Statens ansvar vid extraordinära händelser

av Anders Beskow*

Anders Beskow
anders.beskow
@forsakringsforbundet.se

Samhället har under historien drabbats av många katastrofer och kommer även i framtiden att utsättas för allvarliga skadehändelser. En relativt okänd aspekt är att den enskilde har ett långtgående eget ansvar för konsekvenserna av olika katastrofer. Det ansvaret täcks ofta av privata försäkringar. Det förekommer dock att individer avstår från att skydda sig genom privat försäkring och det finns en del skaderisker som försäkringsbolagen inte anser sig kunna täcka.

Från senare tid finns exempel på att staten gått in med ersättning vid större katastrofer när skador av olika skäl inte skyddats genom försäkring. Detta har emellertid inget stöd i ett tydligt regelverk utan har varit betingat av förhållanden i de enskilda fallen. Med tanke på de allvarliga skador som vi måste räkna med till följd av exempelvis översvämningar och terrordåd, krävs en större tydlighet kring gränsdragningen mellan det allmännas och den enskildes ansvar. Fortsatta oklara spelregler kan få allvarliga konsekvenser för såväl den enskilde som samhället i stort.

1. Skadehändelser och den enskildes skydd

Samhället utsätts och kommer i framtiden att utsättas för mer eller mindre allvarliga händelser. Det kan gälla naturkatastrofer av olika slag, exempelvis skogsbränder, stormar, översvämningar, värmeböljor samt skred och ras. Men också händelser som kan kopplas till den tekniska utvecklingen, t.ex. skador förknippade med elektromagnetisk strålning och nanoteknologi. Vidare finns risk för pandemier.

Beroende på situationen drabbas i olika grad enskilda individer och företag, liksom samhället i stort, av inträffade händelser. Individer kan skadas till person, såväl fysiskt som psykiskt. De kan också – liksom privata företag, staten och kommuner – drabbas rent ekonomiskt, till följd av exempelvis sakskador och uteblivna intäkter.

Samhället måste anpassa sig till olika tänkbara händelser. Anpassningen bygger på historiska erfarenheter men det är också viktigt att skaffa sig kunskap om vad som kan ligga i

* Vid nordiska juristmötet i Köpenhamn 21-23 augusti 2008 diskuterades frågan om statens förpliktelser och ansvar i samband med katastrofer. Till grund för diskussionen låg ett referat – som här presenteras i en något förkortad version – författat av *Anders Beskow,* vice vd Sveriges Försäkringsförbund.

framtiden på både kort och långt sikt. Det moderna samhällets utformning har också ökat risker för skador. Befolkningens koncentration till storstäder har ökat, vilket innebär att en och samma skadehändelse kan drabba ett stort antal människor. Samtidigt har de förbättrade kommunikationerna medfört att fler människor riskerar skador utomlands.

Förväntningarna på statens ansvar när det gäller dels insatser för att hindra eller begränsa katastrofliknande skador, dels kostnadsansvaret är idag stora. Detta gäller också händelser som drabbar svenskar utomlands. Frågan är emellertid vem som ska bära kostnaden för dessa skador, den skadedrabbade, den skadevållande, ett försäkringsbolag eller staten? De två senare alternativen innebär i praktiken att kostnaderna fördelas på ett kollektiv, antingen genom försäkringspremier eller via skatteuttag.

Dessa frågor har uppmärksammats i en rad länder. Det har också etablerats samarbeten inom EU för att lindra enskilda länders ekonomiska bördor i samband med allvarliga extraordinära händelser. Ett tydligt exempel är EU:s solidaritetsfond, som inrättades 2002 med anledning av de omfattande översvämningarna i Centraleuropa. Fonden har en årlig budget på en miljard euro och ska komplettera enskilda staters insatser i samband med naturkatastrofer. Fonden ska emellertid *inte* ersätta enskilda personers skador, eftersom man inte vill underminera det privata försäkringsskyddet.

Det sistnämnda kan förklara varför endast en begränsad del av europeiska klimatskador har ersatts från fonden. Ersättningar inom EU till följd av klimatskadorna uppgick mellan 2002 och 2005 till drygt 62 miljarder Euro, där försäkringsbolagen stod för 21 procent och solidaritetsfonden för 2 procent av kostnaderna. Bidragen från fonden har främst använts till återställande av infrastruktur och röjning av skadedrabbade områden. Fonden kan emellertid i framtiden också få betydelse vid andra skadehändelser t.ex. terroristangrepp.

För svenskt vidkommande ställs allt oftare frågan hur man kan skapa system som garanterar ersättning vid större skadehändelser? Det har funnits förslag på inrättande av obligatoriska privata försäkringar och ”katastroffonder”. I fokus står då enskildas och företags intressen, men även kommunernas behov av ekonomiskt stöd vid större katastrofer har får en allt större uppmärksamhet.

2. Extraordinär händelse – definition

Vad är då en extraordinär händelse? ”Extraordinär” innebär att det rör sig om något som avviker från det normala, men det sistnämnda begreppet är inte helt entydigt. En händelse kan i ett land ses som normal, samtidigt som den kan ses som extraordinär i ett annat land där den inte inträffat tidigare. På samma sätt kan en inträffad händelse på en viss plats ses som extraordinär, men om den upprepas betecknas händelsen istället som ordinär. Detta medför att extraordinära händelser måste definieras i ett snävt perspektiv vad gäller både tid och rum.

I denna artikel definieras en händelse som extraordinär när den fått konsekvenser som går mycket längre än vad som kan anses vara normalt. Uppmärksamhet bör ägnas händelser som tvingar fram ovanligt omfattande och ofta kostsamma räddningsinsatser för att undanröja eller begränsa konsekvenserna samt händelser där själva skadorna är ovanligt kostsamma. I det ligger att det normalt rör sig om situationer där många är utsatta för en fara eller är skadade. Fundamentalt är att det rör sig om händelser som ställer väsentligt större krav på samhällets aktörer än vad som kan ses som normalt.

För att det ska vara fråga om en extraordinär händelse ska fokus alltså läggas på följderna och inte på händelsen som sådan. Det är alltså

följderna som ska uppmärksammas när man tar ställning till olika ansvarsfrågor – när man planerar inför allvarliga scenarier och när insatser ska göras med anledning av en inträffad händelse.

Vad är då närmare bestämt en allvarlig skadehändelse? Många stora risker är kända sedan länge, exempelvis konsekvenserna av en kärnkraftolycka. Ett annat exempel är de omfattande konsekvenserna för personer, egendom och infrastruktur i samband med en bristande fördämning av en stor vattendamm.

Vi har också upplevt nya former av extraordinära skadehändelser. Ett exempel är flodvågskatastrofen i områden runt Indiska oceanen 2004, som också drabbade många svenska medborgare och som krävde omfattande insatser av vård och transporter. Ett annat extremfall är *stormen "Gudrun"*, som drog fram över Sverige under 2005 och orsakade omfattande skador. Gemensamt för flodvågskatastrofen och stormen Gudrun var att ekonomiskt stöd utbetalades dels av staten, dels av privata försäkringsbolag.

Ett annat exempel berör konsekvenserna av *översvämningar,* exempelvis på ön Orust 2002. Antalet skador uppgick där till närmare 5 000 och sammanlagt betalade försäkringsbolagen ut mer än 100 miljoner kronor. Erfarenhetsmässigt drabbar allvarliga stormar emellertid samhället mer än översvämningar, något som framkom tydligt efter stormen Gudrun. Då drabbades omkring 57 000 enskilda personer och 33 000 företag, varvid försäkringsbolagen betalade ut omkring 4 miljarder kronor. Det ska samtidigt påpekas att totalkostnaden efter Gudrun beräknas till närmare 20 miljarder. En stor del av kostnaden var skogsskador, som var oförsäkrade, och där staten tog ett stort ansvar.

I framtiden finns risk för dramatiska skadesituationer med avbrott i centrala funktioner såväl hos det allmänna som hos privata aktörer, exempelvis till följd av omfattade uteblivna elleveranser eller svåra epidemier. Även det svenska samhället kan drabbas av allvarliga *terrordåd* riktade mot person och egendom. Inför dessa hot måste man lägga fast var gränsen går mellan statens och den enskildes ansvar; denna gräns är för närvarande inte tydligt definierad i lagstiftningen.

3. Dagens regelverk

Vilka åtaganden har då staten vid extraordinära händelser? Enligt den svenska regeringsformen kan staten betraktas som den yttersta garanten för samtliga medborgares säkerhet och trygghet. I 1 kap 2 § regeringsformen anges att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för all offentlig verksamhet. Vidare ska staten trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet. Detta rör sig emellertid om målsättningsregler, vilka i sig inte ger medborgarna några rättigheter.

Den närmare innebörden av regeringsformens regler måste prövas i varje enskilt fall men generellt är tolkningen å ena sidan, som tidigare nämndes, att staten är den yttersta garanten för de enskilda. Å andra sidan anses det primära ansvaret i många situationer ligga hos den enskilde och på olika privata aktörer – ett ansvar som många gånger går längre än vad medborgarna som regel förväntar sig (vilket vi återkommer till nedan).

Statens åtagande kan ta sig uttryck i olika former. Det kan vara ett huvudmannaskap med ansvar för att en viss verksamhet överhuvudtaget kommer till stånd, t.ex. genom lagstiftning. Det kan också röra produktion av tjänster eller finansiering av olika aktiviteter. Det behöver inte avse huvudmannaskap, produktion och finansiering utan kan vara begränsat till ett eller två av dessa moment.

I de fall staten inte har något ansvar kan ett alternativ vara att den enskildes skydd uteslutande sker genom frivillig privat försäkring. Vidare, om staten endast svarar för ett huvud-

mannaskap – t.ex. lagstiftar om en obligatorisk försäkring – kan privata försäkringsgivare leverera tjänsten och finansiera den med hjälp av försäkringspremier.

Det kan konstateras att enligt svensk lagstiftning har såväl staten som den enskilde ett ansvar för att förebygga olyckor och även för att begränsa deras följeffekter. Statens ansvar aktualiseras i princip först när den enskilde inte kan lösa situationen på egen hand. Detta gäller också i samband med extraordinära händelser. Detta viktiga faktum är inte tillräckligt uppmärksammat hos allmänheten.

Den svenska lagen om skydd mot olyckor syftar till att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö med hänsyn till lokala förhållanden. Kommunerna har enligt lagen ett ansvar för *förebyggande åtgärder* mot olyckor. Men även den enskilde anses ha ett långtgående ansvar för skadeförebyggande åtgärder, även om själva lagstiftningen främst gäller brandrisker.

Vidare svarar – beroende på typ av händelse – staten respektive kommunerna för att man vid olyckor eller fara hindrar och begränsar skador på människor, egendom eller miljö. Staten och kommunerna svarar emellertid endast för *räddningsinsatser* om det behöver gå snabbt eller är av stort nationellt intresse. Den enskilde har alltså ett stort ansvar för att såväl förhindra olyckor som för att begränsa effekterna av inträffade olyckor.

Även i samband med extraordinära händelser har den enskilde ett primärt ansvar – kommunala och statliga räddningsinsatser aktualiseras först när den enskilde inte kan klara situationen. Av naturliga skäl blir det allmännas ansvar för räddningstjänst normalt mera påtagligt när det rör sig om extraordinära händelser. Ett viktigt undantag gäller ansvaret för räddningsinsatser för hälso- och sjukvård; ansvaret för exempelvis sjuktransporter ligger enligt svensk lagstiftning uteslutande på det allmänna.

Det ska också påpekas att enskildas kostnader för räddningsåtgärder inte kan föras vidare. På samma sätt bär staten och kommunerna sina kostnader för utförd räddningstjänst men om en kommunal insats har medfört extraordinära kostnader finns möjlighet till finansiellt stöd från staten. Den enskilde har alltså inte något kostnadsansvar för de insatser som genomförs av stat och kommun.

Det allmännas ansvar för räddningsinsatser rör enbart inhemska aktioner. Ansvaret för insatser utomlands är författningsmässigt mycket begränsat. Utgångspunkten är att den enskilde har ett eget ansvar vid vistelse utomlands. Svenskar som drabbas av skador utomlands kan inte med stöd av regelverken räkna med annat stöd än konsulärt bistånd. Finns inga andra alternativ, kan staten tillfälligtvis ta på sig en kostnad, som den enskilde senare får betala tillbaka.

Direkta skadekostnader som drabbar svenska intressen inom och utanför Sverige ersätts i princip inte av staten, inte ens vid allvarliga händelser. För ett statligt ansvar krävs ett särskilt regeringsbeslut.

Den allmänna socialförsäkringen kan täcka vissa personskador, vilket ger ersättning för inkomstbortfall. I dessa fall finns inte något utrymme för regress från staten mot den som vållat personskadan. Ytterligare exempel på statlig ersättning är vad som kan komma att betalas ut vid en kärnkraftsolycka om ersättningen från privat försäkring är otillräcklig.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skadedrabbade i allmänhet är hänvisade till ersättning från skadevållare, dennes försäkringsbolag eller från egna försäkringar.

4. Det privata försäkringsskyddet

Det har förhoppningsvis framgått av diskussionen att den enskilde har ett långtgående eget ansvar vid olika skadehändelser. Den enskilde kan dock begränsa risken genom att teckna olika former av privata försäkringar. Samtidigt kan skadevållare minska sin risk

genom att teckna ansvarsförsäkringar. Grunden för all privat försäkring är att ett stort antal individer tillsammans bär den ekonomiska risken för att kompensera ett fåtal som drabbas av en viss händelse. Själva försäkringsavtalet kan betraktas som vilket avtal som helst, men eftersom produkten uppfattas som så speciell regleras avtalen i en särskild lagstiftning.

Försäkringarna anpassas till kundernas önskemål och bolagens erfarenheter. Premier och andra villkor bestäms med hänsyn till skaderisken och tidigare erfarenheter, ofta från en hel bransch. Försäkringarna innehåller normalt en självrisk och anger en maximal ersättning. I försäkringsvillkoren ställs krav på den försäkrade, som bidrar till att skador undviks och att kostnaderna för inträffade skador begränsas. Genom sin konstruktion ger försäkringsavtalet därför den försäkrade incitament att själv minska risken för försäkringsfall och minimera kostnaderna för försäkringen. Det skadeförebyggande inslaget är alltså av stor betydelse inom privat försäkring.

Det finns emellertid flera undantag i försäkringsavtalen. Ett exempel är att det inom liv- och skadeförsäkring för konsumenter inte ges något skydd för skador i samband med krig (eller krigsliknande situationer) inom Sverige såväl som utomlands. Undantaget beträffande skador utomlands är dock inte ovillkorligt; den som befinner sig utomlands i samband med att ett krig utbryter kan ha rätt till ersättning för en kortare period. Likartade undantag finns inom företagsförsäkring. Dessa villkor och undantag är självfallet av stor betydelse eftersom många svenskar vistas utomlands och inte sällan på platser där krig eller andra oroligheter kan uppstå. Om dessa skadeersättningar skulle öka i en oroväckande hög grad i framtiden kan det bli nödvändigt att minska de privata bolagens exponering av dessa risker och förnya diskussionerna om bolagens ansvar.

Grundläggande för privat försäkring är också att skydd ges endast för oväntade skadehändelser. Det betyder att försäkringsskydd inte gäller för skador som med stor sannolikhet kommer att inträffa. I ett längre perspektiv skulle, om skaderiskerna inte uppmärksammas tillräckligt, detta kunna leda till undantag för vissa naturkatastrofer. Ett exempel kan vara att försäkringsbolag inte tar emot risker från vissa geografiska områden, som till följd av klimatförändring med synnerligen stor sannolikhet kommer att drabbas av återkommande översvämningar.

Flera av de i avsnitt 2 redovisade exemplen på allvarliga skadehändelser visar – till skillnad från en vanlig uppfattning – att privata skade- och personförsäkringar ger skydd vid händelser som ses som *force majeure*, exempelvis naturkatastrofer. I samband med flodvågen i Thailand ersattes sålunda ett stort antal skador som hade samband med katastrofen. Försäkringsbolagen anser sig, i varje fall idag, ha möjlighet att teckna risker för extraordinära händelser.

Det privata försäkringsskyddet kan vara frivilliga försäkringar, där den enskilde tecknar en försäkring för att undvika kostnader i samband med en skada. Det kan också handla om så kallade obligatoriska försäkringar, d.v.s. ett skydd som ålagts av lagstiftaren. Som exempel kan nämnas obligatorisk trafikförsäkring och patientskadeförsäkring, som tecknas av fordonsägare respektive näringsidkare inom hälsovård.

Också kommunal verksamhet kan medföra många olika skaderisker som kan elimineras med hjälp av privat försäkring. Det ska samtidigt sägas att all kommunal verksamhet i dag inte skyddas genom privat försäkring, inte minst gäller detta skador på infrastrukturen.

Det enskilda försäkringsbolagets möjligheter att täcka en viss risk är ofta beroende av att bolaget i sin tur kan skydda sig genom återförsäkring hos andra försäkringsbolag. Återförsäkring bidrar till en ökad risksprid-

ning och därmed till större försäkringsmöjligheter. Återförsäkringsbolagens riskbedömning och skadeutfall påverkar återförsäkringspremierna, vilka i sin tur har inflytande på direktförsäkringarnas omfattning och premier.

I vissa sammanhang tillämpar försäkringsbolagen vad som kallas ”kulans” eller ”generös avtalstillämpning”. Med detta menas att ett försäkringsbolag, till förmån för den försäkrade, inte strikt följer avtalet. Förekomsten av kulans brukar förklaras med villkorens stränghet, konkurrensen inom branschen och bolagets kostnader. Detta skulle kunna leda till en urholkning av försäkringens innehåll. Betydelsen av försäkringsvillkorens utformning i detta sammanhang har numera sannolikt mindre relevans eftersom vi har en tvingande försäkringsavtalslagstiftning som skyddar försäkringstagarnas intressen.

Konkurrensen mellan bolagen har i dag stor betydelse för bolagens agerande mot enskilda kunder. Generellt sett har konkurrensen ökat och försäkringsvillkoren, som tidigare nästan var identiska, divergerar en hel del mellan bolagen.

Av stor betydelse för en eventuell generös avtalstillämpning är tveklöst kostnadsfrågan. Bolagen måste självfallet inför en eventuell generös avtalstillämpning överväga vad som är juridiskt korrekt och undvika att ett stort antal fall slutligen hamnar i domstol. Bolagen måste också väga in hur en generös skadereglering gentemot den enskilde kunden kan påverka förväntningarna bland andra kunder. Detta kan få svåra ekonomiska konsekvenser för bolagen och leda till omfattande premiehöjningar i framtiden. Ytterst handlar kulans om bolagens rättsliga ansvar mot försäkringskollektivet som sådant. Kollektivet har berättigade krav på att inbetalda premier används på ett sätt som ligger i linje med försäkringsvillkoren.

En risk för försäkringsbolagen vid extraordinära händelser kan vara politiska påtryckningar för att ändra försäkringsavtalens innebörd för att täcka vissa skador. I första hand måste detta förebyggas genom att försäkringstagarna är väl informerade om avtalens innebörd. Det har emellertid på senare tid funnits exempel på bristande respekt för avtalen. Det har förekommit att försäkringsbolag vid allvarliga skadehändelser upplevt ett så starkt politiskt tryck att det varit omöjligt att neka ersättning. Detta har gällt vid större översvämningar där olika försäkringsavtal funnits bland drabbade fastighetsägare men där bolagen tvingats utbetala likartade ersättning för samtliga drabbade. Det är inte acceptabelt att försäkringsbolag på grund av politiska utspel tvingas avvika från gällande avtal.

5. Behovet av klarläggande om det offentliga ansvaret

Som påpekats finns det i dag höga förväntningar på statens ansvar vid katastrofer. Förväntningarna överstiger betydligt den gällande lagstiftningen. Många tror att skadelidande inte själva behöver bära kostnader som de kan drabbas av vid extraordinära händelser. Det är därför viktigt att det, innan allvarliga skadehändelser inträffar, finns klara regler om hur ansvar och kostnader av skilda slag ska fördelas mellan olika aktörer.

Statens ansvar är av särskilt intresse i dessa sammanhang. Det måste gå att förutse vem som har ett ansvar vid en eventuell skada. Spelreglerna ska vara långsiktiga eftersom plötsliga förändringar kan underminera försäkringsbolagens verksamhet och i förlängningen äventyra försäkringsbranschen allmänna förtroende. I situationer när snabba insatser krävs, får ingen tvekan om ansvarsförhållanden råda – passivitet i en konkret situation kan få förödande och långsiktiga följder.

Ytterst handlar det om vem som ska bära ansvaret för att olika insatser kommer till stånd och vem som ska svara för kostnader för insatser och direkta skador? Dagens situation där staten i varje enskilt fall tar ställning till

om ekonomiska bidrag ska utgå skapar osäkerhet och gör det svårare för försäkringsbolagen att kalkylera rimliga premier men även att skapa nya produkter.

Det finns goda exempel på ett behov av en närmare definition av ansvaret. Sålunda finns det kommuner som planerar bebyggelse på platser som är olämpliga med hänsyn till risken för översvämningsskador. Inställningen hos dessa kommuner förefaller vara att de inte har något ansvar för skador. Samtidigt finns en uppenbar risk för att försäkringsbolag inte anser sig kunna försäkra dessa fastigheter. Vid eventuella skador finns i dessa fall orimligt höga förväntningar på statens ansvar. Vad som krävs är ett tydligt ställningstagande från statens sida. Men även kommunerna måste ta sitt ansvar för att förhindra att skador alls uppstår. Behovet av klara regler för kommuner framkom även i samband med stormen Gudrun, där betydande skillnader fanns mellan olika kommuner och deras insatser.

En särskild aspekt på ett eventuellt ansvar hos det allmänna är rättvisefrågan. Extraordinära händelser uppmärksammas ofta därför att det är många som drabbas samtidigt. För den enskilde är dock en skada i allmänhet lika besvärande oavsett när den inträffar. En generös inställning hos staten vid extraordinära händelser kan därför upplevas som orättvis. Det krävs en väl genomtänkt argumentation för att förklara en eventuell skillnad mellan olika skadefall.

6. Statens ansvar – hur det bör vara

6.1 Betydelsen av att privat försäkringsskydd står till buds

Privata försäkringslösningar innebär att staten avlastas vissa ekonomiska bördor. Försäkringsbolagens riskbedömning, dess påverkan på premierna och dialogen mellan bolag och försäkringstagare om skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder ger, som tidigare nämnts, goda incitament att minska risken för skador och att begränsa de skador som inträffar. Genom privat försäkring ges de skadelidande möjlighet till snabb ersättning vid inträffade skador, ofta på ett helt annat sätt än vid ersättning från staten.

Privat försäkring innebär alltså inte bara ett alternativt sätt att finansiera vissa kostnader i samhället. Dessutom blir samhällets totala skadekostnader lägre och ger en betydande samhällsvinst. Ett exempel är den nu pågående utredningen om den svenska trafikskadelagstiftningen. För att minska antalet personskador i trafiken och effektivisera rehabilitering planeras för att hela ansvaret för trafikskadade ska överföras till försäkringsbolagen.

I grunden bör gälla att staten inte ska ta ansvar för dem som har skydd genom privat försäkring. Staten bör inte heller ha ett ansvar gentemot personer eller företag som valt att inte teckna privat försäkring (självförsäkrare) eller avstått från att täcka vissa typer av skador. Det betyder exempelvis att om staten betalat kostnaderna för evakuering från en avlägsen plats, bör beloppet i slutändan återkrävas av den som utnyttjat tjänsten.

Gör man avsteg från principen om återkrav urholkas intresset för privat försäkring under föreställningen att staten förväntas gå in när privat försäkringsskydd saknas. Vad nu sagts om den privata försäkringens betydelse för det allmännas eventuella ansvar är av intresse för skador som drabbar enskilda personer, företag och kommuner.

En särskild fråga är hur man ska uppfatta försäkringsmarknaden i detta sammanhang eller närmare bestämt, vilka krav kan man ställa på potentiella skadelidande att gå över nationsgränsen för att skaffa privat försäkring? Så länge det rör sig om konsumenter – och sannolikt också mindre företag – ligger det nära till hands att stanna vid försäkringar som erbjuds på den svenska marknaden. Vad angår större företag kan dock ett bredare perspektiv vara naturligt, varvid det försäkringsskydd som finns att tillgå på den inter-

nationella arenan också bör vägas in i analysen.

Under senare tid har vi sett exempel på statliga aktiviteter som strider mot dessa principer. Efter stormen Gudrun under 2005 framkom att många skogsägare inte hade försäkringsskydd mot stormskador som fanns att tillgå på marknaden. I ett sådant läge var det mindre lämpligt att statlig ekonomisk kompensation utgick till drabbade skogsägare. Agerandet kan framstå som orättvist för de som haft försäkring. Vidare kan det, som redan framhållits, motverka intresset för privat försäkringsskydd.

Även vid Tsunamin 2004 tog staten på sig ett visst slutligt kostnadsansvar för personer som valt bort ett privat försäkringsskydd. Det rörde bland annat kostnader för sjukvård på plats och transporter till Sverige. Med tanke på dessa traumatiska upplevelser kan man ha viss förståelse för statens agerande i detta fall men samtidigt måste påpekas att detta kan underminera den privata försäkringsmarknaden. Ytterst kan statens agerande få människor att avstå från att skaffa sig ett eget försäkringsskydd, vilken kan vara förödande om staten vid en annan likartad händelse inte är beredd att stå för kostnaderna.

Givetvis finns det problem för staten att ständigt vara konsekvent. Staten är en politisk organisation, vars aktörer är beroende av medborgarnas stöd (minst var fjärde år) och av deras förtroende. I samband med extraordinära händelser, med omfattande konsekvenser för ett stort antal personer, kan det vara naturligt med ett visst statligt engagemang. Det kan annars uppfattas som att staten saknar empati.

Med hänsyn till att allt fler svenskar befinner sig utomlands ökar förväntningarna på staten för insatser utanför landet. Det finns också en statlig ambition att hjälpa drabbade utomlands; t.ex. övervägs en lagstiftning som i samband med katastrofer möjliggör svensk hälsovård utomlands. Vidare finns ett lagförslag beträffande så kallad statlig konsulär katastrofinsats vid allvarliga kriser eller katastrofer utomlands. Det ökade resandet motiverar att staten också vid allvarliga händelser utomlands följer upp att olika aktörer på plats kan ge tillräckligt stöd till drabbade svenskar.

Vid allvarliga händelser inom och utom landet bör staten gå in med mera aktiva räddningsinsatser och liknande först när man bedömer att övriga resurser inte räcker för att lösa situationen. Med tanke på de brådskande insatser som ofta behövs vid en allvarlig skadehändelse, bör man dock ha förståelse för att staten gör en del aktiva insatser innan det kunnat helt klarläggas om övriga resurser räcker till.

Kostnaderna för eventuella statliga räddningsinsatser inom landet vid allvarliga händelser bör, i linje med det synsätt som gäller i dag beträffande statlig och kommunal räddningstjänst, stanna på det allmänna. Vad gäller eventuella statliga insatser för att bistå svenskar vid allvarliga händelser utomlands, t.ex. evakuering eller sjukvård på plats, bör kostnaderna slutligen läggas på den enskilde; kostnader av detta slag täcks normalt av de försäkringar som tillhandahålls på marknaden.

För att särskilja den enskildes ansvar och det allmännas ansvar krävs en nära samverkan mellan staten och försäkringsbranschen, särskilt för att staten ska ha kunskap om det försäkringsskydd som finns tillgängligt för händelser inom och utom landet. Med tanke på den enskildes stora ansvar för att på egen hand ordna sitt skydd gentemot inhemska och utländska faror är det också angeläget att staten är tydlig. Medborgarna måste göras väl medvetna om vad som gäller; finns ett försäkringsskydd att tillgå på marknaden ligger ansvaret på den enskilde och någon ersättning från staten kan inte påräknas för direkta skadekostnader. En passivitet från statens sida kan, som redan sagts, leda till att det vid en skadehändelse kommer att finnas flera skadelidan-

de som förväntar sig stöd från staten och därför valt bort ett privat försäkringsskydd.

Mot bakgrund av den privata försäkringens betydelse för medborgarna kan det synas naturligt att lagstiftaren ställer krav på att försäkring tecknas i avseende på vissa skadrisker. Som redan framgått finns obligatoriska försäkringar i Sverige liksom i många andra länder. Ofta avser dessa försäkringar skador som vållats av tredje man. Ett vanligt område för obligatorisk försäkring är trafiken, där försäkringen garanterar ersättning till den som skadas i trafiken. En obligatorisk försäkring med många försäkrade bidrar till en god riskspridning där det allmänna kan förlita sig på att de skadelidandes intressen tillgodoses.

Det går dock inte att komma ifrån att en obligatorisk försäkring också har vissa nackdelar. Det kan ibland vara svårt att ange vilka exakta händelser som bör omfattas av ett obligatoriskt skydd. Vidare kräver en obligatorisk försäkring en administration, som fångar upp alla som omfattas av försäkringsplikten liksom skadefall som vållas av dem som åsidosatt försäkringsplikten. Belysande är svårigheterna att nå alla dem som skulle kunna omfattas av ett eventuellt krav på att hålla sig med reseförsäkring. Det bör också nämnas att om självrisker inte får tillämpas inom obligatorisk försäkring, kan intresset för skadeförebyggande åtgärder från den försäkrades sida minska.

Detta innebär att obligatoriska försäkringar inte alltid är en lämplig lösning; i varje enskilt fall måste man pröva skälen för och emot ett obligatorium, inte minst om man kan konstatera att försäkring på frivillig väg redan omfattar många. Vad som däremot alltid är angeläget är att medborgarna görs väl medvetna om de kostnader som de vid en skada kan komma att drabbas av om de inte håller sig med försäkring.

6.2 Betydelsen av att privat försäkringsskydd inte står till buds

Vad som diskuterats i avsnitt 6.1 är statens eventuella ansvar vid extrema händelser när privat försäkringsskydd är möjlig. En annan fråga är vad som bör gälla beträffande statens ansvar vid extraordinära händelser där det inte finns tillgång till försäkringsskydd eller där skadekostnaderna överstiger ersättningsnivån för privata försäkringar?

Det finns tveklöst extra stora förväntningar på att staten hjälper till vid extraordinära händelser av detta slag. En alltför generös inställning från statens sida kan dock vara riskfyllt. För det första förutsätter det en god kunskap hos staten om vad som är och inte är ”försäkringsbart”. Detta kräver i sin tur nära kontakter mellan staten och försäkringsbranschen. För det andra finns en risk att staten, genom ett eget ansvar, hämmar utvecklingen på försäkringsområdet. Intresset hos försäkringsbolagen att ta på sig nya åtaganden kan begränsas om staten ger intryck av att den är beredd att i många fall bära kostnader vid skadehändelser som inte täcks av försäkring. Mot bakgrund av de privata försäkringsbolagens möjligheter att tillsammans med de försäkrade bidra till färre skador och lägre skadekostnader vore detta olyckligt – för såväl individen som samhället i stort.

Det är viktigt att staten – innan en skada inträffar – ger sin syn på det statliga ansvaret vid olika allvarliga skadehändelser där det i dag inte går att få ett tillräckligt försäkringsskydd. En tydlighet minskar risken för att staten ställs inför skadeståndskrav liknande det som resebranschen efter flodvågskatastrofen 2004 ställde mot svenska staten till följd av extra flygtransporter till Sverige. Utan direkt rättslig grund, beslöt staten att ersätta resebranschen med mer än 30 miljoner kronor. Hade staten redan före händelsen varit tydlig med ansvarsfördelningen hade det varig möjligt att neka ersättningskravet, vilket alltså saknade rättslig grund.

Staten måste sålunda hålla sig väl informerad om försäkringsmöjligheterna och vara tydlig i ansvarsfrågor. Ett bra exempel på klarhet är den svenska lagstiftningen om *kärnkraftsolyckor,* som bygger på ett internationellt samarbete. Lagen tar i hög grad hänsyn till vikten av att tredje man hålls skadeslös vid en eventuell olycka. Lagen, som föreskriver obligatorisk privat ansvarsförsäkring, ger ett långtgående skydd för tredje man vid dessa extraordinära händelser. Statens ansvar vid skador som ligger över det skydd som den privata försäkringsmarknaden erbjuder är reglerat i lagen. Det är tydligt att staten här håller sig väl informerad om det skydd som finns tillgängligt på den privata försäkringsmarknaden.

Ett annat område där staten har klargjort ansvarfördelningen gäller *oljeskador* till sjöss. Vid dessa skador gäller ett strikt skadeståndsansvar upp till ett visst belopp och detta ansvar ska enligt regelverken vara täckt av privat försäkring. Om skadekostnaderna vid en olycka överstiger fartygsägarens ansvar, kan ersättning utgå från den internationella oljeskadefonden. Denna fond bygger på internationella konventioner och finansieras genom bidrag från beställarna av oljetransporter.

Det finns också exempel på otydliga gränser kring statens ansvar. Ett angår statens eventuella ansvar för konsekvenserna av ett allvarligt *dammbrott.* Sedan försäkringsbolagen för ett antal år sedan uppmärksammat att de vid ett större dammbrott inte skulle kunna möta ersättningskrav som översteg bolagens kapacitet, undantogs skador till följd av dammbrott. Vid samma tillfälle slog lagstiftaren fast att dammägare har ett strikt ansvar för inträffade skador. Dammägarnas ansvarsförsäkringar, som i dag inte bygger på något obligatorium, har beloppsbegränsningar som innebär att alla skadelidande vid en svår dammolycka inte kan räkna med full kompensation. De skadelidande måste i dessa fall kräva skadestånd direkt från dammägaren, vilket självfallet inte garanterar ersättning för hela skadan. Frågan är om staten – i fall de skadelidande står utan ersättning – är beredd att erbjuda ersättning är fortfarande inte klartgjort. Detta är självfallet mycket otillfredsställande.

Slutsatsen av detta är att staten inte enbart kan ställa krav på dammsäkerhet och beredskap inför eventuella olyckor. Staten bör antingen fastslå att inget statligt stöd kommer att ges vid dammolyckor eller uttala att staten är beredd att ta på sig ett visst ansvar för skador som inte kunnat skyddas genom privat försäkring. Det senare förutsätter att staten, som på kärnkraftområdet, håller sig informerad om försäkringsbolagens möjligheter att täcka olika skador. Det ligger nära till att staten också överväger en lagstiftning om dammägares skyldighet att hålla sig med ansvarsförsäkring. Staten bör även ta ställning till sitt ansvar vid andra tänkbara extraordinära händelser där det inte är möjligt att få ett fullständigt försäkringsskydd. Ett tydligt exempel är *terrordåd,* där försäkringsskyddet i dag – utöver beloppsbegränsningar som vid all försäkring – har undantag för skador som har sin grund i biologiska, kemiska och atomvapen. I en del länder finns lösningar där staten i vissa fall tar ett ansvar vid terrordåd. En sådan diskussion har inte förekommit i Sverige, vilket är förvånande.

En särskild aspekt i fråga om statens eventuella ersättningsansvar vid extraordinära händelser är vilken betydelse det ska ha om det är konsumenter eller näringsidkare som drabbas av en skada som inte täcks av försäkring. Om det bedöms att statlig ersättning inte kan ges för alla skador, talar en hel del för att konsumentens intressen ska prioriteras. Men man kan inte helt bortse från näringsverksamhet. Ett statligt stöd till sådan verksamhet kan nämligen möjliggöra att samhällsviktiga funktioner kan upprätthållas.

Vissa skador som drabbar kommuner har fått stor uppmärksamhet under senare tid.

Nyligen presenterades ett författningsförslag om ett riskfinansieringssystem, som bl.a. berör skador på den kommunala infrastrukturen till följd av naturkatastrofer. Upp till en viss nivå föreslås den enskilda kommunen själv svara för kostnaderna. Kostnader över denna nivå ska upp till en viss högre nivå ersättas genom en obligatorisk kommunal katastrofförsäkring, som finansieras av kommunerna själva men som administreras av staten. I den mån skadorna överstiger den högsta nivån i den obligatoriska försäkringen ska enligt förslaget staten bära kostnaderna. Av intresse är att ersättning från försäkringen eller – när det gäller mycket höga kostnader – från staten ska utgå endast när kostnaderna inte täcks av annan försäkring.

Förslaget vilar alltså – i linje med vad som förordas i denna artikel – på principen att skydd i form av privat försäkring ska utnyttjas av kommunerna i första hand och att ett statligt ansvar aktualiseras först när man passerat gränsen för vad som kan skyddas genom privat försäkring. Härigenom ges utrymme för att utnyttja incitament som ryms inom privat försäkring och som innebär att samhällets skadekostnader kan reduceras. Förslaget innebär också att staten inte behöver ta ställning i varje enskilt fall om statlig ersättning ska gå till drabbade kommuner.

7. Fonder

Fondlösningar – som alternativ till privat försäkring – med statligt engagemang förekommer i vissa länder för att finansiera skador till följd av naturkatastrofer. Det ska samtidigt sägas att i vissa länder förekommer inte någon som helst statlig inblandning vad gäller garantier för att skadelidande får ersättning vid exempelvis naturkatastrofer. För svensk del ser vi då och då från politiskt håll förslag om ”katastroffonder” men förslagen har förvånande nog avvisats.

En fondlösning kan vara motiverad när ett privat försäkringsalternativ saknas, samtidigt som staten önskar garantera skadedrabbade ett visst skydd. En fond kan skapas för att finansiera skador i framtiden eller för att täcka redan inträffade skador.

Det statliga inslaget i en fond kan variera. För det första kan staten i lag föreskriva en fondlösning för vissa sammanhang. Alternativt kan staten tänkas svara för administrationen av en fond. Slutligen kan staten helt eller delvis finansiera en fond.

Fondlösningar har vissa nackdelar. Ofta tar det lång tid innan en fond får tillräcklig ekonomisk kapacitet och det kan vara osäkert om fonden kan täcka samtliga skadeanspråk. Vidare kan bidragens storlek till fonden inte alltid anpassas till eventuella skadeförebyggande insatser, inte minst när en fond skapas för att täcka redan inträffade skador. Dessutom ställs stora krav på administration och ledning av en fond. Det finns också en risk att fonder tränger ut privat försäkring och därigenom eliminerar skadeförebyggande verksamhet och bromsar innovationen av nya försäkringsprodukter.

Avslutningsvis ska påminnas om vad som tidigare diskuteras rörande EU:s solidaritetsfond, som finansieras gemensamt av medlemsländerna. Som framgått ska fonden – på samma sätt som gäller för den internationella oljeskadefonden – utnyttjas endast vid skador som inte täcks av försäkring. På så sätt ska fonden inte påverka det viktiga inslaget i privat försäkring, nämligen incitament till skadeförebyggande och skadebegränsande insatser.

8. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att statens ansvar vid extraordinära händelser kännetecknas av stor osäkerhet.

Förhoppningsvis kan denna artikel leda till att frågan får större uppmärksamhet. Det är dags för en förutsättningslös debatt om hur

relationen mellan stat, marknad och medborgare ska struktureras för att ge den enskilde bästa möjliga skydd i samband med katastrofer och detta till en rimlig kostnad för de enskilda och staten. Det krävs emellertid en stringent policy och långsiktiga beslut som fastlägger vilka förpliktelser och vilket ansvar som staten egentligen har vid extraordinära händelser.