	31
5.4.1	Kommuners ansvar för socialtjänst	31

5.4.2	Landstings ansvar för hälso- och sjukvård.....	33
6	Erfarenheter från tidigare evakueringar.....	35
6.1	Inledning	35
6.2	Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004.....	36
6.3	Kriget i Libanon 2006.....	39
7	Evakuerades tänkbara behov av bistånd	47
7.1	Evakuerade som är bosatta i Sverige.....	50
7.2	Evakuerade som saknar bostad i Sverige	50
8	Tänkbara följder för mottagande kommuner.....	51
9	Tidigare utredningsförslag.....	57
9.1	Utredningen om en översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna	57
9.2	Vistelseutredningen.....	58
10	Överväganden och förslag	61
10.1	Utgångspunkter.....	61
10.2	Ny lag om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige	64
10.3	Bistånd till enskilda och mellan kommuner.....	65
10.3.1	Bistånd till enskilda	66
10.3.2	Bistånd mellan kommuner.....	72
10.4	Ersättning för kommuners initiala insatser.....	73
10.4.1	Handläggningen av kommunernas ersättningsanspråk.....	76
10.5	Landstingens insatser	77
11	Ikraftträdande	81

12	Konsekvenser	83
12.1	Ekonomiska konsekvenser	83
12.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	85
12.3	Övriga konsekvenser	86
13	Författningskommentar	87

1 Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till en ny lag om vissa befogenheter och ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige. Lagen får tillämpas när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anländer evakuerade till Sverige. Syftet med lagen är att underlätta för mottagande kommuner att vid en framtida nationell massevakuerings bistå evakuerade med stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) när de anländer till Sverige. Att underlätta för kommunerna att göra nödvändiga insatser bidrar till ett effektivt mottagande av evakuerade i övergången från en konsulär katastrofinsats.

Med stöd av lagen får en kommun oberoende av vad som gäller om biståndsprovning enligt socialtjänstlagen, lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige. Ett sådant bistånd får inte återkrävas. Vidare får en kommun på begäran lämna hjälp till en annan kommun och i samband därmed även nödvändigt bistånd till evakuerade när de anländer till Sverige. Därigenom kan evakuerades behov av stöd och hjälp vid ankomsten snabbare tillgodoses.

Kommunernas ansvar att i akuta situationer tillhandahålla stöd och hjälp till dem som vistas i kommunen och vid behov pröva behovet av bistånd kvarstår. Detta förändras inte av att kommunerna föreslås få nya befogenheter för att underlätta verksamhetsansvaret vid en evakuering. De nya befogenheterna innebär inget utökat åtagande för kommunerna. Finansieringsprincipen är alltså inte tillämplig.

Enligt lagförslaget har en kommun också rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. I promemorian föreslås också att kostnaderna för ersättningen, som initialt betalas ut från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisbered-

skap anslag 2:4 *Krisberedskap*, återförs anslaget i efterhand genom en justering nästkommande år av det generella statsbidraget, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Det innebär att en kommun dit evakuerade först anländer från utlandet i samband med händelsen initialt får ersättning för nämnda kostnader och att kostnaden i efterhand fördelas på alla kommuner.

I promemorian lämnas även förslag till en förordning till lagen med närmare föreskrifter om ersättningen. Socialstyrelsen föreslås pröva frågor om ersättningen.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag (201X:XXX) om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige

Härigenom föreskrivs följande

Tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag gäller när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anländer evakuerade till Sverige.

2 § Lagen syftar till att underlätta för mottagande kommuner att lämna de evakuerade stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) när de anländer till Sverige.

Bistånd till enskilda

3 § När en kommun ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) får kommunen oberoende av vad som gäller enligt 4 kap. 1 och 2 §§ i den lagen, lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige. Ett sådant bistånd får inte återkrävas.

Bistånd mellan kommuner

4 § En kommun får på begäran lämna hjälp till en annan kommun som ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) till de evakuerade när de anländer till Sverige. En kommun som lämnar hjälp får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.

Ersättning till kommuner

5 § En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. Med stöd och hjälp avses även nödvändigt bistånd enligt 3 § och bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2.2 Förslag till förordning (201X:XXX) om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Socialstyrelsen prövar frågor om ersättning till kommuner enligt 5 § lagen (201X:XXX) om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige.

2 § En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Socialstyrelsen senast inom sex månader från det att de evakuerade anlände till Sverige.

3 § En kommun som har ansökt om ersättning ska lämna Socialstyrelsen de uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna bedöma rätten till ersättning.

4 § En kommun som fått ersättning enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om ersättningen har lämnats på felaktig grund.

5 § Om en kommun är återbetalningsskyldig, ska Socialstyrelsen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får Socialstyrelsen avstå helt eller delvis från ett krav på återbetalning.

6 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

3 Inledning

3.1 Bakgrund

Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser reglerar vilket ansvar svenska staten har för att bistå enskilda som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands.

Enligt lagen ska staten 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.

Lagen behandlar inte ansvarsfördelningen mellan staten och den kommun och det landsting som kommer att ta emot dem som evakueras till Sverige i samband med en sådan katastrofinsats.

Ansvarsfördelningen mellan staten och den mottagande kommunen vid en evakuering har tidigare behandlats i departementspromemorian Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m. (Ds 2007:51).¹ Därefter har ansvarsfördelningen mellan kommunerna vid en evakuering behandlats i betänkandet Ingen får vara Svarte Petter Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38).² Utredningarnas förslag i dessa delar har emellertid inte lett till någon ändring av den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna eller mellan kommunerna, se avsnitt 9.

¹ Se s. 71 f.

² Se s. 79 f. och s. 149 f.

På grund av tidigare erfarenheter finns det anledning att räkna med att en evakuering vid en konsulär katastrofinsats kan leda till att ett stort antal evakuerade personer vid ankomsten till Sverige samtidigt kommer att vara i behov av stöd och hjälp.³ De ekonomiska konsekvenserna av en sådan evakuering belastar med nuvarande regelverk endast den mottagande kommunen och kan därmed bli förhållandevis stora för den mottagande kommunen, särskilt om det gäller en liten kommun.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer där det vid mottagandet av ett stort antal evakuerade inte är rimligt eller ens möjligt att göra särskilt ingående behovsprövningar och att lägga ned den tid det tar att administrera ärenden om ekonomiskt bistånd på ett sådant sätt som krävs enligt socialtjänstlagen för att den enskilde ska kunna göras återbetalningsskyldig.⁴

Erfarenheterna från tidigare evakueringar talar för att en mottagande kommun bland annat kan komma att förorsakas kostnader för nödvändiga utlägg för att tillgodose de evakuerades behov av vidaretransporter, mat, logi m.m.

Det är naturligtvis av mycket stor vikt att de kommuner dit evakuerade anländer till följd av en konsulär katastrofinsats snarast kan göra nödvändiga insatser för att tillgodose de evakuerades behov av stöd och hjälp vid mottagandet. Det är också viktigt att kommunerna inte tvekar att göra sådana nödvändiga insatser även om det kan leda till att resurserna behöver förstärkas.

Såvitt är känt har erfarenheterna från tidigare evakueringar inte utvisat att det uppkommit samma problem för de landsting som först tagit emot de evakuerade att tillgodose deras eventuella vårdbehov, som när det gällt mottagande kommuners insatser för att ta om hand de evakuerades behov av stöd och hjälp.

3.2 Uppdraget

En utredare inom Socialdepartementet har haft i uppdrag att utreda hur ett eventuellt statligt ekonomiskt ansvar för vissa följder av

³ Jfr Ds 2007:51 s. 174 f. och SOU 2009:38 s. 149 f.

⁴ Jfr Ds 2007:51 s. 176 och 178.

evakueringar till Sverige bör avgränsas, hanteras och finansieras.⁵ Uppdragsbeskrivningen återges nedan.

Utredaren ska till sin hjälp ha en arbetsgrupp bestående av representanter från Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Socialdepartementet och Finansdepartementet. Utredaren ska

- beskriva biståndet till enskilda vid nationella beslut om att till Sverige evakuera många människor samt analysera och redogöra för vilka följderna kan tänkas bli för de mottagande kommunerna och
- utifrån de tänkbara följderna lämna förslag till hur ett eventuellt statligt ekonomiskt ansvar för kommunernas insatser för att ta om hand de evakuerades behov vid mottagandet bör avgränsas, hanteras och finansieras.

I uppdraget ingår att motivera och föreslå hur ansvaret bör avgränsas både vad gäller insatsernas innehåll och omfattning.

Utredaren ska också, med beaktande av ansvarsprincipen⁶, motivera och föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör ges i uppdrag att hantera ett eventuellt statligt ekonomiskt ansvar.

Om det under utredningen framkommer behov av ett statligt ekonomiskt åtagande för landstingens insatser för att tillgodose evakuerades eventuella behov av vård vid mottagandet, ska utredaren även lämna förslag till hur ett statligt ekonomiskt ansvar för sådana insatser bör avgränsas, hanteras och finansieras. Med evakuerade avses här inte personer som omfattas av katastrofmedicinska insatser som en del av svenska insatser utomlands.

Utredaren är oförhindrad att ta upp också andra frågor som utredaren bedömer behöver analyseras eller regleras för att fullgöra uppdraget, efter att initiativet diskuterats i arbetsgruppen.

Utredaren ska analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag samt lämna fullständiga förslag till den författningsreglering och finansiering som utredarens förslag föranleder. Om förslagen har betydelse för den kom-

⁵ Dnr S2014/4755/FST.

⁶ Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen om att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (*ansvarsprincipen*). Uppgiften är hämtad från propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133 s. 51).

munala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen redovisas.

Utredaren ska beakta tidigare lämnade utredningsförslag och de remissynpunkter som dessa har föranlett.⁷

⁷ Dnr Fö2007/2955/SSK och S2009/3464/ST.

4 Nationella beslut om evakueringar till Sverige

4.1 Lagen om konsulära katastrofinsatser

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006 aktualiserade frågan om vilket ansvar svenska staten har när det gäller att bistå svenskar som berörs av denna typ av händelser. Det befintliga konsulära regelverket var inte avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder, som evakueringar, medicinska katastrofinsatser i annat land m.m.

I april 2007 tillsatte därför 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). I februari 2010 överlämnade regeringen propositionen *Lag om konsulära katastrofinsatser* (prop. 2009/10:98) till riksdagen. Riksdagen antog lagförslaget.⁸ Den 1 augusti 2010 trädde lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser i kraft.

Lagen reglerar vilket ansvar svenska staten har för att bistå enskilda som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands.

Utgångspunkten för regeringen är att den enskilde har ett grundläggande ansvar vid vistelse utomlands. Staten har i huvudsak

⁸ Bet. 2009/10:UU20, rskr. 2009/10:250.

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 är sekundärt och kompletterar övriga aktörers insatser. Dessa aktörer kan exempelvis vara reseföretag, försäkringsbolag och det drabbade landet. Den enskilde är ersättningskyldig 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.

Enligt 1 § lagen om konsulära katastrofinsatser ska staten 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.

Om staten genomför en evakuering inom ramen för en katastrofinsats påpekade regeringen i propositionen om konsulära katastrofinsatser (a. prop. s. 27) bl.a. följande. 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. Vidare påpekade regeringen att det i en sådan situation är naturligt att en evakuering som utgångspunkt har Sverige som slutlig destination men att det emellertid inte kan 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.

I 2 § hänvisas till att bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Enligt 3 § lagen om konsulära katastrofinsatser kan en konsulär katastrofinsats 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.

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

I 5 § första stycket anges att den som omfattas av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstår när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Frågor om ersättning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (6 §).

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 (7 §).

I lagen finnas också bestämmelser om indrivning (8 §) och om överklagande (9 §).

I 10 § hänvisas till att bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. I samma paragraf anges att ekonomiskt bistånd till enskilda som omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med lagen om konsulära katastrofinsatser inte omfattas av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

4.2 Kostnader för konsulära katastrofinsatser

Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är som framgått skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Om omfattningen av ersättningskyldigheten anger regeringen i propositionen om konsulära katastrofinsatser bl.a. följande (a. prop. s. 38 f.).

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 skäliga. 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 vid en konsulär katastrofinsats 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. [– –]

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. [– –]

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.

[– –] 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 lagen om konsulära katastrofinsatser finns det som framgått 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. Om denna möjlighet anger regeringen i propositionen bl.a. följande (a. prop. s. 41).

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 hel-

hetsbedömning göras av den ersättningskyldiges 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 ersättningskyldighet enligt denna lag. För att upprätthålla principen om den enskildes grundläggande ansvar, anser regeringen att möjligheten till jämkning eller eftergift måste användas restriktivt.

Regeringen kommer följaktligen 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.

För budgetåret 2016 har riksdagen beslutat att anslaget 1:4 *Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet* under utgiftsområde 5 Internationell samverkan får användas för bl.a. utgifter för konsulära insatser vid en kris eller en katastrof utomlands enligt lagen om konsulära katastrofinsatser eller liknande händelser och för höjd beredskap och initiala åtgärder vid en konsulär kris.⁹

Enligt regleringsbrevet för 2016 disponeras medlen under anslaget av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. Anslaget ska bl.a. användas för utgifter för konsulära insatser i de situationer då många svenska medborgare, och i förekommande fall svenska medborgares utländska familjemedlemmar, i Sverige bosatta utlänningar, nordiska medborgare och EU-medborgare drabbas av en sådan allvarlig olycka eller katastrof i utlandet som avses i lagen om konsulära katastrofinsatser eller liknande händelser.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska snarast efter rekvisition från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utbetala belopp för utgifter hänförliga till det initiala skedet eller till förberedelser och höjd beredskap för sådana insatser. I de fall

⁹ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 5 anslag 1:4, bet. 2015/16:UU1, rskr. 2015/16:72.

tillgängligt belopp på anslaget inte är tillräckligt ska MSB:s kostnader för insatsen betalas i enlighet med beslut av regeringen.

5 Bistånd till enskilda vid nationella beslut om evakueringar till Sverige

5.1 Grunderna för det offentliga åtagandet

I propositionen Lag om konsulära katastrofinsatser beskrivs det offentliga åtagandet vid kris- och katastrofsituationer utomlands i huvudsak på följande sätt.¹⁰

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.

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

¹⁰ Prop. 2009/10:98 s. 11 f.

dock varje EU-medborgare rätt att få konsulärt skydd av en annan medlemsstats representation i tredjeland om medborgarens egen medlemsstat saknar representation.

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.

En allmän utgångspunkt för det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det s.k. 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 allmänna särskilt ska trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt 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.

Till ovan återgivna beskrivning från propositionen kan läggas att av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen följer att utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. Utlandsmyndigheterna ska därvid, även utöver vad som framgår av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i skäligen omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. De har också en skyldighet att lämna visst stöd åt övriga nordiska medborgare och EU-medborgare.

Vidare följer av 2 § Regeringskansliets föreskrifter om beredningsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) att varje utlandsmyndighet har ansvar för att hålla beredskap för att bistå svenska medborgare med evakuering eller andra åtgärder som kan behöva vidtas vid kris- eller katastrofsituationer eller därmed jämförbara omständigheter i verksamhetslandet och, i den utsträckning som är praktiskt möjligt, sidoackrediteringsländer. Enligt föreskriftens 3 § gäller detta beredskapsansvar även svenska medborgares utländska familjemedlemmar och i Sverige bosatta utlänningar. Även övriga nordiska medborgare och EU-medborgare kan komma att omfattas av beredskapsansvaret, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder.

5.2 Konsulärt ekonomiskt bistånd

I propositionen om konsulära katastrofinsatser beskrivs det konsulära ekonomiska biståndet i huvudsak på följande sätt.¹¹

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

¹¹ Prop. 2009/10:98 s. 13 f.

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.

5.3 Konsulära katastrofinsatser

Erfarenheterna från flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visade, som framgått av avsnitt 4.1 och 5.2 att det konsulära regelverket inte var anpassat för situationer när många människor behöver hjälp och konkurrens råder om resurserna. Numera reglerar därför lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser vilket ansvar svenska staten ska ha för att bistå enskilda som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands.

Av lagen framgår att utgångspunkten alltså är att den enskilde har ett förstahandsansvar vid vistelse utomlands. Staten är dock ansvarig för att ha en organisation och en beredskap för att kunna gripa in och stötta enskilda vid en kris eller en katastrof utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas. För att ge utrymme för större handlingsfrihet definieras inte begreppen kris och katastrof närmare i lagen utan det är konsekvenserna som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofinsats. Utgångspunkten är att åtgärder vidtas för att rädda enskildas liv och minska lidandet. Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats ska ersätta staten för kostnader för transport eller hälso- och sjukvård som kommit honom eller henne till godo.

5.3.1 Närmare om konsulära katastrofinsatser

I författningskommentaren till lagens inledande bestämmelse om när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats anges bl.a. följande.¹²

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

¹² Prop. 2009/10:98 s. 48 f.

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 har inte ansetts 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 lagen avses med anknytning till Sverige (1 §) 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 lagen om endast de personkategorier som avses i 3 § 4 och 5 har drabbats.

Genom att lagen stadgar att en katastrofinsats endast ska genomföras om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt (1 §), understryks att statens ansvar är sekundärt och att det kompletterar övriga aktörers insatser. Härigenom har alltså inte skapats 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 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 katastrof-

insats. 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 självförvällat 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 frivilligorganisationer 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 katastrof-

insatsen. 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.

Av författningskommentaren till den bestämmelse som reglerar förhållandet till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd (10 §) framgår att ekonomiskt bistånd till enskilda som ges inom ramen för en konsulär katastrofinsats varken kan bli föremål för återbetalningsskyldighet enligt lagen om konsulära katastrofinsatser eller enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd (a. prop. s. 55). Där anges också att 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 lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands.

5.3.2 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser behandlar inte ansvarsfördelningen mellan staten och den kommun och det lands-ting som kommer att ta emot dem som evakueras till Sverige i samband med en sådan katastrofinsats. Av propositionen till lagen framgår att den enskildes ersättningsskyldighet för transportkostnader enligt lagen endast avser 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 (prop. 2009/10:98 s. 39). Kostnadsfördelningen mellan statliga myndigheter behandlas inte heller i lagen.

Tidigare utredningsförslag avseende den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och mellan kommu-

nerna vid en evakuering har, som inledningsvis nämnts, inte lett till någon ändring, se vidare avsnitt 9.

5.4 Kommuners och landstings ansvar

5.4.1 Kommuners ansvar för socialtjänst

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (2 kap. 1 § första stycket).

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp finns sedan den 1 maj 2011 samlade i 2 a kap. socialtjänstlagen. Grundprincipen enligt dessa bestämmelser är att den kommun där den enskilde vistats (vistelsekommunen) ansvarar för stödet och hjälpen (2 a kap. 1 §).

Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar emellertid bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 §). Med bosättningskommun avses där 1) den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller 2) om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, den sistnämnda kommunen, eller 3) om den enskilde saknar stadigvarande bostad, den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning.

Av bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan kommunerna framgår också att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 §).

I 3 kap. 1 § socialtjänstlagen anges de uppgifter som åvilar socialnämnden inom socialtjänsten. Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden och att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Enligt 4 kap. socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till

bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (1 § första stycket). Socialnämnden får härutöver ge bistånd om det finns skäl för det (2 §).

I 9 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om återkrav m.m. Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § utgetts obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Om någon i annat fall tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden också återkräva vad som har betalats för mycket (9 kap. 1 §).

I andra fall får socialnämnden återkräva bistånd som den enskilde har erhållit enligt 4 kap. 1 § endast om det har lämnats 1) som förskott på en förmån eller ersättning, 2) till den som är indragen i arbetskonflikt, eller 3) till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar (9 kap. 2 § första stycket). Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning (9 kap. 2 § andra stycket). Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt 9 kap. 2 § ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten och beslutet ska delges den enskilde (9 kap. 2 § tredje stycket).

Enskilda som inte själva kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har alltså rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt av socialnämnden. Även om det skulle stå klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser till enskilda därför att de är bosatta i eller har sin starkaste anknytning till någon annan kommun än vistelsekommunen, har dock vistelsekommunen ansvar för stöd- och hjälpinsatser i akuta situationer. Enligt förarbetena till socialtjänstlagen är de insatser som i akuta situationer kan bli aktuella exempelvis hjälp att arrangera en hemresa, logi och matpengar fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med (se prop. 2010/11:49 s. 85).

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är emellertid inte ovillkorlig. Den enskilde ska sakna förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt vilket kräver att en behovsprövning görs i varje enskilt fall. Att kräva återbetalning är en möjlighet, inte en skyldighet.

5.4.2 Landstings ansvar för hälso- och sjukvård

Alla som vistas i landet, bosatta och andra, och som har ett medicinskt behov av vård, ska av landstingen erbjudas någon form av hälso- och sjukvård. Var och en har således i juridisk mening inte någon rätt att kräva hälso- och sjukvård efter eget önskemål utan det är landstinget som är skyldigt att erbjuda vård efter den enskildes medicinska behov och i enlighet med de prioriteringsgrunder som gäller inom hälso- och sjukvården samt i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Innehållet i och finansieringen av den sjukvård en vårdsökande person ska erbjudas i Sverige beror, förutom på vilket konkret vårdbehov vederbörande har, även på vilken persongrupp han eller hon tillhör. (Ur beskrivningen av principerna för svensk hälso- och sjukvård i prop. 2012/13:109 s. 34).

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL, finns övergripande bestämmelser om svensk hälso- och sjukvård. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna (1 § första stycket HSL).

Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget (3 § HSL). Med bosatta avses de som är folkbokförda inom landstingets område. Om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget erbjuda sådan vård (4 § första stycket HSL). De personer som vistas i ett landsting utan att vara bosatta där kan bl.a. vara personer som är bosatta i Sverige men i ett annat landsting än det som vårdbehovet uppstått i (s.k. utomlänspatienter) eller personer som inte är bosatta i landet. Samtliga personer i denna persongrupp ska erbjudas omedelbar vård av vistelselandstinget. Ingen får nekas omedelbar vård på grund av bristande betalningsförmåga. Ett landsting ska också erbjuda öppen vård åt dem som omfattas av ett annat landstings ansvar för hälso-

och sjukvård (4 § andra stycket HSL). Vidare får ett landsting också i andra fall erbjuda hälso- och sjukvård åt den som omfattas av ett annat landstings ansvar för hälso- och sjukvård, om landstingen kommer överens om det (4 § fjärde stycket HSL).

Utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen är landstingen skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård till asylsökande, massflyktingar, förvarstagna och bevispersoner och vissa andra utlänningar som vistas inom ett landsting utan att vara bosatta där enligt särskilda bestämmelser i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. För sådan hälso- och sjukvård utgår statlig ersättning till landstingen.

6 Erfarenheter från tidigare evakueringar

6.1 Inledning

De två största händelserna under 2000-talet som drabbat svenskar som vistats utomlands och föranlett evakuering till Sverige är flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006.

I slutet av december 2004 inträffade flodvågskatastrofen i Sydostasien när en kraftig jordbävning ägde rum utanför Indonesiens kust. De enorma vågorna som följde efter skalvet drabbade som känt ett mycket stort område i Asien och även de många svenskar som vistades i regionen. De svenska erfarenheterna av katastrofen har främst beskrivits av 2005 års katastrofkommission.¹³ Därefter publicerade Socialstyrelsen 2007 en Kamedo-rapport.¹⁴

Sommaren 2006 utbröt krig i Libanon mellan Israel och Hizbollah. Händelsen ledde till den mest omfattande evakueringen av personer med hemvist i Sverige som någonsin genomförts. Totalt evakuerades mer än 8 400 personer till Sverige. Utrikesdepartementet gjorde en utvärdering av insatserna under Libanonkrisen.¹⁵ De mottagande kommunernas erfarenheter från evakueringen finns beskrivna i en departementspromemoria från 2007

¹³ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

¹⁴ Flodvågskatastrofen i Asien 2004 Hemtransporter och det akuta mottagandet i Sverige Kamedo-rapport 91. Kamedo står för katastrofmedicinska observatörsstudier – tidigare Katastrofmedicinska organisationskommittén.

¹⁵ PM 2006-10-22 Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.

(här kallad 2007 års Ds)¹⁶ och i den Kamedo-rapport som Socialstyrelsen publicerade 2008¹⁷.

De ovan nämnda evakueringarna ägde rum före tillkomsten av lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. I förarbetena till den lagen anges om evakueringarna och transportererna vid dessa händelser bl.a. följande.¹⁸

Under flodvågskatastrofen var önskemålet för de flesta svenskar att snabbt komma hem till Sverige. [– – –] Totalt transporterades omkring 20 000 svenska resenärer hem till Sverige under perioden, fram till och med den 8 januari 2005. Den luftbro som svenska staten arrangerade via SAS omfattade drygt tjugo flygningar till Skandinavien (Stockholm, Köpenhamn och Oslo), varav två rena sjuktransporter. Omkring 2 000 resenärer evakuerades med hjälp av den statliga insatsen, varav 1 700 med SAS-planen. Detta motsvarar tio procent av det totala antalet svenska resenärer som evakuerades från Thailand.¹ [1 SOU 2005:104 s. 156 f och 216 ff. samt expertrapporten, bilagan s. 219 ff. Enligt expertrapporten s. 231 var det fråga om 1 800 personer som transporterades med SAS-planen.] [– – –] Under Libanonkrisen, som startade den 12 juli 2006, var det frågan om evakuering som var i fokus. Evakueringen inleddes den 16 juli med en bussresa till Syrien för vidare transport till Sverige. Transporterna kom sedan att koncentreras till sjövägen via Cypern. Mellan den 16 juli och den 16 augusti 2006 evakuerades över 8 400 svenskar och andra personer från Libanon och Syrien.

Nedan återges en del av erfarenheterna från dessa evakueringar som de är beskrivna i nämnda offentliga tryck och rapporter.

6.2 Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004

2005 års *katastrofkommission* redogör för händelseförloppet ur de drabbades, anhörigas respektive myndigheternas perspektiv. När det gäller hemkomsten till Sverige framgår att när de första planen med hemvändande svenskar anlände till Arlanda den 27 december 2004 var mottagningsorganisationen inte uppbyggd, men under dagarna därefter fanns ett kriscentrum för väntande anhöriga med poliser, psykologer, präster, sjukvårdspersonal, Röda kors-frivilliga

¹⁶ Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. (Ds 2007:51) med förslag till ersättning till kommunerna vid stora olyckor och katastrofer.

¹⁷ Evakueringen av svenskar från Libanon 2006. Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006. Kamedo-rapport 92.

¹⁸ SOU 2008:23 s. 59 f.

och andra på plats.¹⁹ Mottagningen och inledande stödinsatser i Sverige beskrivs på följande sätt.²⁰

Ansvariga myndigheter – polisen, kommunerna, landstingen – och frivilligorganisationerna hade viss tid att förbereda sig inför mottagningen. Informationen om skadeläget hos de hemvändande hade de som ansvarade för uttransporten planerat att sända från flygplanen, vilket dock av tekniska skäl inte gick. I stället sökte man faxes över den relevanta informationen vid mellanlandning i Dubai, något som inte alla gånger fungerade. De skadade genomgick en undersökning vid ankomsten, som inte alltid var pålitlig. En grupp skadade undersöktes av läkare vid ankomsten och råddes att åka hem för att ta hand om sina skador i hemmet. De tog ändå kontakt med Karolinska sjukhuset, varvid två av dem blev inlagda på sjukhuset i åtta dagar.⁸⁵ [⁸⁵ Intervju 108.] Även från Malmö-regionen har rapporterats om bristfälligt mottagande.⁸⁶ [⁸⁶ Lennquist och Hodgetts, expertrapport, bilaga 11.] Överlag förefaller dock mottagningen vid flygplatserna i Sverige och i anslutningen till dessa ha fungerat relativt väl. För det vidare omhändertagandet ansvarade kommunerna. Grupper för psykiskt och socialt omhändertagande (så kallade Posom-grupper) har skapats i de flesta kommuner i landet.

I sin utvärdering av de insatser som den svenska statsförvaltningen gjorde under de veckor som följde på tsunamin behandlar kommissionen samarbete med icke-offentliga aktörer bl.a. frivilligorganisationer och beskriver där mottagandet i Sverige på följande sätt.²¹

Mottagandet på de större flygplatserna organiserades av Socialstyrelsen i samarbete med kommuner, landsting och andra berörda myndigheter, medan mycket av det praktiska hjälparbetet utfördes av vårdpersonal och frivilliga. Såvitt känt har detta arbete skötts väl. En viss brist på planering och samarbete i fråga om insamling av förnödenheter till de anländande har påtalats, och förbättrad planering efterfrågats inför nya krissituationer.¹⁶⁸ [¹⁶⁸ Intervju 45.]

Den del av uppdraget som avsåg att peka på behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, informationsfrågor och övriga rutiner för krishantering valde kommissionen att koncentrera till vårt lands centrala krisledning och dess generella förmåga.

¹⁹ SOU 2005:104 s. 132.

²⁰ SOU 2005:104 s. 164.

²¹ SOU 2005:104 s. 247.

Av sammanfattningen till *Kamedo-rapporten*, som inte berörde kommunernas insatser annat än från ett katastrofmedicinskt perspektiv, framgår bl.a. följande.²²

När det gäller hemtransporter av skadade var det först på eftermiddagen den 28 december som Västerbottens läns landsting fick uppdraget att på ett medicinskt säkert sätt ordna hemtransport för de mer allvarligt skadade. Det skulle ske med det då icke färdigställda Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM). [---]

På Arlanda hade man innan SNAM-planens ankomst redan tagit emot mer lindrigt skadade eller oskadade som anlänt till flygplatsen med reguljärt flyg, vilket däremot fungerade utmärkt.

På Arlanda hade man etablerat ett s.k. Kriscentrum, som bemannades med läkare, sjuksköterskor, ledningsambulanspersonal, samt psykologisk och psykiatrisk katastrofledning (PKL) från Stockholms läns landsting. Därutöver fanns personal från Röda Korset, Polisen, Svenska kyrkan, socialtjänsten, reseföretag, flygbolag, försäkringsbolag, Luftfartsverket, UD, samt från både norska och danska ambasaderna. En liknande organisation etablerades också på Landvetter. Samtliga passagerare registrerades efter att planen landat, och många fick sina sår undersökta, eventuellt omlagda, och de som behövde psykiskt stöd kunde hänvisas till lämplig personal. För vidare transporter med ambulans fanns det goda resurser, varför det aldrig behövde uppstå onödiga väntetider till fortsatt marktransport. Däremot uppkom vissa svårigheter att skicka de skadade som behövde sjukhusvård i Stockholm till rätt sjukhus, då man initialt planerade att ha ett system med roterande sjukhus, oavsett deras möjligheter att erbjuda den specialistvård som krävdes. Detta korrigerades dock relativt bra genom den sortering av skadade som gjordes på flygplatsen, även om det uppstod en viss konkurrens mellan sjukhusen.

I de landsting som hade flest drabbade invånare kom katastroforganisationerna igång tidigt. Stockholms läns landsting kom att ansvara dels för omhändertagandet av drabbade i det egna landstinget, dels för en stor del av dem som kom via flyg till Arlanda flygplats och som därefter behövde vidaretransport med ambulans till sitt hemsjukhus. En speciell mottagarorganisation skapades för detta på Arlanda. För att kunna erbjuda ständig närvaro av ambulanser och sjukvårdsgrupper på Arlanda behövde man hjälp med ambulans- och sjukvårdspersonal från andra landsting. Det hela underlättades avsevärt genom att man öppnade Rosersbergs räddningsskola, som erbjöd bra logi och möjligheter till vila för ambulanspersonalen mellan arbetspassen.

Västra Götalandsregionens Prehospitala och Katastrofmedicinska Centrum kom att ansvara dels för samordningen av alla vidaretransporter med flyg och ambulans efter de skadades ankomst till någon flygplats i Skandinavien, dels för att ta emot de oskadade och skadade

²² Kamedo-rapport 91 s. 10 f.

som tillhörde den egna regionen. Arbetet med att samordna alla vidaretransporter med flyg och ambulans till olika delar av Sverige blev mycket omfattande, och krävde en väletablerad organisation med goda kontakter med ett stort antal aktörer, varav Luftfartsverket, ARCC, SNAM:s ledning, Socialstyrelsen, flygbolag och samliga berörda landsting kan nämnas.

Mottagandet av skadade och oskadade på Landvetters flygplats var snarlikt det som gavs i Stockholm. Sjukvårdsresurserna på Landvetter bestod av regional beredskapsläkare, tre sjukvårdsgrupper (läkare och sjuksköterska), inklusive ambulanshelikopter, PKL-grupper (15 personer) samt ambulansresurser. En samlingsplats för skadade upprättades i ankomsthallen.

Region Skåne kom att få ansvaret för mottagandet av oskadade och skadade i den egna regionen. Även här ordnades med goda sjukvårdsresurser ute på flygplatsen, även om antalet passagerare här var avsevärt mindre. Liksom de tidigare nämnda landstingen rekryterade man också personal som kunde skickas ner som sjukvårdsteam till katastrofområdet.

Av dem som hade kroppsliga skador kom majoriteten att behandlas på olika sjukhus i Stockholmsregionen, varav Karolinska Universitetssjukhuset i Solna blev det sjukhus som tog emot flest allvarligt skadade. Tomma vårdavdelningar kunde öppnas, vilket var viktigt med tanke på de speciella rutiner för hygien som krävdes. Således fick alla som behandlats på sjukhus i Thailand initialt eget rum vid ankomsten till sjukhuset; där kunde de både skrivas in och få fortsatt sårvård. Det gav också möjligheter för anhöriga att vara nära varandra, och för det ändamålet öppnades även en tom avdelning som fick fungera som hotell. [---]

De psykosociala problemen var för många betydande, då så många förlorat anhöriga, en del flera familjemedlemmar. Tidigt psykosocialt stöd erbjöds alla redan vid ankomsten till alla flygplatser, liksom på mottagande sjukhus och/eller på de distriktsläkarstationer som kom att möta personer som drabbats av katastrofen.

6.3 Kriget i Libanon 2006

Utrikesdepartementets utvärdering av insatserna under Libanonkrisen behandlar i första hand utrikesförvaltningens hantering av krisen. Om mottagning av evakuerade i Sverige framgår bl.a. att Socialstyrelsen var den myndighet som samordnade mottagandet i Sverige och tillsåg att representanter från kommun och landsting fanns på plats för att bistå de evakuerade vid ankomsten.²³

²³ PM 2006-10-22 Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag s. 31 f.

I 2007 års Ds framgår om evakueringen och kostnaderna för mottagandet bl.a. följande.²⁴

När evakueringen avslutades hade mer än 8 000 personer tagits till Sverige och de kom till landet under en tidsrymd av några få dagar. De flesta flögs till Arlanda, som ligger inom Sigtuna kommun. Under den mest intensiva perioden landade ett stort antal människor som snabbt behövde tas om hand. Många landade också på Sturup, som ligger i Svedala kommun, eller på Landvetter, som ligger i Härryda kommun. Många av de evakuerade var i behov av praktisk eller ekonomisk hjälp för att ordna t.ex. hemtransporter, logi eller mat.

Under tiden för mottagandet utgick Sigtuna kommun från att staten genom Utrikesdepartementet (UD) garanterade samtliga kostnader som skulle uppkomma i samband med evakueringen, eftersom UD hade gjort utfästelser om hjälp till samtliga svenska medborgare att komma hem. Hem tolkades av Sigtuna kommun som hemorten och inte Arlanda flygplats. Utfästelsen tolkades på samma sätt även av de evakuerade – vilket i sig föranledde ytterligare svårigheter för de mottagande kommunerna – och av andra kommuner. Efter några dagar förklarade regeringen att den skulle ersätta kommunerna för direkta och nödvändiga utlägg som dessa haft för att tillgodose de evakuerades behov. Kommunerna har också fått sådan ersättning för t.ex. kostnader för transporter, husrum och livsmedel. Däremot har de inte fått ersättning för t.ex. löner till extra personal eller övertidsersättning. Sigtuna kommun har vid två tillfällen skrivit till regeringen och begärt att få sådana kostnader, i samband med evakueringen från Libanon, ersatta. Kostnaderna uppgick enligt Sigtuna kommun till cirka 550 000 kronor och avsåg framför allt löner för den extra personal som tog emot de personer som anlände till Arlanda flygplats. Regeringen har avslagit de båda skrivelserna (Fi 2006/4455 resp. Fi 2006/6973). I det senaste avslaget hänvisades till vår utredning.

Även de två andra kommunerna med stora flygplatser, Härryda och Svedala kommuner, fick ta emot evakuerade från Libanon med stora kostnader som följd, dock inte av samma omfattning som Sigtuna. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har uppmärksammat problemet och föreslår i en promemoria, daterad den 5 februari 2007, en framtida katastroffond som bör omfatta de särskilda kostnader som uppstår i vissa kommuner t.ex. till följd av vistelsebegreppet i socialtjänstlagen. SKL anser det vara rimligt att kostnader för enskilda kommuner i sådana fall täcks av ett ersättningssystem med nationell spridning. I skrivelsen påtalar SKL också oklarheterna med vidaretransporterna, som staten genom Luftfartsverket sedermera tog det fulla ansvaret för.

²⁴ Ds 2007:51 s. 174 f.

Erfarenheterna från mottagandet efter evakueringen från Libanon visar att kostnaderna för mottagandet i Sverige är relativt små, särskilt i jämförelse med kostnaderna som uppstod utomlands för evakueringen till Sverige, vilka uppgick till 77 miljoner kronor, exklusive personal-kostnader med undantag av Räddningsverkets. Trots detta kan kostnaderna upplevas som mycket betungande av kommunerna, särskilt som de är mindre och befärad att situationen kan komma att upprepas, samtidigt som de inte har möjlighet att förebygga att det sker eller påverka skeendet eller de kostnader det leder till.

Utöver vad som framgår av redogörelsen i 2007 års Ds ska tilläggas att även Stockholms kommun ansökte hos Finansdepartementet om ersättning för kostnader i samband med evakueringen. Av ansökan framgår att det på Arlanda upprättades ett ankomstcenter som bemannades dygnet runt samt att det ekonomiska ansvaret till en början togs av socialjouren i Stockholm, sedan av Sigtuna kommun och sist av Luftfartsverket. Vidare framgår att kommunen haft direkta utlägg med netto ca 217 000 kronor, varav ca 123 000 kronor för annonsering och ca 94 000 kronor för socialtjänstens utlägg för extrapersonal och försörjningsstöd. Härutöver hade kommunen enligt ansökan haft kostnader för ledning, planering, utvärdering samt dokumentation av insatserna som uppskattades till 100–150 000 kronor. I likhet med beslutet i Sigtuna kommuns ärende vidtog regeringen inte någon åtgärd med anledning av ansökan och angav som skäl för beslutet att inga medel fanns avsatta för ändamålet (Fi2006/4935).

Stockholms kommun tillskrev 2006 också Näringsdepartementet om ersättning för kostnader för hemresor och hotell för dem som vidaretransporterades i samband med evakueringen (N2006/7680). Dessa kostnader liksom Göteborgs, Härrydas, Sigtunas och Svedalas kostnader för vidaretransporter ersattes av Luftfartsverket som även hade egna sådana kostnader. Sammantaget uppgick kommunernas och Luftfartsverkets kostnader för vidaretransporterna till netto ca 2 700 000 kronor vilka kostnader kom att belasta utgiftsområde 5 Internationell samverkan, anslaget 5:4 *Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet*.

Situationen för mottagande kommuner beskrivs i 2007 års Ds på följande sätt.²⁵

²⁵ Ds 2007:51 s. 178 f.

Kommunerna saknar möjlighet att påverka eller förebygga situationer som kan medföra ett regeringsbeslut om evakuering från ett annat land. Inte heller kan de påverka beslutet om evakuering eller i någon avgörande utsträckning påverka till vilken ort i Sverige evakueringen sker. Det sistnämnda avgörs istället av sådana omständigheter som t.ex. flygplatsens kapacitet att ta emot planen, vilka möjligheter som finns att ta sig vidare från flygplatsen vid resa inom landet och hur inhyrda flygplan ska kunna utnyttjas mest effektivt för att evakuera flera personer.

Det kan uppstå situationer där det inte är rimligt eller ens möjligt att lägga ned den tid det tar att administrera biståndsärenden på ett sådant sätt att förbehåll görs för återbetalning. Det kan också tänkas situationer där en sådan tidsutdräkt skulle medföra att oacceptabla väntetider uppstår och det inte ens kan sägas att den hjälp som slutligen ges, ges i sådan tid att skälig levnadsnivå uppnåtts. Särskild risk för att en sådan situation uppkommer föreligger naturligtvis om det är ett stort antal evakuerade som är i behov av hjälp och socialnämnden har ett begränsat antal handläggare till sitt förfogande. De mottagande socialnämnderna torde i många fall ha laglig, men inte faktisk, möjlighet att ge bistånd under förbehåll om återbetalning. Ett sådant förhållande torde vara i det närmaste unikt för en evakueringssituation.

Det troligaste scenariot är att en evakuering sker till en eller flera flygplatser inom Sverige. Sveriges tre största flygplatser ligger alla inom relativt små kommuner med begränsade personella och ekonomiska resurser. Även kommuner som har en hamn eller en landgräns mot annat land kan dock komma att bli mottagningsplatser, låt vara att detta inte torde vara ett lika troligt scenario eller riskera att upprepas lika ofta som för flygplatskommunernas del.

Näraliggande kommuner har vid tidigare evakueringar hjälpt flygplatskommunerna med personella resurser. Stockholms kommun hjälpte i det inledande skedet av mottagandet efter evakueringen från Libanon sommaren 2006 även till att täcka direkta ekonomiska utgifter vid mottagandet på Arlanda. Även Luftfartsverket har, eftersom situationen krävt det, utfört ett stort faktiskt arbete med att bland annat ordna vidaretransporter för de evakuerade. Det legala ansvaret, även för detta, ligger dock hos den kommun där de evakuerade tas emot.

I *Kamedo-rapporten* framgår om observerade störningar att det på de tre storflygplatserna i Sverige samlades många människor som behövde hjälp med vidaretransporter till andra kommuner, eftersom de bodde där eller ville komma dit av andra orsaker. Många saknade en egentlig hemvist i Sverige eftersom de återvänt till Libanon för många år sedan och inte längre hade någon bostad i Sverige. Socialtjänsten i storflygplatskommunerna blev svårt belas-

tade och ställdes på hårda prov.²⁶ Åtgärderna i flygplatskommunerna beskrivs på följande sätt.²⁷

Härreda, Sigtuna och Svedala kommuner fick i egenskap av flygplatskommuner (Landvetter, Arlanda flygplats respektive Malmö flygplats), ta en stor del av ansvaret för att ta emot de hemvändande.

Sigtuna kommun tog emot cirka 8 000 hemvändande personer på Arlanda flygplats i samband med evakueringen från Libanon. Ungefär 70 procent av de hemvändande hade sin hemvist utanför Stockholmsregionen och behövde hjälp med vidaretransport. Även Härreda och Svedala kommun, som tog emot evakuerade på Landvetter respektive Malmö flygplats, fick koordinera vidaretransport av de hemvändande.

Sigtuna kommun blev på kvällen, söndag 16 juli, informerad av Utrikesdepartementet om den förestående evakueringen. Kommunen fick ansvaret för de sociala tjänsterna i samband med att de evakuerade kom till Arlanda flygplats. Socialtjänsten och Socialjouren Nordväst blev kontaktade av Socialjouren Stockholm, som i sin tur hade kontaktats av Stockholms läns landsting med önskemål om en kommunal insats under den kommande natten och morgonen. Utrikesdepartementet, Socialdepartementet och Socialstyrelsen diskuterade frågan och bedömde att Sigtuna kommun hade kapacitet att hantera situationen som man då trodde rörde sig om några hundra personer.

Under de första två dygnen var det oklart vem som skulle ta det ekonomiska ansvaret för insatserna på Arlanda flygplats. På kvällen den 18 juli meddelade Socialdepartementet att Luftfartsverket (LFV) skulle stå för samtliga kostnader i samband med mottagandet av evakuerade vid Arlanda flygplats.

Under natten den 17–18 juli tog Luftfartsverket initiativ till ett förberedande möte med representanter från Socialjouren, Polismyndigheten och Stockholms läns landsting. På mötet lades grunderna till den plan som man sedan byggde vidare på.

Merparten av de evakuerade var visserligen medtagna men i stort sett fysiskt oskadda. De flesta bodde inte i Stockholmsområdet och många ville fortsätta sin resa hem så fort som möjligt. Därför fick socialtjänsten redan tidigt fokusera på att lösa deras transportproblem.

Under de första timmarna fanns ingen lokal tillgänglig för att ta emot de hemvändande, så man fick ta emot dem i ankomsthallarna. Men under kvällen den 17 juli ställde Luftfartsverket (LFV) särskilda lokaler till förfogande. Personal från Luftfartsverket hade också särskild personal som tog över socialtjänstens arbete med att boka resor för de hemvändande. Tack vare de här insatserna kunde man ta emot hemvändande mer effektivt.

Alla hemvändande åkte buss till en gate som var särskilt avsedd för de evakuerade, där de registrerades av polis. Personal från socialtjans-

²⁶ Kamedo-rapport 92 s. 36.

²⁷ Kamedo-rapport 92 s. 56–59.

ten fanns också närvarande, och i vissa fall också personal från PKL. Deras uppgift var att informera om vilka möjligheter till hjälp och stöd de hemvändande hade vid det särskilt upprättade mottagningscentret. I ankomsthallen fanns personal från Röda Korset som informerade om och hänvisade till mottagningscentret. Väl framme i mottagningscentret hänvisades de evakuerade till olika bord, beroende på hemkommun. Där tog man beslut om personernas bistånd till hemresa eller vistelse på hotell. Dessutom fanns personal från både LFV, SJ och SAS på plats som hjälpte till att boka vidare resor hem. I mottagningscentret fanns också representanter från UD, PKL, Röda Korset, Svenska kyrkan samt sjukvårdspersonal.

Efter de första dagarna ordnades de flesta hemtransporter med inhyrda bussar. På bussarna fanns filter, kaffe och smörgåsar och alla busschaufförer hade kontaktuppgifter till relevanta socialjourer för att kunna vidarebefordra information eller söka hjälp och stöd om det behövdes. De hemvändandes hemkommuner fick i förväg information om ankomsttider, passagerarna och kontaktuppgifter till busschaufförerna.

Härryda kommun informerades, genom sin jourhavande tjänsteman, sent på eftermiddagen den 16 juli av Västra Götalandsregionen att de eventuellt skulle behöva hjälpa till på Landvetter, på grund av den kommande evakueringen från Libanon. Kommunpolitikerna informerades, men man ansåg inte att krisledningsnämnden behövde inkallas. Till att börja med hade Härryda kommun koordineringsansvaret för att ta emot anländande från Arlanda flygplats till Västsverige. För att lösa uppgiften samarbetade man med Göteborgs kommun och deras krisledning. Senare ansvarade Göteborgs kommun för att ta emot de som kom med buss, medan Härryda kommun också i fortsättningen svarade för att ta emot flygresenärer.

Den 18 juli upprättades en kommunal ledning på flygplatsen och en POSOM-grupp fanns där från och med den tidpunkten. Under första veckan fanns personal från POSOM, socialjouren, Röda Korset och Svenska kyrkan på plats; ytterligare förstärkning i form av en PKL-grupp, sjukvårdsgroup och ambulans fanns närvarande då direktflyg från det drabbade området landade. Senare leddes arbetet från kommunhuset, med bara en liten grupp tillgänglig på Landvetter.

Mottagandet omfattade mestadels sociala insatser, framför allt hjälp med hemresor och i vissa fall också med att ordna bostad. Eftersom många hade varit på resande fot en längre tid fick de mat och dryck på flygplatsen. De flesta hemvändande ville få hjälp att resa hem så fort som möjligt, och endast ett fåtal kunde ordna sin hemresa själva. De hemvändande kom från spridda orter över stora delar av södra Sverige, vilket gjorde det svårare att ordna transporter. Huvudsakligen löstes hemtransporterna med hjälp av bussar som kommunen hyrde. Några enstaka personer utnyttjade möjligheten att få träffa läkare på Landvetter.

Under hela perioden kom cirka 500 personer med direktflyg till Landvetter och ytterligare cirka 700–800 med reguljärflyg.

Svedala kommuns tillförordnade kommundirektör blev kontaktad av kommunstyrelsens ordförande sent på kvällen den 16 juli. Ordföranden berättade att det eventuellt skulle komma ett flygplan med evakuerade svenskar från Libanon till Malmö flygplats. Kommunen förberedde krisberedskap i form av Svedalas POSOM och socialjour.

Under perioden 17–24 juli var POSOM-gruppen aktiv på Malmö flygplats.

Socialstyrelsen kontaktade tillförordnade kommundirektören på förmiddagen den 25 juli för att informera om att tre flygplan med ett trettio-tal sydsvenskar ombord skulle landa på Oslos flygplats Gardemoen. UD hade bestämt att det skulle gå buss därifrån till Arlanda, Landvetter och Malmö, där personerna skulle registrera sig och sedan åka vidare med ytterligare transport till andra delar av landet. Krisledningsstaben på Malmö flygplats och UD beslutade att dessa personer skulle registreras på Landvetter för att sedan transporteras med buss vidare till Malmö Central. Krisledningsstaben på Malmö flygplats kopplade ihop Malmö stads POSOM-grupp med den från Härryda kommun. Senare samma dag beslutades att det skulle finnas en särskild beredskap för socialjour på Malmö flygplats, som kunde ta emot ordinarie ankommande flyg från Arlanda fram till måndagen den 31 juli.

Alla ordinarie flygplan från Arlanda möttes av en delegation av krisstödspersonal; vid behov fanns en särskild lokal iordningställd för ändamålet. De passagerare som kom med direktflyg från Damaskus och Larnaca fick, efter att de registrerat sig, komma till en iordningställd matsal där de fick möjlighet till krisstöd och något att äta. I en del av lokalen registrerades de som behövde hjälp att ta sig till sin hemort. LFV samordnade hemresorna.

Författarnas kommentarer

Ingen av de tre storflygplatskommunerna var förberedda på en anstormning av personer som behövde kommunens stöd i en akut situation som blev fallet här. Det är väsentligt att storflygplatskommunerna förbereder sig för en liknande händelse och inkluderar det i sina beredskapsplaner

Det var oklart vem som hade det ekonomiska ansvaret för insatsen på flygplatsen. Det löstes under tiden genom att Luftfartsverket tog på sig ansvaret på Arlanda flygplats. Det är viktigt att i fortsättningen reglera vem som har det ekonomiska ansvaret för arbetet på flygplatsen i förväg, så att det inte blir ett problem i en akut situation.

Övrigt

Många av de hemvändande var inte längre skrivna i Sverige. Det var oklart vilken kommun som skulle ha ansvaret för dessa personer: flygplatskommunen, den kommun personen senast var skriven i eller den kommun dit personen ville åka. Socialstyrelsen gjorde följande bedömning i den akuta situationen: den kommun där personen vistas kan inte vägra hjälp och hänvisa till den kommun där personen sist var skriven innan utflyttning till Libanon. Det är den kommun där personen faktiskt vistas som har ansvaret. Vidare kan inte en kommun

hindra en person att åka till den kommun som den vill åka till. När någon bor i en kommun och ansöker om hjälp så är det den kommunen som är ansvarig och som ska pröva ansökan. Detta gäller i en akut nödsituation. Om den biståndssökande planerar att bosätta sig en längre tid i kommunen är det lämpligt att en individuell prövning i varje enskilt fall görs.

Författarnas kommentarer

Det är viktigt att göra tydligt vilken kommun som har ansvaret för en person som saknar hemvist i Sverige. Enligt tolkning av lagstiftningen är det alltid vistelsekommunen som personen befinner sig i som har ansvaret i en akut nödsituation. Personen kan själv välja vilken kommun vederbörande önskar åka till. Detta område kan behöva utredas vidare och gällande regler förtydligas.

Det är viktigt att krisgrupperna har tillgång till juridisk kompetens.

7 Evakuerades tänkbara behov av bistånd

I lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser används begreppen kris och katastrof utan någon definition och inte heller slås det fast några exakta kriterier för när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats. I propositionen till lagen nämns dock att händelser som kan aktualisera en katastrofinsats kan vara av så olika karaktär som naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, tekniska olyckor och smitta, men att den uppräkningsen nödvändigtvis inte behöver vara uttömmande.²⁸

När det gäller omfattningen av en konsulär katastrofinsats anges i propositionen att den ska 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.²⁹ Vidare anges att en sådan insats 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 och att det i en sådan situation är naturligt att en evakuering som utgångspunkt har Sverige som slutlig destination. Där nämns också att de resurser som finns att tillgå därför i första hand ska användas för att ta hem personer som har drabbats och att någon rätt att få medföra bagage knappast är aktuell.

Av skälen för regeringens förslag om vilken personkrets som ska kunna omfattas av en konsulär katastrofinsats framgår bl.a. att en sådan kris eller katastrof som kan aktualisera en konsulär katastrofinsats kommer troligtvis att vara svår att förutse och att skydda sig emot och att detta säkerligen kommer att bidra till att

²⁸ Prop. 2009/10:98 s. 23

²⁹ Prop. 2009/10:98 s. 25 f.

katastrofinsatsen kommer att genomföras under kaos- och panikartade förhållanden.³⁰

På grund av vad som ovan angetts och de erfarenheter från tidigare evakueringar som redovisats i avsnitt 6, finns det anledning att räkna med att en konsulär katastrofinsats kan leda till att ett stort antal evakuerade personer vid ankomsten till Sverige samtidigt kommer att vara i behov av stöd och hjälp.³¹

Av sammanfattningen i Kamedo-rapporten efter flodvågs-katastrofen framgår att de psykosociala problemen för många var betydande, då så många förlorat anhöriga, en del flera familjemedlemmar.³² Där framgår också att tidigt psykosocialt stöd erbjöds alla redan vid ankomsten till alla flygplatser, liksom på mottagande sjukhus och/eller på de distriktsläkarstationer som kom att möta personer som drabbats av katastrofen.

Enligt Socialstyrelsens erfarenheter från Libanonkrisen behövde många av de evakuerade praktisk och ekonomisk hjälp för övernattning, mat och vidarebefordran till andra kommuner.³³ För att ytterligare åskådliggöra evakuerades tänkbara behov av stöd och hjälp vid ankomsten till Sverige återges här den beskrivning av situationen för evakuerade som finns i 2007 års Ds.³⁴

Om regeringen beslutar att evakuera människor från ett annat land får detta förutsättas ske på grund av exceptionella omständigheter som krigsutbrott eller naturkatastrofer. Det kan också förutsättas att många svenska medborgare riskerar att drabbas eller redan har drabbats för att en evakuering ska beslutas.

Vid evakuering på grund av sådana omständigheter kommer med säkerhet många av dem som kommit till Sverige att behöva hjälp och stöd både omedelbart och på längre sikt. Beroende på situationen kan de t.ex. vara traumatiserade eller befinna sig i chocktillstånd på grund av vad de upplevt i landet de evakuerats från. De kan också vara utmattade efter dels oro för sig själva, anhöriga eller vänner, dels den tid de genomlevt under kanske primitiva förhållanden i ett land där infrastrukturen raserats och inte ens människors mest grundläggande behov kunnat tillgodoses, dels på grund av en långvarig och kanske obekvämlig resa till Sverige. Dessutom kan de ha förlorat alla tillgängliga ekonomiska medel både som en direkt följd av t.ex. en naturkatastrof

³⁰ Prop. 2009/10:98 s. 29.

³¹ Jfr Ds 2007:51 s. 174 f. och SOU 2009:38 s. 149 f.

³² Kamedo-rapport 91 s. 12.

³³ Socialstyrelsen, Krisberedskap inom socialtjänsten område, Vägledning för planering, 2009, s. 123.

³⁴ Ds 2007:51 s. 177 f.

(jämför tsunamikatastrofen i Asien 2004) eller som en indirekt följd, t.ex. på grund av att brist på livsmedel eller fungerande transporter skapat kraftigt ökade priser på orten. Till detta kommer att många också kan visa sjukdomssymptom. Vid evakueringen från Libanon var det t.ex. inte ovanligt att personer drabbats av uttorkning. Symptomen behöver inte vara så allvarliga att det är nödvändigt att uppsöka sjukvård, men kan ändå göra det svårare för enskilda att själva tillgodose sina behov. Till detta kommer att de evakuerade kan vara så många att t.ex. allmänna kommunikationer från flygplatsen inte räcker till inom rimlig tid eller att de närliggande hotellen inte har kapacitet nog att ge dem som behöver det husrum.

Människor som befinner sig i en så utsatt situation kan inte förutsättas ha samma möjligheter som vanliga resenärer har, eller som de själva under normala omständigheter skulle ha, att klara av eller förväntas tåla ytterligare påfrestningar i form av t.ex. väntetider under obekväma förhållanden i avvaktan på att de ska finna en möjlighet till vidare transport. Särskilt påfrestande torde det vara för barn som evakuerats.

Sammanfattningsvis talar erfarenheterna från tidigare evakueringar, som redovisats i avsnitt 6 och ovan, för att evakuerade – utöver eventuellt behov av sjukvård – kan ha behov av psykiskt och socialt omhändertagande i form av krisstöd samt praktisk och ekonomisk hjälp att ordna vidaretransporter till andra kommuner och för att tillgodose behov av mat och dryck, husrum m.m.

En evakuering kan inte endast komma att beröra personer som är bosatta i Sverige. Med undantag för i Sverige bosatta utlänningar är det inte de enskilda personernas hemvist som är avgörande för om de kan omfattas av en evakuering utan i stället deras medborgarskap och familjeanknytning. Konsulära katastrofinsatser och därmed även evakueringar vid sådana insatser kan nämligen enligt lagen om konsulära katastrofinsatser omfatta svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar, i Sverige bosatta utlänningar och även medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge och deras familjemedlemmar i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med 1962 års nordisk samarbetsöverenskommelse. Vidare kan en sådan evakuering omfatta medborgare i länder 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.

Med utgångspunkt i de personkategorier som omfattas av lagen om konsulära katastrofinsatser kan de evakuerades tänkbare behov

av stöd och hjälp antas se olika ut beroende av hur stark deras anknytning till Sverige är. Nedan beskrivs skillnaden i behoven för personer med respektive utan bostad i Sverige.

7.1 Evakuerade som är bosatta i Sverige

Evakuerade som är bosatta i Sverige kan förväntas i första hand – utöver eventuellt behov av sjukvård och krisstöd – i de fall de inte kan ordna det själva, behöva praktisk och ekonomisk hjälp att ordna vidaretransport från ankomstorten till bostadsorten och för att tillgodose behov av mat och dryck och eventuellt husrum i avvaktan på vidaretransporten.

7.2 Evakuerade som saknar bostad i Sverige

Evakuerade som saknar bostad i Sverige men önskar återvända till en tidigare bostadsort i Sverige kan förväntas i första hand – utöver eventuellt behov av sjukvård och krisstöd – i de fall de inte kan ordna det själva, behöva praktisk och ekonomisk hjälp att ordna vidaretransport från ankomstorten till den tidigare bostadsorten och för att tillgodose behov av mat och dryck och eventuellt husrum i avvaktan på vidaretransporten.

Det kan inte uteslutas att vissa evakuerade som saknar bostad i Sverige inte heller har någon tidigare bostadsort i Sverige att återvända till. Dessa personer kan förväntas i första hand – utöver eventuellt behov av sjukvård och krisstöd – i de fall de inte kan ordna det själva, behöva praktisk och ekonomisk hjälp för att tillgodose behov av mat, dryck och eventuellt husrum i avvaktan på att det klargörs var de önskar bosätta sig och eventuellt resa vidare.

En annan tänkbar grupp som saknar bostad i Sverige skulle kunna vara andra nordiska medborgare eller EU-medborgare som kan förväntas i första hand – utöver eventuellt behov av sjukvård och krisstöd – i de fall de inte kan ordna det själva, behöva praktisk och ekonomisk hjälp med att ordna vidaretransport från ankomstorten till sina respektive hemländer och för att tillgodose behov av mat och dryck och eventuellt husrum i avvaktan på vidaretransporten.

8 Tänkbara följder för mottagande kommuner

På grund av tidigare erfarenheter finns det, som framgått, anledning att räkna med att en evakuering vid en konsulär katastrofinsats kan leda till att ett stort antal evakuerade personer vid ankomsten till Sverige samtidigt kommer att vara i behov av stöd och hjälp.³⁵

Grundprincipen enligt socialtjänstlagen (2001:453) är att den kommun där den enskilde *vistats* (vistelsekommunen) ansvarar för stödet och hjälpen (2 a kap. 1 §).

Men om den enskilde är *bosatt* i en annan kommun än vistelsekommunen, är enligt socialtjänstlagen bosättningskommunen ansvarig för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 §). Med bosättningskommun avses där 1) den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller 2) om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, den sistnämnda kommunen, eller 3) om den enskilde saknar stadigvarande bostad, den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning.

Av socialtjänstlagen framgår också att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 §).

Enskilda som inte själva kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt socialtjänstlagen rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

³⁵ Jfr Ds 2007:51 s. 174 f. och SOU 2009:38 s. 149 f.

Även om det skulle stå klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser till enskilda som är bosatta i eller har sin starkaste anknytning till någon annan kommun än vistelsekommunen, har dock vistelsekommunen ansvar för akuta situationer.

Med utgångspunkt i de personkategorier som enligt lagen om konsulära katastrofinsatser kan omfattas av en konsulär katastrofinsats och socialtjänstlagens vistelse- och bosättningsbegrepp kan ansvaret för evakuerades behov av stöd och hjälp beröra följande slag av kommuner:

- *Svenska medborgare* med stadigvarande bostad i den först mottagande kommunen (vistelsekommunen) – vistelsekommunen.
- *Svenska medborgare* med stadigvarande bostad i annan kommun än vistelsekommunen – vistelsekommunen och bosättningskommunen.
- *Svenska medborgare* utan stadigvarande bostad men med anknytning till annan kommun än vistelsekommunen – vistelsekommunen och bosättningskommunen.
- *Svenska medborgare* utan stadigvarande bostad eller anknytning till någon kommun – vistelsekommunen.
- *Svenska medborgares utländska familjemedlemmar* med eller utan anknytning till någon kommun – vistelsekommunen och eventuell bosättningskommun.
- *I Sverige bosatta utlänningar* – vistelsekommunen och bosättningskommunen.
- *Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge och deras familjemedlemmar* med eller utan stadigvarande bostad eller anknytning till någon kommun – vistelsekommunen och eventuell bosättningskommun.
- *Medborgare i länder inom Europeiska unionen* med eller utan stadigvarande bostad eller anknytning till någon kommun – vistelsekommunen och eventuell bosättningskommun.

Behovet av stöd och hjälp vid ankomsten till Sverige efter en evakuering kan innebära en sådan akut situation som avses i socialtjänstlagen. Vistelsekommunen (ankomstkommunen) kan således

under kort tid bli skyldig att hantera ett stort antal enskilda personers akuta behov av stöd och hjälpinsatser som t.ex. att arrangera en hemresa, husrum och matpengar fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med.³⁶ Ankomstkommunen kommer också att få uppfylla sina skyldigheter som vistelsekommun i förhållande till personer som saknar hemvist i kommunen. Konsekvenserna av en sådan evakuering kan därmed bli stora för kommunen, och särskilt om det gäller en liten kommun.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer där det vid mottagandet av ett stort antal evakuerade inte är rimligt eller ens möjligt att göra särskilt ingående behovsprövningar och att lägga ned den tid det tar att administrera biståndsärenden på ett sådant sätt som krävs enligt socialtjänstlagen för att den enskilde ska kunna göras återbetalningsskyldig.³⁷

Visserligen finns det möjlighet för en kommun att under en extraordinär händelse i fredstid enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, stödja enskilda utan sedvanlig behovsprövning (fortsättningsvis kallad 2006 års lag). Enligt den lagen får nämligen kommuner och landsting under en sådan händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen och på det sättet frivilligt stödja enskilda då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas. Stöd kan på detta sätt också utgå till personer som annars inte är berättigade till bistånd enligt socialtjänstlagen.³⁸ Denna möjlighet förutsätter dock att lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap bedöms tillämplig. Se mer om den lagen längre fram.

De kostnader som kan förväntas belasta en ankomstkommun vid en evakuering till Sverige kan antas avse kostnader för sådant praktiskt och ekonomiskt bistånd som följer av kommunernas författningsreglerade ansvar enligt socialtjänstlagen eller av kommunernas möjlighet att ge bistånd utöver vad som följer av rätten till bistånd om det finns skäl för det.

³⁶ Jfr prop. 2010/11:49 s. 85.

³⁷ Jfr Ds 2007:51 s. 176 och 178.

³⁸ Prop. 2005/06:133 s. 161 och prop. 2001/02:184 s. 23 f. och s. 29.

Erfarenheterna från tidigare evakueringar, som redovisats i avsnitt 6 och 7, talar för att en ankomstkommun framför allt kan komma att förorsakas dels kostnader för nödvändiga utlägg för att tillgodose de evakuerades behov av vidaretransporter, mat och dryck, husrum m.m., dels merkostnader för mottagningslokal och för löner till personal och övertidsersättning för det arbete som behöver utföras i direkt anslutning till omhändertagandet av de evakuerade. I samband med evakueringen under Libanonkrisen 2006 fanns det även kostnadsanspråk avseende annonsering, planering, utvärdering och dokumentation.

Kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Enligt 2006 års lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap avses med en extraordinär händelse en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Bestämmelserna i 2006 års lag syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. De ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Av lagen följer att kommuner och landsting endast får viss ersättning av staten för kostnaderna för sådana förberedande uppgifter som de utför och enligt lagen är skyldiga att utföra. När det gäller uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid utgår ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet. Däremot ger lagen inte någon rätt till statlig ersättning när en händelse har inträffat.³⁹

I 2006 års lag finns även bestämmelser om bistånd mellan kommuner och landsting som innebär att kommuner och landsting på begäran får lämna hjälp till andra kommuner och landsting som

³⁹ Prop. 2005/06:133 s. 114.

drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om hjälp har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att hjälpa annan kommun eller annat landsting med hälso- eller sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har enligt 2006 års lag vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Av lagen följer också att kommuner och landsting i samband med en extraordinär händelse får lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen. På det viset kan kommunmedlemmar och andra som vistas i kommunen i ett akut krisläge få visst stöd då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas.⁴⁰

Vistelseutredningen konstaterade att det är oklart om 2006 års lag är tillämplig vid en evakuering till Sverige.⁴¹ Vidare konstaterade utredningen följande. Det är upp till varje enskild kommun att bedöma om situationen är att betrakta som en sådan extraordinär händelse att lagen kan tillämpas. Om lagen bedöms tillämplig får kommuner och landsting på begäran lämna hjälp till den kommun som har tagit emot de evakuerade personerna. Det föreskrivs dock ingen skyldighet för kommunerna eller landstingen att lämna hjälp. De kommuner eller landsting som ändå gör det, har rätt till skälig ersättning av vistelsekommunen. 2006 års lag medför alltså ingen avlastning med det ekonomiska ansvaret för vistelsekommunen. En redogörelse för Vistelseutredningens förslag finns i avsnitt 9.

⁴⁰ Prop. 2005/06:133 s. 161 och prop. 2001/02:184 s. 23 f. och 29.

⁴¹ SOU 2009:38 s. 22.

9 Tidigare utredningsförslag

9.1 Utredningen om en översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna

Mot bakgrund av vad riksdagen gett regeringen tillkänna med anledning av de stora ekonomiska förluster som orsakades av stormen i södra Sverige 2005⁴² beslutade chefen för Försvarsdepartementet att det skulle göras en översyn av systemet för statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor, katastrofer och internationellt stöd och hjälp till Sverige⁴³. Enligt uppdragsbeskrivningen skulle ersättningssystemet även avse situationer då personer har evakuerats till Sverige och det i samband därmed uppkommit kostnader för mottagande kommuner.

Utredningens förslag redovisades i departementspromemorian Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. (Ds 2007:51). Utredningen ansåg att en kommun vid mottagandet efter en evakuering inte får tveka att göra insatser på grund av att den inte förmodas få kompensation för ökade kostnader. Samtidigt konstaterade utredningen att ansvaret, både praktiskt och ekonomiskt, ligger enligt socialtjänstlagen (2001:453) hos den enskilda kommunen. Trots detta faktum ansåg utredningen att det var rimligt att regeringen i samband med eventuella evakueringsbeslut i framtiden även stod för uppkomna kommunala kostnader. Den ökade belastningen på statens budget till följd av förslaget om de kommunala kostnaderna i samband med evakuering bedömde utredningen som begränsade.

⁴² Bet. 2004/05:FöU8, rskr. 2004/05:214.

⁴³ Dnr F62007/408/CIV.

Av remissammanställningen i ärendet kan utläsas att förslaget om att regeringen borde ta hänsyn till kommunernas mottagningskostnader vid beslut om evakuering tillstyrktes av bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting.⁴⁴ Ärendet avslutades mot budgetpropositionen för 2013 där regeringen gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att ändra på den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner vid katastrofer och större olyckor.⁴⁵

9.2 Vistelseutredningen

I februari 2008 beslutade regeringen kommittédirektiv till en utredning, som tog namnet Vistelseutredningen, med uppdrag att se över relevanta bestämmelser i socialtjänstlagen när det gäller vistelsebegreppet och lämna förslag till de förändringar som bedömdes nödvändiga.⁴⁶ I uppdraget ingick bl.a. att ta ställning dels till hur ansvarsfördelningen mellan kommuner kan förtydligas när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun än hemkommunen, dels till vilken kommun som ska ha ansvar enligt socialtjänstlagen för svenska medborgare som saknar hemvist i Sverige men vistats här. Utgångspunkten skulle vara att finansieringen av bistånd till svenska medborgare utan hemvist i Sverige även i fortsättningen skulle vara ett kommunalt ansvar. Vistelseutredningen avlämnade betänkandet Ingen får vara Svarte Petter Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38) i april 2009.

Utredningen konstaterade att vid en evakuering till Sverige ligger ansvaret för insatser enligt socialtjänstlagen hos den kommun som tar emot de evakuerade personerna och att detta följer av principen om vistelsekommunens ansvar. Vidare konstaterade utredningen att erfarenheter från tidigare utredningar visar att detta ansvar kan innebära stora oförutsedda utgifter för den eller de kommuner som är ansvariga och att det även kan vara praktiskt svårt för kommunerna att med kort varsel tillgodose behoven hos ett stort antal nyanlända personer. Utredningen föreslog därför att socialtjänstlagen skulle kompletteras med en

⁴⁴ Dnr Fö2007/2955/SSK.

⁴⁵ Prop. 2012/13:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.6.3 s. 78, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93.

⁴⁶ S 2008:02, dir. 2008:13.

bestämmelse som innebar att en kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, skulle få begära hos länsstyrelsen att andra kommuner skulle bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp. Länsstyrelsen skulle sedan få besluta att en eller flera kommuner skulle lämna hjälp. Den eller de kommuner som lämnade hjälp borde enligt utredningen inte ha rätt till ekonomisk ersättning från den mottagande kommunen. Enligt utredningen behövde hjälpen inte bara avse de personer som saknade bostad i Sverige, utan den kunde även avse personer som hade bostad här. I de fall kommunen tog över ansvaret för ett visst antal evakuerade personer skulle det ankomma på den kommunen att pröva deras behov av bistånd enligt 4 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen.

Utredningen konstaterade att förslaget innebar att vistelsekommunens kostnader i samband med en evakuering kunde spridas på flera kommuner. Förslagets inskränkande påverkan på den kommunala självstyrelsen bedömde utredningen som godtagbar, eftersom förslaget ansågs nödvändigt för att uppnå en rimlig ansvarsfördelning mellan kommunerna.

Vidare föreslog utredningen att socialtjänstlagen skulle kompletteras med en bestämmelse som upplyste om 2006 års lag⁴⁷ eftersom det föreföll som om det fanns okunskap om den lagen. Utredningen konstaterade samtidigt att det fanns en motsvarande bestämmelse i 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Enligt remissammanställningen i ärendet⁴⁸ motsatte sig i princip samtliga remissinstanser som yttrade sig förslaget att länsstyrelsen skulle få besluta att en eller flera andra kommuner skulle lämna hjälp vid en evakuering och ansåg att evakuering och hantering i samhällets krishanteringssystem borde vara ett nationellt ansvar. Socialstyrelsen och några kommuner tillstyrkte förslaget. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansåg att förslaget innebar en förbättring men påpekade att förslaget innebar att ansvaret endast kunde delas av kommunerna inom ett och samma län vilket gjorde bestämmelsens användbarhet begränsad samt att kostnaderna för t.ex. en evakuering kunde komma att koncentreras

⁴⁷ Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁴⁸ Dnr S2009/3464/ST.

till ett fåtal kommuner i vissa delar av landet. Vidare framgår av remissammanställningen att en övervägande majoritet av remissinstanserna motsatte sig förslaget om att i socialtjänstlagen upplysa om kommunernas befogenheter vid extraordinära händelser eller var tveksamma till lämpligheten av att lägga in särskilda bestämmelser om evakuering och nödsituationer i socialtjänstlagen.

Regeringen avslutade ärendet mot propositionen Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun (prop. 2010/11:49), som beslutades i januari 2011. Propositionen innehåller inga förslag som motsvarar utredningens förslag i nu nämnda delar.

10 Överväganden och förslag

10.1 Utgångspunkter

Bedömning: Statens ansvar för att bistå evakuerade vid en konsulär katastrofinsats upphör i och med att de evakuerade anländer till Sverige. Av socialtjänstlagen följer att kommunerna har det yttersta ansvaret för att de evakuerade får det stöd och den hjälp som de behöver. Det ankommer också på kommunerna att pröva förutsättningarna för att ge de evakuerade bistånd när de har anlant till Sverige.

Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser reglerar vilket ansvar svenska staten har för att bistå svenskar som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands. Beslut i fråga om en konsulär katastrofinsats fattas av regeringen. Vid beslut om en sådan katastrofinsats kommer regeringen 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.

För att ge utrymme för större handlingsfrihet definieras inte begreppen kris och katastrof närmare i lagen utan det är konsekvenserna som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofinsats. 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. Av detta följer att en katastrofinsats som utgångspunkt ska vara humanitär.⁴⁹

⁴⁹ Prop. 2009/10:98 s. 50.

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 har inte ansetts 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.⁵⁰ Mot bakgrund av att evakuering med stor sannolikhet kommer att vara det centrala inslaget under en katastrofinsats omnämns den åtgärden särskilt i lagtexten.⁵¹

Under flodvågskatastrofen i slutet av december 2004 transporterades totalt 20 000 svenska resenärer hem till Sverige under perioden, fram till den 8 januari 2005. Den luftbro som svenska staten arrangerade via SAS omfattade drygt 20 flygningar till Skandinavien (Stockholm, Köpenhamn och Oslo), varav två rena sjuktransporter. Omkring 2 000 resenärer evakuerades med hjälp av den statliga insatsen. Under Libanonkrisen evakuerades över 8 400 svenskar och andra personer från Libanon och Syrien mellan den 16 juli och den 16 augusti 2006.⁵²

Dessa tidigare evakueringar talar således för att en av staten initierad evakuering till Sverige kan leda till att ett stort antal, kanske flera tusen, personer under en begränsad tid kan ankomma till Sverige.

Erfarenheterna av dessa evakueringar (se avsnitt 6) och syftet med en katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser talar också för att det kan förväntas att många av de evakuerade kommer att ha behov av stöd och hjälp när de anländer till Sverige (se avsnitt 7).

Lagen om konsulära katastrofinsatser behandlar inte statens ansvar efter ankomsten till Sverige och således inte heller ansvarsfördelningen mellan staten och den mottagande kommunen.⁵³ Det innebär att statens ansvar för att bistå enskilda vid en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige upphör i och med att de

⁵⁰ Prop. 2009/10:98 s. 48 f.

⁵¹ Prop. 2009/10:98 s. 50.

⁵² SOU 2008:23 s. 60.

⁵³ Prop. 2009/10:98 s. 39.

evakuerade anländer till Sverige. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Eftersom statens ansvar för att bistå de evakuerade upphör vid ankomsten till Sverige följer det således av socialtjänstlagen att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att de evakuerade får det stöd och den hjälp som de behöver. Det ankommer också på kommunerna att pröva förutsättningarna för att ge de evakuerade bistånd när de har anlät till Sverige. Skulle de evakuerade vid ankomsten till Sverige vara i behov av omedelbar vård följer det av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att det är landstinget eller den kommun som ansvarar för hälso- och sjukvården inom det geografiska område till vilket evakueringen sker som ska erbjuda sådan vård.

Det troligaste scenariot är att en eller flera storflygplatskommuner under en begränsad tid kommer att få ta emot ett stort antal enskilda personer som samtidigt kan komma att evakueras dit. Sveriges tre största flygplatser ligger i Sigtuna, Härryda och Svedala kommuner. Det är därför troligt att en evakuering i första hand kommer att påverka dessa kommuner och de landsting där dessa flygplatser ligger. Det kan dock inte uteslutas att en evakuering även skulle kunna påverka kommuner och landsting inom vilka det finns en större hamn, eller som gränsar mot annat land eller av annan anledning först kan komma att ta emot personer som anländer från utlandet i samband med en evakuering.

10.2 Ny lag om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige

Bedömning: Förutsättningarna för mottagande kommuner att lämna evakuerade det stöd och den hjälp som de behöver när de anländer till Sverige behöver förbättras.

Förslag: En ny lag om vissa befogenheter och ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige införs. Lagen gäller när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser anländer evakuerade till Sverige. Lagen har till syfte att underlätta för mottagande kommuner att lämna de evakuerade stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen när de anländer till Sverige.

Erfarenheterna av tidigare evakueringar och vad som ovan har angivits talar för att påfrestningarna – både personellt och ekonomiskt – kan bli stora för en kommun dit de evakuerade anländer från utlandet, och särskilt för en liten kommun. Erfarenheterna talar också för att det kan vara svårt för enskilda kommuner att under kort tid ta emot ett stort antal evakuerade med behov av stöd och hjälp och att en annan kommun därför kan behöva bistå den kommun dit evakuerade först anländer. Det kan även förutses att påfrestningarna inte bara för först mottagande kommun utan även för de evakuerade kan bli stora när många evakuerade under kort tid anländer till samma plats i Sverige.

En fråga som därför har uppkommit under utredningsarbetet är om kommunernas förutsättningar för att tillgodose de evakuerades behov av stöd och hjälp vid ankomsten till Sverige behöver förbättras.

I kommunernas verksamhetsansvar ligger att verksamheten kan genomföras också under störda förhållanden om så behövs. Socialtjänstlagen (2001:453) är emellertid inte anpassad till sådana förhållanden som nationella massevakueringar kan leda till.

I övergången från en konsulär katastrofinsats utomlands bedöms det därför behövt med nya bestämmelser för att i sådana situationer underlätta för mottagande kommuner att göra nödvändiga insatser för ett effektivt mottagande där evakuerades behov av stöd och hjälp när de anländer till Sverige kan tillgodoses.

Under utredningsarbetet har övervägts om bestämmelserna bör tas in i en redan befintlig lag och då i första hand i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. Det har emellertid inte ansetts lämpligt att utöka den konsulära lagen med bestämmelser som visserligen rör följderna av men inte är en del av den konsulära katastrofinsatsen. Det har inte heller bedömts lämpligt att lägga in de situationsspecifika bestämmelserna i socialtjänstlagen, som är mer generell. Bestämmelserna har inte heller bedömts passa in i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter eller i lagen om (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som i fredstid endast gäller vid extraordinära händelser.

För att så långt som möjligt hålla samman de bestämmelser som nu föreslås, och där vissa kräver lagstöd (se avsnitt 10.3), föreslås det därför att det i stället införs en ny lag om vissa befogenheter och ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige.

Lagen bör endast gälla när det anländer evakuerade till Sverige direkt till följd av en katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Det är vid en sådan nationell massevakivering som det bedöms finnas behov av att underlätta för mottagande kommuner att bistå de evakuerade med stöd och hjälp när de anländer till Sverige.

10.3 Bistånd till enskilda och mellan kommuner

En konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige kan inte endast komma att beröra personer som sedan tidigare är bosatta i den kommun dit de först anländer, eller ens i Sverige. Med undantag för i Sverige bosatta utlänningar är det inte de enskilda personernas hemvist som är avgörande för om de kan omfattas av en evakuering enligt lagen om konsulära katastrofinsatser utan i stället deras medborgarskap och familjeanknytning.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Lagrummet ger bl.a. uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen som

innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga. I kravet på allmänt intresse i samma lagrum ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda.⁵⁴ Dessa kommunalrättsliga grundprinciper är generellt tillämpliga och för att göra undantag från dem krävs lagstöd. Sådant lagstöd finns inom vissa specialreglerade områden, exempelvis ger socialtjänstlagen (2001:453) utrymme för en kommun att ge bistånd till enskilda. I följande avsnitt (10.3.1 och 10.3.2) motiveras varför det finns behov av att göra ytterligare avsteg från ovan nämnda grundprinciper när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats anländer evakuerade till Sverige.

10.3.1 Bistånd till enskilda

Bedömning: I en akut situation är det vistelsekommunen som ansvarar för stöd- och hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen och som har att pröva förutsättningarna för att ge bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen.

Förslag: När en kommun ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen får kommunen oberoende av vad som gäller om biståndsprövning enligt den lagen lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige. Ett sådant bistånd får inte återkrävas.

Sådana kriser eller katastrofer utomlands som kan leda till konsulära katastrofinsatser kommer sannolikt leda till att personer som evakueras, anländer till Sverige med behov av psykosocialt stöd och utan särskilt många personliga tillhörigheter, om ens några. Under sådana förhållanden kan evakuerade vid ankomsten, i likhet med vad som tidigare varit fallet, förväntas ha behov av stöd och hjälp av kommunen.

Grundprincipen enligt socialtjänstlagen är att den kommun där den enskilde vistas (vistelsekommunen) ansvarar för stödet och hjälpen (se avsnitt 5 och 8). Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för

⁵⁴ Se Lindqvist m.fl. Kommunallagen (1 jan. 2015, www.nj.se/Zeteo).

en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Enligt förarbetena till socialtjänstlagen kan det i sådana situationer röra sig om hjälp att arrangera en hemresa och att bistå i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med (se prop. 2010/11:49 s. 34 f. och 85). I en akut situation är det således vistelsekommunen som också har att pröva om den enskilde har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen.

En kommun som först tar emot evakuerade personer när de anländer till Sverige har således ett ansvar även i förhållande till personer som saknar hemvist i kommunen. Av socialtjänstlagens bestämmelser följer att den kommun som först tar emot evakuerade är ansvarig för stöd och hjälp i akuta situationer även om det står klart att en annan kommun ansvarar för stöd och hjälp åt dem.

Det är naturligtvis särskilt viktigt att evakuerades behov av stöd och hjälp kan tillgodoses skyndsamt när det bland de drabbade finns barn, äldre, sjuka eller personer med funktionsnedsättning som av olika skäl kan ha svårt att klara sig själva. I sammanhanget kan nämnas att av de ca 8 400 personer som evakuerades under Libanonkrisen 2006 var knappt 50 procent barn, varav knappt 40 procent var barn under 7 år.⁵⁵

En förutsättning för att staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats vid en kris eller katastrof utomlands är att många människor med anknytning till Sverige drabbas. Det är därför troligt att en katastrofinsats, såsom under Libanonkrisen, också kommer att beröra personer med anknytning till olika delar av landet och att den största andelen inte har hemvist i ankomstkommunen.

Evakuerade som har en bostad i Sverige kan förväntas vilja återvända hem så snart som möjligt. Det bör även finnas ett allmänt intresse, inte minst av säkerhetsskäl, att motverka stora och långvariga folksamlingar på ankomstplatsen.

Under Libanonkrisen hade ungefär 70 procent av ca 8 000 hemvändande som anlände till Arlanda sin hemvist utanför Stockholmsområdet och många av de evakuerade som landade på Arlanda, Sturup och Landvetter var vid ankomsten till Sverige i

⁵⁵ Evakueringen av svenskar från Libanon 2006 Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006 Kamedo-rapport 92, s. 64.

behov av praktisk eller ekonomisk hjälp för att ordna t.ex. hemresa, logi eller mat.⁵⁶

Med hänsyn till erfarenheterna av tidigare evakueringar (se avsnitt 6–8) och syftet med en katastrofinsats kan det vid framtida evakueringar därför förväntas att många evakuerade även kommer att ha behov av bistånd med vidaretransporten till hemorten när de anländer till Sverige.

Tidigare erfarenheter talar också för att de evakuerade kanske inte kommer att uppfatta katastrofinsatsen som avslutad i och med ankomsten till Sverige. Lagen om konsulära katastrofinsatser, som infördes några år efter den senaste massevakueringen, innebär emellertid att statens ansvar för att bistå enskilda vid en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige upphör i och med att de evakuerade anländer till Sverige.

I en akut situation är det i stället vistelsekommunen som vid behov ansvarar för stöd och hjälp och som har att pröva om den enskilde har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen vid ankomsten. Enligt den lagens bestämmelser om handläggningen av ärenden ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt (11 kap. 1 §). Rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är dock inte ovillkorlig utan kräver att en behovsprövning görs i varje enskilt fall. Socialnämnden har alltså ingen ovillkorlig skyldighet att lämna bistånd men får enligt 4 kap. 2 § samma lag ge bistånd utöver vad som följer av rätten till bistånd enligt 1 §, om det finns skäl för det. Bistånd enligt socialtjänstlagen är som huvudregel inte förenat med återbetalningsskyldighet. Har ekonomisk hjälp lämnats utöver vad som följer av rätten till bistånd får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning (9 kap. 2 § andra stycket).

Det är således möjligt för socialnämnden att lämna bistånd även till den som saknar rätt till bistånd. Det finns i ett sådant fall också möjlighet att kräva återbetalning om det getts under villkor om

⁵⁶ Kamedo-rapport 92, s. 56, och Socialstyrelsen, Krisberedskap inom socialtjänsten område, Vägledning för planering, 2009, s. 123.

återbetalning. För handläggningen av biståndsärenden finns också vissa regler om dokumentation och återkrav.

I en akut situation när det under kort tid anländer ett stort antal evakuerade med behov av stöd och hjälp så lär vistelsekommunens handläggning av ärenden om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen, t.ex. i fråga om utredning och dokumentation, inte ske på annat sätt än ytterst förenklat.

Det kan inte uteslutas att förhållandena vid ankomsten kan vara sådana att det kan finnas behov av att kunna ge enskilda evakuerade bistånd även då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas eller inte är möjlig att genomföra. I en sådan situation kan det också vara svårt och mindre lämpligt att lägga ned den tid det tar att handlägga biståndsärenden på ett sådant sätt som socialtjänstlagen kräver för att lämna förbehåll om återbetalning. Återkravsrätten förutsätter nämligen bl.a. att kommunen redan när stödet lämnas har klargjort för den enskilde dennes återbetalnings-skyldighet.⁵⁷ Det finns risk för att ett sådant förfarande skulle ta mycket tid, väcka upprörda känslor hos människor som drabbats av kris eller katastrof och därmed försvåra i stället för att underlätta kommunens arbete.

För att undvika en sådan situation som den nu beskrivna och därmed också underlätta kommunens handläggning av biståndsärenden bör det införas en särskild bestämmelse som kan tillämpas i stället för 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Bestämmelsen ska ge kommunen en uttrycklig möjlighet att lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige utan att behöva pröva förutsättningarna för att ge bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen och för återkrav.

Möjligheten bör inte endast gälla för den kommun dit evakuerade först anländer från utlandet (vistelsekommunen) utan även för den eller de kommuner som kan komma att hjälpa vistelsekommunen när de evakuerade anländer till Sverige, se avsnitt 10.3.2.

En liknande möjlighet för kommunerna att frivilligt stödja enskilda under extraordinära händelser i fredstid finns som tidigare framgått i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder

⁵⁷ Jfr Lars Cleveskölds kommentar till 9 kap. 2 § andra stycket SoL i Karnov juridik och Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd, s. 144.

inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Bestämmelserna i den lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha god förmåga att hantera krissituationer i fred (se avsnitt 8).

Att lämna nödvändigt bistånd bör vara en möjlighet och inte en skyldighet. Kommunerna tillåts därmed att frivilligt lämna sådant bistånd till enskilda oberoende av vad som annars gäller vid biståndsprovningen enligt socialtjänstlagen. Behovsprövningen ska därmed kunna vara mer schematisk än vid en sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen oavsett hur många evakuerade det gäller. En grundläggande förutsättning bör dock vara att den kommun som först tar emot evakuerade vid deras ankomst till Sverige gör det direkt till följd av ett beslut om en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige enligt lagen om konsulära katastrofinsatser.

Det bör vara situationen när de evakuerade anländer från utlandet som får avgöra om kommunen behöver tillämpa den möjlighet som den föreslagna bestämmelsen ger. Med nödvändigt bistånd bör avses sådant bistånd som kommunen i den uppkomna situationen bedömer behövs för att tillgodose de akuta behov som evakuerade uppvisar eller på annat sätt ger uttryck för av t.ex. mat och dryck, skyddande filter eller kläder och bussbiljetter. I en sådan situation bör det också vara möjligt för kommunen att lämna evakuerade nödvändigt bistånd för vidaretransport med t.ex. buss, tåg, eller flyg till hemorten om de inte själva ordnar med vidaretransporten. Om situationen vid ankomsten kräver det kan kommunen också behöva lämna nödvändigt bistånd för husrum och förnödenheter i avvaktan på vidaretransporten. Det är inte möjligt att förutse och exakt ange vilket bistånd som kan behövas. Någon ytterligare precisering av lagtexten än den nu föreslagna bör därför inte göras.

Bestämmelsen är inte avsedd att innebära någon inskränkning av enskildas rätt att göra anspråk på bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och kommunens skyldighet att pröva ett sådant anspråk.

Situationen i det initiala skedet av katastrofinsatsen i utlandet kan förutsättas vara kaotisk och svårhanterlig. Den föreslagna möjligheten bör därför kunna utnyttjas oavsett om de enskilda som drabbats av den kris eller katastrof utomlands som utlöst insatsen under pågående evakuering anlant med av staten disponerat transportmedel eller själva eller med hjälp av t.ex. reseföretags eller för-

säkringsbolags försorg lyckats ta sig till t.ex. en flygplats i Sverige som är slutdestination för evakueringen. En avgörande förutsättning för att bestämmelsen ska få tillämpas bör dock vara att regeringen fattat beslut om en katastrofinsats med evakuering till Sverige. Om personer som drabbats av en kris eller katastrof utomlands och som tar sig till Sverige utan att regeringen beslutat om en konsulär katastrofinsats med evakuering hit har behov av bistånd måste det som vanligt prövas enligt 4 kap. socialtjänstlagen.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger enligt artikel 6.1 var och en rätt till domstolsprövning av bl.a. civila rättigheter och skyldigheter. Om det i lagstiftningen finns en rätt till en social förmån innebär detta som regel att artikel 6.1 är tillämplig.⁵⁸ Genom den nu föreslagna bestämmelsen skapas ingen rätt till en sådan förmån för den enskilde. Europakonventionen kräver därför inte att ett beslut om nödvändigt bistånd ska förenas med en rätt för den enskilde att överklaga kommunens beslut till domstol. Det finns inte heller något annat skäl till att lämna förslag till en bestämmelse om att den evakuerade ska kunna överklaga ett beslut enligt den nu föreslagna bestämmelsen om nödvändigt bistånd till domstol. Kommunens beslut att frivilligt lämna nödvändigt bistånd enligt bestämmelsen bör däremot kunna bli föremål för domstolsprövning genom s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Sekretess

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess, med vissa undantag, inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Med socialtjänst förstås där bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd.

Den nu föreslagna lagen syftar till att underlätta för mottagande kommuner att lämna de evakuerade stöd och hjälp enligt social-

⁵⁸ Jfr Ds 2005:9 s. 29.

tjänstlagen (2001:453) när de anländer till Sverige. Även möjligheten för en kommun som ger stöd och hjälp att lämna nödvändigt bistånd med stöd av 3 § i den nu föreslagna lagen i stället för att pröva rätten till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen faller därmed in under sådan verksamhet som avses i 26 kap. 1 § OSL. Socialtjänstsektessen enligt 26 kap. 1 § OSL är därför även tillämplig på uppgifter om enskilda evakuerad som får sådant nödvändigt bistånd som nu föreslås.

10.3.2 Bistånd mellan kommuner

Bedömning: En annan kommun kan behöva hjälpa en kommun dit de evakuerade först anländer.

Förslag: En kommun får på begäran lämna hjälp till en annan kommun som ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen till de evakuerade när de anländer till Sverige. En kommun som lämnar hjälp får även lämna nödvändigt bistånd till de evakuerade.

Den eller de kommuner till vilka evakuerade personer anländer från utlandet efter en evakuering har, som framgått, ett ansvar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen även i förhållande till dem som saknar hemvist i kommunen.

Tidigare erfarenheter talar dock för att en annan kommun kan behöva hjälpa en kommun dit de evakuerade först anländer. Med hänsyn till att de händelser som kan leda till evakueringar kan vara av högst olika slag och svåra att förutse kommer också behovet av hjälp från andra kommuner att se olika ut. Om det finns behov av hjälp är det tänkbart att en kommun skulle kunna behöva bistå den först mottagande kommunen med personalresurser och medel.

I syfte att underlätta för ett effektivt mottagande i Sverige bör därför en kommun på begäran få lämna hjälp till en annan kommun som ger evakuerade stöd och hjälp när de anländer till Sverige. En kommun som lämnar hjälp bör även få lämna sådant nödvändigt bistånd som föreslagits i avsnitt 10.3.1. För att möjliggöra för en annan kommun än den dit de evakuerade först anländer att lämna sådan hjälp och nödvändigt bistånd krävs att det i lag görs avsteg från lokaliseringsprincipen och det principiella förbudet mot att ge

understöd åt enskilda, se inledningen till avsnitt 10.3. Det föreslås därför att det även införs en sådan bestämmelse i lagen.

Den kommun som behöver hjälp bör begära det av en annan kommun. Med hänsyn till svårigheterna med att förutse händelseförloppet och omfattningen av hjälpen bör möjligheten till bistånd mellan kommuner göras så öppen som möjligt och inte begränsas till grannkommuner eller dylikt. Det bör inte heller föreskrivas någon skyldighet för vissa kommuner att lämna hjälp. Den kommun som på begäran ändå gör det bör emellertid ha rätt till sådan ersättning som behandlas i avsnitt 10.4.

10.4 Ersättning för kommuners initiala insatser

Förslag: En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. Med stöd och hjälp avses även nödvändigt bistånd och bistånd enligt socialtjänstlagen.

Kostnaderna belastar utgiftsområde 6 Försvar och samhällets beredskap, anslag 2:4 *Krisberedskap*. Medlen återförs anslaget i efterhand genom en justering nästkommande år av det generella statsbidraget till kommunerna, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Det innebär att en kommun dit evakuerade först anländer från utlandet i samband med händelsen initialt får ersättning för nämnda kostnader och att kostnaden i efterhand fördelas på alla kommuner.

När evakuerade anländer till Sverige kan de befinna sig i en sådan akut situation som avses i socialtjänstlagen. Även om det vid ankomsten står klart att en annan kommun än den kommun som först tar emot de evakuerade är ansvarig för stöd och hjälp till den enskilde har således vistelsekommunen ensamt ansvaret i den akuta situationen och bär även kostnaderna för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde då kan behöva.

Det ligger således redan inom kommunernas verksamhetsansvar att i akuta situationer tillhandahålla stöd och hjälp till dem som vistas i kommunen och vid behov pröva behovet av bistånd.

Detta förändras inte av att kommunerna föreslås få nya befogenheter för att underlätta verksamhetsansvaret vid en evakuering. De nya befogenheterna innebär inget utökat åtagande för kommunerna. Finansieringsprincipen är alltså inte tillämplig. Det kan därför inte bli frågan om ett statligt ekonomiskt ansvar för kommunernas insatser för att lämna de evakuerade det stöd och den hjälp som de behöver. Det är dock inte rimligt att endast vissa kommuner ska behöva drabbas av initiala kostnader vid en evakuering.

Som tidigare konstaterats kan nämligen påfrestningarna – både personellt och ekonomiskt – bli stora för den kommun dit evakuerade anländer från utlandet (ankomstkommunen), och särskilt för en liten kommun. En evakuering kommer sannolikt att medföra insatser av en ankomstkommun långt över det normala. Det kan också uppstå situationer där det inte är lämpligt eller ens möjligt för dessa kommuner att göra en sedvanlig behovsprövning och lägga ned den tid det tar att handlägga biståndsärenden på ett sådant sätt att förbehåll görs för återbetalning. Därför kan också den tidigare föreslagna möjligheten att lämna nödvändigt bistånd i stället för att göra en biståndsprövning enligt socialtjänstlagen behöva tillämpas. Kommunerna saknar också möjlighet att påverka eller förebygga händelser som kan medföra att en katastrofinsats behöver genomföras.

Erfarenheterna från tidigare evakueringar talar för att en ankomstkommun framför allt kan komma att förorsakas dels kostnader för nödvändiga utlägg för vidaretransporter, logi m.m., dels merkostnader i form av löner och overtidsersättning för det arbete som behöver utföras när de evakuerade anländer till kommunen.

Det kommer endast vara ett begränsat antal kommuner som belastas av initiala kostnader vid framtida evakueringar, sannolikt i första hand de tre största flygplatskommunerna. Vid den senaste massevakueringen tog staten vissa kostnader som annars endast skulle ha drabbat enstaka kommuner (se avsnitt 6). I senare utredningssammanhang föreslog Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en framtida katastroffond som skulle omfatta de särskilda kostnader som uppstår i vissa kommuner t.ex. till följd av vistelsebegreppet i socialtjänstlagen.⁵⁹ SKL ansåg att det var rimligt att kostnader för enskilda kommuner i sådana fall täcks av ett ersätt-

⁵⁹ Ds 2007:51 s. 175.

ningssystem med nationell spridning. Regeringen har emellertid därefter avfärdat tanken på att särskilda statsmedel eller fonder byggs upp för att reglera ersättning för framtida katastrofer.⁶⁰

För att ekonomiskt underlätta för kommunerna bör emellertid de initiala kostnaderna kunna fördelas mer rättvist inom kommunsektorn än på det sätt som föreslogs av Vistelseutredningen (se avsnitt 9). Ett sätt att åstadkomma en mer rättvis fördelning av de initiala kostnaderna är att ge drabbade kommuner rätt till ersättning av staten för kostnader i samband med evakueringen och i efterhand låta samtliga kommuner bära en proportionerlig del av den kostnad som motsvarar vad de drabbade kommunerna ersatts med.

I departementspromemorian Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51), föreslogs att regeringen skulle ta hänsyn till kommunens mottagningskostnader vid eventuella evakueringsbeslut i framtiden. Det är naturligtvis rimligt men inte tillräckligt. Ersättningen bör vara så förutsägbar och tydlig som möjligt för att kommunerna på förhand ska vet vad de har att räkna med. Rätten till ersättning bör därför författningsregleras.

Syftet med ersättningen bör vara att kompensera drabbade kommuner genom att fördela de initiala kostnader som kan uppkomma för de kommuner som bistår evakuerade med stöd och hjälp när de anländer, på alla kommuner. Med stöd och hjälp bör även avses nödvändigt bistånd som lämnats med stöd av den nu föreslagna lagen och bistånd som lämnats med stöd av socialtjänstlagen. För att ersättning ska utgå bör det därför vara frågan om skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlant till Sverige. Kostnader som en kommun efter ankomsten kan ha för stöd och hjälp till enskilda, t.ex. i form av ekonomiskt bistånd till den som har hemvist i eller bosätter sig i kommunen ska därför inte ge rätt till ersättning.

Skäligen kostnader för stöd och hjälp som en kommun kan behöva lämna till evakuerade för vidaretransport och nödvändigt uppehälle i avvaktan på vidaretransporten bör kunna ersättas. Till kommunens ersättningsgilla kostnader bör även kunna räknas t.ex. personalkostnader och kostnader för hyra av transportmedel eller

⁶⁰ Se prop. 2012/13:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.6.3 s. 78, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93 samt prop. 2007/08:138 s. 41, bet. 2007/08:SoU18, rskr. 2007/08:227.

mottagningslokal som kommunen kan förorsakas extra kostnader för när evakuerade får stöd och hjälp vid ankomsten. Kostnaderna bör vara skäliga i den meningen att de ska vara proportionerliga i förhållande till situationen när de evakuerade anländer och inte avse t.ex. dyrare transportmedel och husrum än nödvändigt.

Det är inte möjligt att förutse och exakt ange vilka kostnader som kan uppkomma. Någon ytterligare precisering av ersättningsbestämmelsen än den nu föreslagna bör därför inte göras.

Ersättningen bör kunna avse nämnda kostnader för samma personkategori som en kommun föreslås få lämna nödvändigt bistånd till, se avsnitt 10.3.1.

Är det flera kommuner som hjälps åt när de evakuerade anländer bör var och en av dem efter egen ansökan vara berättigad till ersättning för sina kostnader. Den myndighet som ska pröva frågor om ersättning får ytterst ta ställning till om kostnaderna är ersättningsgrundande.

10.4.1 Handläggningen av kommunernas ersättningsanspråk

Förslag: Regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättningen i förordning. Socialstyrelsen ska pröva framtida ersättningsanspråk från kommunerna.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst och ska enligt förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen bl.a. pröva frågor om statsbidrag. Socialstyrelsen bedöms därför vara den myndighet som är bäst lämpad att pröva framtida ersättningsanspråk från kommunerna. Den uppgiften bör regleras i en förordning till lagen. I förordningen bör även regleras när en ansökan om ersättning senast ska ha kommit in till Socialstyrelsen och att kommunerna är skyldiga att lämna Socialstyrelsen de uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna bedöma deras rätt till ersättning. Förordningen bör också, som vanligen när det gäller särskilda ersättningar och bidrag till kommuner, innehålla bestämmelser om återbetalning, återkrav och överklagande.

10.5 Landstingens insatser

Bedömning: Evakuerade bedöms inte belasta hälso- och sjukvårdsresurserna i det landsting till vilket de först ankommer på samma sätt som socialtjänstresurserna i ankomstkommunen. Det saknas därför anledning att föreslå att landsting ska kompenseras för vårdinsatser i samband med ankomsten av evakuerade.

När det gäller landstingens insatser för att tillgodose evakuerades eventuella behov av vård vid mottagandet gör utredningen följande bedömning.

Av gällande bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), nedan förkortad HSL, följer att ingen som vistas i landstinget och som har ett omedelbart vårdbehov får nekas sådan vård på grund av bristande betalningsförmåga (4 § HSL). Landstingens skyldighet att erbjuda omedelbar vård gäller alltså oavsett den enskildes betalningsförmåga till skillnad från kommunernas skyldighet att tillgodose den enskildes behov av bistånd som är villkorad av att den enskilde saknar förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Landstingen har dessutom en lagreglerad skyldighet att planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls och att samverka i hälso- och sjukvårdsfrågor (7 och 9 §§ HSL).

Sedan den 1 september 2008 gäller också lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands. Vid insatser till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet får enligt den lagen ett landsting bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera fysiska och psykiska följdverkningar av olyckan eller katastrofen (katastrofmedicinska insatser). En sådan insats kan också innefatta att sjuka eller skadade personer blir föremål för särskilda sjuktransporter till Sverige. En katastrofmedicinsk insats kan genomföras inom ramen för en konsulär katastrofinsats, men också utan något sådant samband; en katastrofmedicinsk insats kan med andra ord genomföras utan att staten genomför en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige (se prop. 2009/10:98 s. 27).

Det är inte möjligt att ha en uppfattning om vilken hälsostatus som personer med anknytning till Sverige kan ha vid en framtida konsulär katastrofinsats med evakuering hit som kan utlösas av olika slags kriser eller katastrofer. En konsulär katastrofinsats där många människor är drabbade av en kris eller katastrof utomlands skulle emellertid inte kunna leda till att svårt sjuka och allvarligt skadade evakuerades till Sverige utan att samtidigt vara föremål för katastrofmedicinska insatser med särskilda sjuktransporter. I sådana fall kommer det inte bli fråga om ett stort antal svårt sjuka eller skadade. Det kan således inte bli aktuellt med massevakueringar av svårt sjuka och skadade med stöd av lagen om konsulära katastrofinsatser.

Landstingen är dessutom större än kommunerna och därmed inte lika sårbara. I landstingens ansvar för hälso- och sjukvården ingår det av naturliga skäl att med kort varsel ta hand om sjuka och skadade. Till detta ska läggas att landstingen, som tidigare framgått, är skyldiga att planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls och att samverka i hälso- och sjukvårdsfrågor. Det finns således en beredskap i landstingen för att med kort varsel ta hand om sjuka och skadade vid olyckor och katastrofer och att samarbeta i sådana situationer. Landstingen bör därför ha goda förutsättningar att klara av att hantera sitt ansvar på hälso- och sjukvårdsområdet även vid en evakuering till Sverige. Detta till skillnad från kommunernas socialtjänstansvar som inte är anpassat för sådana åtgärder som krävs för att kunna ta emot ett stort antal evakuerade som under kort tid ankommer till kommunen med behov av stöd och hjälp.

Erfarenheterna från evakueringarna under flodvågskatastrofen 2004 och Libanonkrisen 2006, som de beskrivs i de därefter framtagna Kamedo-rapporterna (se avsnitt 6), utvisar inte heller att det var problematiskt för de landsting som först tog emot de evakuerade att klara av att tillgodose deras vårdbehov.

Mot bakgrund av vad som ovan angetts bedöms evakuerade inte belasta hälso- och sjukvårdsresurserna i det landsting till vilket de först ankommer på samma sätt som socialtjänstresurserna i ankomstkommunen. Det saknas därför anledning att föreslå att landsting ska kompenseras för vårdinsatser i samband med ankomsten av evakuerade. Inte heller har det framkommit att landstingen på motsvarande sätt som kommunerna behöver bistå

varandra vid ankomsten av evakuerade på ett sätt som kräver att undantag behöver göras från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Skulle situationen i ett landsting till vilket evakuerade första ankommer utvecklas till eller sammanfalla med en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, finns det dessutom en särskild möjlighet för landsting att bistå det drabbade landstinget genom att på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till landstingets förfogande (26 c § HSL). Regeringen har också möjlighet att meddela föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett nationellt katastrofmedicinskt perspektiv om så skulle behövas (32 a § HSL).

11 Ikraftträdande

Lagen och förordningen bör träda i kraft den 1 januari 2018.

12 Konsekvenser

I promemorian föreslås en ny lag om vissa befogenheter och ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige. Lagen ska gälla när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anländer evakuerade till Sverige. Lagen syftar till att underlätta för mottagande kommuner att lämna de evakuerade stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) när de anländer till Sverige. Vidare föreslås en förordning till lagen enligt vilken Socialstyrelsen ska pröva framtida ersättningsanspråk från kommunerna.

12.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt lagförslaget ska en kommun ha rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. I promemorian föreslås att kommunerna ersätts för kostnaderna efter ett ansökningsförfarande. Socialstyrelsen föreslås hantera ansökningar och utbetalningar från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:4 *Krisberedskap*. Kostnaderna fördelas mellan alla kommuner i efterhand genom att det generella statsbidraget, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, justeras nästkommande år då medlen ska återföras anslag 2:4 *Krisberedskap*. Se avsnitt 10.4.

En konsulär katastrofinsats är en extraordinär åtgärd som kommer att genomföras då andra resurser inte är tillräckliga för att bistå de drabbade.⁶¹ Kostnader för den föreslagna ersättningen till kommunerna kommer att bero av bl.a. krisens eller katastrofens

⁶¹ Prop. 2009/10:98 s. 46.

natur och omfattning, antalet drabbade som evakueras till Sverige, hur många kommuner som utgör slutdestination för evakueringen, vilka behov de evakuerade har av stöd och hjälp när de anländer till Sverige och vilka resurser kommunerna använder för att möta dessa behov. Mot denna bakgrund är kostnaderna för kommunernas initiala insatser vid framtida katastrofinsatser med evakueringar till Sverige svåra att uppskatta.

Vid Libanonkrisen 2006 evakuerades över 8 400 personer med anknytning till Sverige varav de flesta anlände till Arlanda och andra till Landvetter och Sturup. Ungefär 70 procent av ca 8 000 hemvändande som anlände till Arlanda hade sin hemvist utanför Stockholmsområdet. Vid den evakueringen uppgick kostnaderna för vidaretransporterna i Sverige till ca 2 700 000 kronor netto. Därutöver begärde Sigtuna kommun och Stockholms stad ersättning för kostnader på sammanlagt drygt 900 000 kronor med anledning av evakueringen.

Vid en liknande framtida evakuering kan endast ett begränsat antal kommuner förväntas få kostnader när de lämnar stöd och hjälp till de evakuerade som anländer till Sverige, och då sannolikt i första hand de tre största flygplatskommunerna. Framtida kostnader för ersättning till drabbade kommuner bör i likhet med statens kostnader för ersättningar vid framtida katastrofer regleras i efterhand.⁶² Detta innebär att de initiala kostnader som endast ett fåtal kommuner får i övergången från en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige i efterhand fördelas på alla kommuner.

Kommunerna föreslås endast ha rätt till skäliga kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. Kostnader som en kommun efter ankomsten kan ha för stöd och hjälp till enskilda, t.ex. i form av ekonomiskt bistånd till den som har hemvist i eller bosätter sig i kommunen ska därför inte ge rätt till ersättning. Detsamma gäller sådan planering som kan ingå i kommunens förebyggande arbete. Kommuner och landsting får enligt 2006 års lag ersättning av staten för sådana uppgifter som de utför och enligt den lagen är skyldiga att utföra, under förutsättning att verksamheten är till nytta för hanteringen av extraordinära händelser av mycket omfattande och svårt

⁶² Jfr prop. 2007/08:138 s. 41.

slag samt höjd beredskap.⁶³ Enligt propositionen till den lagen kan de åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis vara till nytta även för sådana extraordinära händelser i övrigt som kan tänkas inträffa.⁶⁴ Samma resonemang bör kunna föras när det gäller förebyggande åtgärder inför eventuella framtida evakueringar.

Kostnaderna för den nu föreslagna ersättningen föreslås alltså finansieras inom ramen för det generella statsbidraget till kommunerna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Det innebär att en kommun dit evakuerade först anländer från utlandet i samband med händelsen initialt får ersättning för nämnda kostnader och att kostnaden i efterhand fördelas på alla kommuner.

Att låta samtliga kommuner bära en proportionerlig del av den kostnad som de först mottagande kommunerna skulle ersättas med vid en framtida evakuering bedöms endast marginellt påverka vad kommunerna annars skulle ha fått inom ramen för det generella statsbidraget under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Socialstyrelsens handläggning och prövning av ansökningarna från kommunerna bedöms inte orsaka annat än mindre administrativa kostnader som bör kunna rymmas inom myndighetens förvaltningsanslag.

De evakuerade bedöms inte belasta hälso- och sjukvårdsresurserna i det landsting till vilket de först anländer på samma sätt som socialtjänstresurserna i ankomstkommunen. I promemorian föreslås därför inte att landstingen ska kompenseras för vårdinsatser i samband med ankomsten av evakuerade.

12.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen till de nya befogenheterna för kommunerna och ersättningen till kommunerna innebär inga nya skyldigheter för kommunerna och bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

⁶³ 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁶⁴ Prop. 2005/06:133 s. 101 f. och 162.

12.3 Övriga konsekvenser

Genom den föreslagna lagen ges kommuner möjlighet att hjälpa varandra och lämna nödvändigt bistånd till evakuerade kvinnor och män, flickor och pojkar när de anländer till Sverige direkt till följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Lagen innebär inga skyldigheter för kommuner eller rättigheter för enskilda. Syftet med bestämmelserna är att underlätta för kommunerna att bistå evakuerade med stöd och hjälp vid ankomsten till Sverige. Att underlätta för kommunerna att göra nödvändiga insatser bidrar till ett effektivt mottagande av evakuerade i övergången från en konsulär katastrofinsats. Därigenom kan evakuerades behov av stöd och hjälp vid ankomsten snabbare tillgodoses. Att så kan ske är särskilt viktigt för barn, äldre, sjuka eller personer med funktionsnedsättning som av olika skäl kan ha svårt att klara sig själva vid ankomsten till Sverige. Förslaget är därför i överensstämmelse med barnets bästa. Den föreslagna lagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

13 Författningskommentar

1 § Denna lag gäller när det som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anländer evakuerade till Sverige.

Förslaget till paragrafen behandlas i avsnitt 10.2. Med bestämmelsen avses att lagen gäller när det anländer evakuerade till Sverige direkt till följd av att regeringen har beslutat att en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige ska genomföras. De evakuerade behöver inte ha anlämt med av staten disponerade transportmedel. Med *evakuerade* avses här även personer som drabbats av den kris eller katastrof utomlands som utlöst insatsen och under pågående evakuering själva eller med hjälp av t.ex. reseföretags eller försäkringsbolags försorg lyckats ta sig till en plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen. Däremot är lagen inte tillämplig om personer som drabbats av en kris eller katastrof utomlands tar sig till Sverige utan att regeringen beslutat om en konsulär katastrofinsats med evakuering hit.

2 § Lagen syftar till att underlätta för mottagande kommuner att lämna de evakuerade stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) när de anländer till Sverige.

Förslaget till paragrafen behandlas i avsnitt 10.2. Med *mottagande kommuner* avses här den eller de kommuner dit de evakuerade först anländer från utlandet. Med *stöd och hjälp* avses detsamma som i socialtjänstlagen.

3 § När en kommun ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) får kommunen oberoende av vad som gäller enligt 4 kap. 1 och 2 §§ i den lagen, lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige. Ett sådant bistånd får inte återkrävas.

Förslaget till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.1. Genom bestämmelserna får en kommun som ger stöd och hjälp till de evakuerade möjlighet att lämna nödvändigt bistånd till en evakuerad när den evakuerade anländer till Sverige utan att behöva pröva förutsättningarna för att ge bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen. Ett sådant bistånd får inte återkrävas. Av 1 § framgår att ankomsten ska vara en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Det betyder att regeringen måste ha beslutat att en konsulär katastrofinsats ska genomföras och att insatsen innefattar evakuering till Sverige. Med en *evakuerad* avses detsamma som i 1 §, dvs. den som under en sådan pågående evakuering med hjälp av staten eller på annat sätt lyckats ta sig till en plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen.

Att lämna nödvändigt bistånd är en möjlighet och inte en skyldighet. Det ankommer på den kommun som lämnar stöd och hjälp till de evakuerade att avgöra om den möjlighet som bestämmelsen ger behöver tillämpas. När det under kort tid anländer ett stort antal evakuerade med behov av stöd och hjälp kan det vara svårt att hinna med eller mindre lämpligt att kommunen i varje enskilt fall prövar behovet av bistånd enligt socialtjänstlagen och eventuella villkor om återbetalning. Det kan då finnas behov för kommunen att i den akuta situationen lämna evakuerade nödvändigt bistånd utan krav på återbetalning. Med *nödvändigt bistånd* avses sådant bistånd som kommunen bedömer behövs för att tillgodose de akuta behov som de evakuerade uppvisar eller på annat sätt ger uttryck för i den uppkomna situationen. Behovsprövningen kan därmed göras mer schematisk än vid en sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen oavsett hur många evakuerade det gäller.

Nödvändigt bistånd kan vid ankomsten behöva lämnas i form av t.ex. mat och dryck, skyddande filter eller kläder och bussbiljetter. Kommunen kan också behöva lämna nödvändigt bistånd till en enskild evakuerad för vidaretransport med t.ex. buss, tåg eller flyg

till hemorten om den enskilde inte själv ordnar med vidaretransporten. Om situationen vid ankomsten kräver det kan kommunen också behöva lämna sådant bistånd för husrum, mat, leksaker, blöjor, hygienprodukter och andra förnödenheter i avvaktan på vidaretransport.

Om det vid ankomsten står klart att en evakuerad som saknar hemvist i landet kommer att bosätta sig i en annan kommun än ankomstkommunen kan det även bli fråga om nödvändigt bistånd för att den enskilde ska kunna komma dit. Situationen när de evakuerade anländer kan också tänkas innebära att nödvändigt bistånd behöver lämnas för husrum, mat och andra förnödenheter i avvaktan på att det klagörs var den evakuerade ska bosätta sig.

Av 4 § följer att även en kommun som lämnar hjälp till den kommun dit de evakuerade anlärt får lämna nödvändigt bistånd.

Genom bestämmelsen skapas inte någon rättighet för enskilda eller skyldighet för kommunen. Bestämmelsen innebär inte heller någon inskränkning av enskildas rätt att göra anspråk på bistånd enligt socialtjänstlagen och kommunens skyldighet att i sådant fall pröva anspråket enligt den lagen.

4 § En kommun får på begäran lämna hjälp till en annan kommun som ger stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) till de evakuerade när de anländer till Sverige. En kommun som lämnar hjälp får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.

Förslaget till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.2. Bestämmelsen innebär ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen och det principiella förbudet mot att ge understöd åt enskilda när evakuerade anländer till Sverige. Av 1 § följer att ankomsten av de evakuerade ska vara en direkt följd av en konsulär katastrofinsats. Det betyder att regeringen måste ha beslutat att en konsulär katastrofinsats ska genomföras och att insatsen innefattar evakuering till Sverige. Med *evakuerade* avses detsamma som i 1 §, dvs. de personer som under en sådan pågående evakuering med hjälp av staten eller på annat sätt lyckats ta sig till en plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen.

Genom bestämmelsen blir det möjligt för en eller flera kommuner att vid en sådan evakuering hjälpa en annan kommun dit evaku-

erade anländer från utlandet och får stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. För att en kommun ska få bistå en annan kommun dit evakuerade anlant krävs att den andra kommunen har begärt hjälp. Tänkbart är att det kan röra sig om att bistå med personalresurser och medel. Bestämmelsen innebär ingen skyldighet för en kommun att lämna hjälp. En hjälpande kommun har även möjligheten att lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §. Den kommun som på begäran frivilligt bistår en annan kommun och kanske även lämnar nödvändigt bistånd till evakuerade har rätt till ersättning enligt 5 §.

5 § En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. Med stöd och hjälp avses även nödvändigt bistånd enligt 3 § och bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ersättningen.

Förslaget till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4. Genom bestämmelsen i första stycket ges en kommun rätt till ersättning för sådana skäligen kostnader som kommunen förorsakas vid det första mottagandet av evakuerade och som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som kommunen lämnar när de evakuerade anländer till Sverige. Av 1 § framgår att ankomsten ska vara en direkt följd av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Det betyder att regeringen måste ha beslutat att en konsulär katastrofinsats ska genomföras och att insatsen innefattar evakuering till Sverige. Kostnaderna skulle alltså inte ha uppkommit för kommunen om evakueringen inte ägt rum.

Med en *kommun* avses här både den kommun som först har tagit emot de evakuerade när de anlant till Sverige (ankomst-kommunen) och den eller de andra kommuner som med stöd av 4 § på ankomstkommunens begäran kan ha hjälpt kommunen och kanske även lämnat nödvändigt bistånd enligt 3 § till evakuerade. Är det flera kommuner som hjälps åt vid ankomsten är var och en av dem efter egen ansökan berättigad till ersättning för sina skäligen kostnader. Med evakuerade avses detsamma som i 1 §, dvs. de personer som under en sådan pågående evakuering med hjälp av staten

eller på annat sätt lyckats ta sig till en plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen.

Det kan tänkas att en kommun som först tar emot evakuerade när de ankommer till Sverige kan förorsakas *kostnader* för vidaretransporter för dem som inte kan ordna det själva och merkostnader i form av löner och övertidsersättning till personal som lämnar stöd och hjälp vid ankomsten. Vidare kan det tänkas att kommunen kan få kostnader om vissa evakuerade behöver husrum och förnödenheter i avvaktan på att de kan resa hem. Till en kommuns ersättningsgilla kostnader bör även kunna räknas hyra av transportmedel eller mottagningslokal som kommunen förorsakas extra kostnader för när evakuerade får stöd och hjälp vid ankomsten.

Att kostnaderna ska vara *skäliga* innebär att kostnaderna för det stöd och den hjälp som lämnats måste vara proportionerliga i förhållande till situationen vid ankomsten. Kommunen förutsätts därmed inte lämna bistånd för dyrare t.ex. transportmedel och husrum än vad som är nödvändigt.

För att kostnaderna ska vara ersättningsgrundande krävs också att de ska vara *direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige*. Med det avses att kostnaderna måste vara direkt föranledda av det stöd och den hjälp som en kommun lämnat de evakuerade när de anlände. Med stöd och hjälp avses också bistånd som kommunen då kan ha lämnat antingen som nödvändigt bistånd enligt 3 § eller som bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen. Kostnader som kan uppkomma efter ankomsten är inte ersättningsgilla. Det innebär att kostnader som en kommun efter ankomsten kan ha för stöd och hjälp till enskilda evakuerade som har hemvist i eller bosätter sig i kommunen inte ger rätt till ersättning. Kostnaderna får alltså inte avse bistånd efter ankomsten eller vid ett senare mottagande i en annan kommun dit den enskilde rest vidare. Däremot är skäliga kostnader som en kommun förorsakas när kommunen lämnar evakuerade stöd och hjälp när de anländer från utlandet ersättningsgrundande.

Med hänsyn till att de händelser som kan leda till evakueringar kan vara av högst olika slag och svåra att förutse kommer också behovet av stöd och hjälp att se olika ut. Ytterst blir det en fråga för den myndighet som prövar frågor om ersättning att ta ställning till om kostnaderna ger rätt till ersättning.