Justitieutskottets betänkande
2017/18:JuU28

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lagändringar i syfte att genomföra Europeiska unionens råds direktiv om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer.

Förslaget innebär att bistånd enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd även ska kunna lämnas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i enlighet med direktivet. Regeringen föreslår även att det i lagen införs en ersättningsskyldighet för den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat med stöd av direktivet.

Förslaget innebär också att det i lagen om konsulära katastrofinsatser införs en bestämmelse om att även unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med direktivet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:48 Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut 3
Redogörelse för ärendet 4
Ärendet och dess beredning 4
Utskottets överväganden 5
Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar 5
Konsulär verksamhet 5
Nuvarande reglering 6
Direktivets syfte och innehåll 6
Regeringens förslag 8
Utskottets ställningstagande 9
Bilaga 1
Förteckning över behandlade förslag 10
Propositionen 10
Bilaga 2
Regeringens lagförslag 11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.
2. lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:48 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 15 mars 2018

På justitieutskottets vägnar

Tomas Tobé

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Lennström (S), Ellen Juntti (M) och Patrick Reslow (-).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2017/18:48 Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Ingen motion har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet redovisar regeringens förslag till riksdagsbeslut i bilaga 1. Regeringens lagförslag återges i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag.

Bakgrund

Europeiska unionens råd har antagit direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG. Syftet med direktivet är att fastställa de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgares möjligheter att utöva sin rätt till skydd inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad. Direktivet trädde i kraft den 14 maj 2015 och ska vara genomfört i EU:s medlemsstater senast den 1 maj 2018.

Konsulär verksamhet

Enligt folkrätten har stater rätt att ge skydd åt sina medborgare i utlandet på olika sätt. I Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) kommer rätten att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet till uttryck. De allmänna reglerna som nämns i den sistnämnda konventionen är också tillämpliga även när den konsulära verksamheten utövas av en diplomatisk beskickning. De konsulära uppgifterna innefattar enligt konventionen bl.a. att utfärda pass och viseringar, ge medborgaren i den sändande staten hjälp och bistånd, samt rätten att besöka och kommunicera med frihetsberövade medborgare utomlands.

Grundprincipen i den konsulära verksamheten är detsamma i alla länder, även om regelverket kan se olika ut. I svensk rätt är utgångspunkten att den enskilde alltid har ett eget ansvar för att hantera oförutsedda händelser som han eller hon kan drabbas av vid vistelse utomlands. I statens konsulära uppdrag ingår dock att vid nödsituationer ge råd och ekonomiskt bistånd, i form av t.ex. lån. Det här är främst en fråga om att staten kan ge hjälp till självhjälp. Statens ansvar är subsidiärt, och det är i första hand den enskilde som ska försöka hantera situationen, t.ex. med stöd av anhöriga, genom banklån eller genom sin försäkring.

Nuvarande reglering

I dag regleras bestämmelserna om konsulärt skydd i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. Den första lagen reglerar förutsättningarna för när ekonomiskt bistånd kan ges och till vem, medan den andra lagen endast är tillämplig vid omfattande kriser och katastrofer utomlands som drabbar ett stort antal svenska medborgare. Dessa två lagar täcker dock endast en del av vad som i praktiken omfattas av det konsulära skyddet. Någon övergripande lagstiftning om konsulärt skydd finns inte. Sådana bestämmelser finns i stället i det regelverk som styr utrikesrepresentationens verksamhet, (förordningen 2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen, förkortad IFUR, och i andra relevanta föreskrifter. En översiktlig läsning av dessa bestämmelser om konsulärt bistånd kan ge intrycket att det konsulära skyddet inte omfattar något annat än möjligheten att få ekonomiskt bistånd i närmare angivna nödsituationer samt bistånd i händelse av en omfattande kris eller katastrof utomlands. I praktiken kan dock skyddet bli av ett helt annat slag beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. övervakning av rättegångar, besök hos intagna i fängelser, kostförstärkning till frihetsberövade, kontanter med advokater och anhöriga samt hjälp vid sjukdom och dödsfall.

Till den konsulära uppgiften hör också hjälp till personer som har hindrats att återvända till Sverige efter att ha besökt sina ursprungsländer, bistånd vid olovligt bortförande av barn vid tillämpning av Haagkonventionerna samt pass- och medborgarskapsärenden där utlandsmyndigheterna främst bistår beslutsfattande myndigheter. Viseringsärenden betecknas i Sverige inte som en konsulär uppgift även om så är fallet i många andra länder. Hjälp vid evakueringar från krisområden kan också aktualiseras utan att lagen om konsulära katastrofinsatser anses tillämplig. I en del fall konkurrerar det konsulära biståndet med det bistånd som kan komma i fråga enligt socialtjänstlagen (2001:453). Ofta är allmänhetens förväntningar på vad en utlandsmyndighet kan åstadkomma större än vad regelverket ger utrymme för.

Gällande återbetalning av ekonomiskt bistånd är huvudregeln att bistånd som har betalats ut ska återbetalas till staten. Återbetalningsskyldigheten kan jämkas eller efterskänkas om det finns särskilda skäl med hänvisning till personliga eller ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt.

Direktivets syfte och innehåll

Konsulärt skydd är en integrerad del av unionens politik i fråga om medborgares rättigheter, och under senare år har utvecklingen gått kontinuerligt mot ett ökat samarbete på området. Alla medlemsstater har dock inte permanenta eller åtkomliga representationer i alla länder, och unionsmedborgare har inte i tillräckligt stor utsträckning varit medvetna om sin rätt att begära hjälp från en annan medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter. Mot bakgrund av den senare tidens större kriser och

deras påverkan på unionsmedborgarna samt den ökade turismen har det ansetts finnas ett behov av att stärka det konsulära EU-samarbetet.

Det nu aktuella direktivet har tagits fram i syfte att fastställa de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgarnas möjligheter att utöva sin rätt i skydd inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad enligt artikel 20.2 c i EUF-fördraget (artikel 1). Det förtydligas också i direktivet att detta inte avser konsulära förbindelser mellan medlemsstater och tredjeländer (artikel 1.2).

Vidare är medlemsstaternas ambassader eller konsulat skyldiga att ge konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare på samma villkor som till sina egna medborgare (artikel 2.1). Icke-företrädda medborgare är varje medborgare som innehar medborgarskap i en medlemsstat som inte är representerad i ett tredjeland (artikel 4). Vad som avses med att en medlemsstat inte är representerad i ett tredjeland definieras i direktivet (artikel 6). Konsulärt skydd ska även ges till familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare men som medföljer icke-företrädda medborgare i tredjeländer. Skyddet ska ges i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis (artikel 5). Icke-företrädda medborgare ska också ha rätt att söka skydd vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat (artikel 7).

Om man söker konsulärt skydd måste man kunna styrka att man är unionsmedborgare genom att visa upp pass eller identitetskort (artikel 8.1). Vidare finns det olika typer av situationer när bistånd för konsulärt skydd kan ges, t.ex. vid frihetsberövande, allvarliga olyckor eller sjukdom (artikel 9).

Medlemsstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter och delegationer ska ha ett nära samarbete och samordna med varandra och med unionen för att säkerställa att icke-företrädda medborgare får skydd. Det gäller även på lokal nivå (artikel 10-13).

Vid en eventuell kris ska unionen och medlemsstaterna bedriva ett nära samarbete för att säkerställa ett väl fungerande bistånd för icke-företrädda medborgare (artikel 13.2). Bland annat ska den ledande staten eller den eller de medlemsstater som samordnar biståndet ansvara för att samordna bistånd som ges till icke-företrädda medborgare. Vidare kan den ledande staten eller den eller de medlemsstater som samordnar biståndet för icke-företrädda medborgare i lämpliga fall söka bistånd via sådana instrument som utrikestjänstens strukturer för krishantering och unionens civilskydds-mekanism (artikel 13.4).

I direktivet fastställs också vad som gäller vid återbetalning av konsulärt bistånd för medborgare, icke-företrädda medborgare och stater (artikel 14.1-3) samt vad som händer vid ett förenklat förfarande i krissituationer (artikel 15).

Enligt slutbestämmelserna i direktivet får medlemsstaterna införa eller behålla de nationella bestämmelser som är mer förmånliga än bestämmelserna i direktivet så länge de är förenliga med detta. De innehåller också bestämmelser om upphävande av beslut 95/553/EG och om införlivande,

rapportering, utvärdering, översyn och ikraftträdande av direktivet samt vilka som omfattas utav det (artikel 16-21).

Regeringens förslag

Det konsulära skyddet utvidgas

För att genomföra det aktuella direktivet krävs enligt regeringen en viss utvidgning av det konsulära skyddet. Regeringen föreslår därför dels att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska ha rätt till konsulärt skydd i tredjeland på samma villkor som svenska medborgare, dels att även unionsmedborgares familjemedlemmar ska omfattas av en konsulär katastrofinsats. Frågan om vilka personer som ska räknas som familjemedlemmar får avgöras utifrån omständigheterna i de konkreta fallen, där bl.a. myndigheterna i de berörda medlemsstaterna ska utbyta information med varandra.

Skyldighet att ersätta statens kostnader

Regeringen föreslår vidare att den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat i EU som huvudregel ska ersätta staten för de kostnader som staten har haft för det konsulära skyddet i enlighet med det konsulära direktivet. En grundläggande förutsättning för att den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat i EU ska bli ersättningsskyldig är dock at den svenska staten har ersatt den medlemsstat i EU som har lämnat det konsulära skyddet för kostnaderna. Ersättningsskyldigheten bör därför begränsas till dessa situationer.

Ersättningsskyldigheten framgår genom att det i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd införs en ny bestämmelse om detta. Lagen om konsulära katastrofinsatser blir dock endast tillämplig när den svenska staten har genomfört en konsulär katastrofinsats. Det finns därför inte skäl att införa en motsvarande regel i den lagen. Ersättningsskyldighet för kostnader för konsulärt skydd, med stöd av det konsulära direktivet, bör regleras på samma sätt som återbetalningsskyldighet i dag regleras i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen menar att det kan finnas fall där omständigheterna framstår som så ömmande att en möjlighet att helt eller delvis befrias från betalningsskyldighet är motiverad. Därför ska ersättningsskyldigheten kunna jämkas eller efterskänkas i vissa fall.

Regeringskansliet är den myndighet som idag prövar frågor om ersättningsskyldigheten, och regeringen föreslår att det bör regleras i enlighet med de gällande bestämmelserna. Regeringen anför också att nordiska medborgare och deras familjemedlemmar fortsättningsvis ska kunna omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med vad som anges i lagen om konsulära katastrofinsatser.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att den nya lagen och lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2018.

Utskottets ställningstagande

Propositionen har inte lett till några motionsyrkanden eller andra invändningar under utskottsbehandlingen. Utskottet anser att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformade och att de bör antas. Med detta föreslår utskottet att riksdagen antar de lagförslag som läggs fram i propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:48 Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

dels att 13, 15 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 § ska lyda "Återbetalnings- och ersättningsskyldighet",

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och 12 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 a § *Konsulärt ekonomiskt bistånd kan även lämnas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till övriga medlemsstater i Europeiska unionen enligt rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen.*
	12 a § *Om staten har ersatt en annan medlemsstat i Europeiska unionen för kostnader för konsulärt skydd som har lämnats med stöd av rådets direktiv (EU) 2015/637, i den ursprungliga lydelsen, ska den som har fått det konsulära*

[1] Jfr rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen.

	skyddet ersätta staten för dessa kostnader.
	13 §
Återbetalningsskyldighet enligt 9 § *och* 10 § första stycket får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.	Återbetalningsskyldighet enligt 9 § *eller* 10 § första stycket *eller ersättningsskyldighet enligt 12 a §* får jämkas eller efterges, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.
Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ *skall* 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.	Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ *ska* 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.
	15 §
Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.	Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd *och ersättning till staten för kostnader för konsulärt skydd som har lämnats av en annan medlemsstat i Europeiska unionen* prövas av Regeringskansliet.
	16 §
Återbetalningsbelopp och avgift som inte betalas *skall* lämnas för indrivning. *Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.*	Återbetalningsbelopp, *ersättningsbelopp* och avgift som inte betalas *när beslutet om betalningsskyldighet fått laga kraft ska* lämnas för indrivning. *Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.*
Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för *ringa* belopp.	Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för *mindre* belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Härigenom föreskrivs[2] att 3 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta	
1. svenska medborgare,	
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,	
3. i Sverige bosatta utlänningar,	
4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge *(*SÖ 1962:14 *och SÖ 1974:31)*, och	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, *senast ändrad genom SÖ 1996:2*), 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.	5. *unionsmedborgare och deras familjemedlemmar*, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till *övriga medlemsstater i Europeiska unionen* i enlighet med EUF-fördraget *och rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen.*

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

[2] Jfr rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby 2018