

Till statsrådet och chefen för
Utrikesdepartementet Maria Malmer
Stenergard

Chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Maria Malmer Stenergard, gav den 7 mars 2025 hovrättsrådet och vice ordföranden Anna Erman i uppdrag att biträda Utrikesdepartementet med att se över det konsulära regelverket (UD 2025:A). Hovrättsassessorn Cecilia Mörner har sedan den 17 mars 2025 arbetat som sekreterare i uppdraget.

Härmed överlämnas departementspromemorian En översyn av det konsulära regelverket (Ds 2026:6).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2026

Anna Erman

/Cecilia Mörner

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
Förkortningar	19
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader	23
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser	28
1.3 Förslag till ny förordning om konsulärt stöd	29
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.	35
1.5 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)	36
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet	39
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen	40
2 Uppdraget och dess genomförande.....	43
2.1 Uppdraget	43

2.2	Uppdragets genomförande	44
2.3	Centrala begrepp	44
2.3.1	Konsulärt stöd och bistånd.....	44
2.3.2	Utrikesförvaltningen.....	45
3	Utrikesförvaltningens organisation och kraven på god förvaltning	47
3.1	Inledning	47
3.2	Regeringen och Regeringskansliets roll	47
3.3	Utrikesrepresentationen	48
3.4	Utlandsmyndigheternas ställning i svensk rätt.....	49
3.5	Förvaltningslagens tillämplighet.....	49
3.5.1	Utlandsmyndigheterna	49
3.5.2	Regeringen och Regeringskansliet	50
3.5.3	Ärendehandläggning eller faktiskt handlande?	50
3.5.4	Förvaltningsbeslut kontra rådgivning.....	51
3.6	Grunderna för god förvaltning	51
3.6.1	Legalitet, objektivitet och proportionalitet	51
3.6.2	Serviceskyldighet, tillgänglighet och samverkan	53
3.7	Förvaltningslagens övriga krav vid ärendehandläggning.....	54
3.8	Utrikessekretess och konsulär sekretess.....	55
3.9	Personuppgiftsbehandling	56
4	Internationellt och EU-rättsligt ramverk.....	57
4.1	Folkrättsliga regler och principer	57
4.1.1	Varje stat är suverän och har rätt till självbestämmande.....	57
4.1.2	Diplomatiska och konsulära förbindelser.....	57
4.1.3	Konsulärt bistånd	58
4.1.4	Diplomatiskt skydd	60
4.1.5	Medborgares rätt att resa in i sitt land	61
4.2	Relevant EU-rätt	63

4.2.1	Inledning	63
4.2.2	EU-medborgares rätt till konsulärt stöd i länder utanför unionen.....	63
4.2.3	Fri rörlighet och likabehandlingsprincipen.....	66
4.3	Nordiskt samarbete	67
4.3.1	Konsulärt bistånd	67
4.3.2	Socialt bistånd.....	67
5	Det svenska konsulära regelverket	69
5.1	Inledning.....	69
5.2	Allmänt konsulärt stöd.....	69
5.2.1	Stöd till enskilda	69
5.2.2	Stöd till EU-medborgare.....	70
5.2.3	Stöd till medborgare i Island och Norge.....	70
5.2.4	Stöd till frihetsberövade och brottsutsatta	71
5.2.5	Åtgärder med anledning av dödsfall	71
5.2.6	Avgifter	72
5.2.7	Stöd som lämnas av honorärkonsulat.....	72
5.3	Konsulärt ekonomiskt bistånd.....	73
5.3.1	Vad är konsulärt ekonomiskt bistånd?.....	73
5.3.2	Historisk bakgrund	73
5.3.3	Vem kan få bistånd?	74
5.3.4	Vad krävs för att få bistånd?	81
5.3.5	Vad får biståndet användas till?	83
5.3.6	Återbetalningsskyldighet	85
5.3.7	Vad gäller vid handläggningen?	87
5.4	Konsulära katastrofinsatser	88
5.4.1	Lagens tillkomst och syfte	88
5.4.2	När ska en katastrofinsats genomföras?	89
5.4.3	Vad är en katastrofinsats?	92
5.4.4	Vem omfattas av en katastrofinsats?	92
5.4.5	Vem beslutar i frågor om en katastrofinsats?	94
5.4.6	Återbetalningsskyldighet	95
5.4.7	Förhållandet till katastrofmedicinska insatser.....	95
5.4.8	Stöd och hjälp vid ankomst till Sverige	96

6	Den konsulära verksamheten.....	97
6.1	Ständig verksamhet överallt	97
6.2	Vad är ett konsulärt ärende?	98
6.3	Pass och andra resehandlingar	98
6.3.1	En konsulär uppgift men inte en del av det konsulära regelverket	98
6.3.2	Identitet	99
6.4	Nödställda och frihetsberövade.....	100
6.4.1	Praxis rörande allmänt konsulärt stöd till nödställda och frihetsberövade.....	100
6.4.2	Personer som förlorat sin plånbok.....	102
6.4.3	Brottsoffer	102
6.4.4	Frihetsberövade.....	103
6.4.5	Försvunna personer	106
6.4.6	Personer som blir sjuka eller drabbas av en olycka.....	106
6.4.7	Personer med psykiska besvär.....	108
6.5	Särskilt om verksamhet som rör barn	109
6.5.1	Rätten att bestämma över barn	109
6.5.2	Myndigheters behörighet att agera utomlands....	109
6.5.3	Socialnämndens ansvar	111
6.5.4	Ramar för utrikesförvaltningen.....	111
6.5.5	Olovligen bortförda och kvarhållna barn	112
6.5.6	Strandsatta barn.....	113
6.6	Personer som utsätts för familjerelaterat tvång.....	114
6.6.1	Inledning.....	114
6.6.2	Vilka ges stöd?.....	115
6.6.3	Insatsernas syfte.....	116
6.7	Avlidna	117
6.8	Handläggningen av konsulärt ekonomiskt bistånd	119
6.9	Konsulär krisberedskap.....	119
6.9.1	Inledning.....	119
6.9.2	UD:s ansvar	120
6.9.3	Utlandsmyndigheternas ansvar	121

6.9.4	Förstärkningsresurser	122
6.9.5	Stöd från andra myndigheter	123
6.9.6	Listor över svenskar i utlandet.....	123
6.9.7	Reseavrådan.....	124
6.10	Konsulära insatser vid nutida kriser.....	126
6.10.1	Inledning	126
6.10.2	Covid-19-pandemin våren 2020.....	126
6.10.3	Afghanistan 2021	127
6.10.4	Ukraina februari 2022	130
6.10.5	Sudan april/maj 2023	130
6.10.6	Israel och Gaza hösten 2023	131
6.10.7	Libanon 2024	134
6.10.8	Gaza 2024–2025	135
7	Internationell utblick	137
7.1	Inledning.....	137
7.2	Norden	138
7.2.1	Danmark.....	138
7.2.2	Finland	139
7.2.3	Island	141
7.2.4	Norge	141
7.3	Några andra europeiska länder.....	143
7.3.1	Belgien.....	143
7.3.2	Nederländerna	144
8	Överväganden	147
8.1	En ny lag och en ny förordning	147
8.2	Gemensamma utgångspunkter för författningarna	151
8.2.1	Samma grundläggande personkrets	151
8.2.2	Avlidna och deras närstående	156
8.2.3	Utvidgad personkrets för konsulärt stöd.....	158
8.2.4	Bosättningsbegreppet	160
8.2.5	Identitet.....	164
8.2.6	Rimlighetsbedömning.....	166
8.3	Ekonomiskt bistånd.....	176

8.3.1	Vad får det ekonomiska biståndet avse?	176
8.3.2	Återbetalning av ekonomiskt bistånd	177
8.4	Andra kostnader	183
8.4.1	Avgift för transport vid kris utomlands	183
8.4.2	Kostnad för akut sjukvård	187
8.4.3	Kostnad för konsulärt skydd som lämnats av ett annat land	188
8.5	Eftergift	189
8.6	Inget uttag av ränta	191
8.7	Bestämmelser om förfarandet	193
8.7.1	Handläggande myndighet	193
8.7.2	Ansökan om ekonomiskt bistånd	195
8.7.3	Åtagande om betalningsskyldighet	196
8.7.4	Avgifter	197
8.7.5	Överklagande	200
8.7.6	Indrivning	201
8.8	Konsulärt stöd	204
8.8.1	Definition	204
8.8.2	Ansvariga myndigheter	206
8.8.3	Syfte och inriktning	206
8.8.4	Överklagande	207
8.9	Rätt att meddela föreskrifter	210
8.10	Personuppgiftsbehandling och sekretess	212
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	215
10	Konsekvenser av förslagen	217
11	Författningskommentar	221
11.1	Förslaget till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader	221
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser	240

Referenser	241
Bilaga 1 Uppdraget (UD 2025:A).....	249

Sammanfattning

Uppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur regleringen av den konsulära verksamheten kan göras mer ändamålsenlig. I uppdraget har det ingått att analysera och ta ställning till vilka som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Syftet med förslagen ska vara att förtydliga vilket konsulärt stöd som kan ges till enskilda utomlands.

Ett tydligare rättsligt ramverk

I promemorian görs bedömningen att det nuvarande konsulära regelverket är delvis svåröverskådligt och otydligt. Därför föreslås två nya författningar, en ny lag och en ny förordning. Den nya lagen föreslås innehålla regler om konsulärt ekonomiskt bistånd, avgift för transport vid kris utomlands och andra kostnader. I den nya förordningen föreslås regler om konsulärt stöd. Med konsulärt stöd avses faktiska åtgärder som vidtas i syfte att hjälpa personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet. I förordningen ska det också finnas vissa bestämmelser om förfarandet för de ekonomiska delarna av det konsulära biståndet. Syftet med de nya författningarna är att ge den konsulära verksamheten ett tydligare rättsligt ramverk.

En mer enhetlig personkrets

I likhet med vad som gäller enligt det nuvarande regelverket och utrikesförvaltningens praxis ska konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd kunna ges till svenska medborgare och utlänningar som är bosatta i Sverige. Sådant bistånd och stöd ska även kunna ges

till nordiska medborgare och EU-medborgare när deras stat inte själv kan ge bistånd eller stöd. Det sistnämnda är i enlighet med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten och internationella överenskommelser.

Om en person hade kunnat få konsulärt ekonomiskt bistånd ska det också kunna ges om personen avlider utomlands. Närstående till den avlidna ska kunna få konsulärt stöd.

I två olika situationer ska konsulärt stöd kunna ges också till utlänningar som är bosatta utomlands. Den första situationen är om stödet ges i samverkan med andra stater eller internationella organisationer. Den andra situationen är om det vid en kris utomlands finns synnerliga skäl för att ge konsulärt stöd till den enskilde. Regleringen syftar till att Sverige ska kunna samarbeta med andra stater konsulärt, men också till att utrikesförvaltningen vid en kris utomlands ska ha möjlighet att agera på ett lämpligt sätt.

Skärpta krav på laglig vistelse och klarlagd identitet

Utredningen föreslår att personer som inte är svenska medborgare men bosatta i Sverige ska ha laglig rätt att vistas i landet för att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd eller stöd. Eftersom det konsulära biståndet och stödet vanligen syftar till att hjälpa den nödställda att ta sig till Sverige är det viktigt att säkerställa att han eller hon har rätt att vistas här.

Av samma skäl är det angeläget att den hjälpsökandes identitet klargörs. Utredningen föreslår därför att det införs ett krav på att den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd eller begär annat konsulärt stöd som huvudregel ska styrka sin identitet. Om det finns särskilda skäl, till exempel att identiteten inte kan styrkas på vanligt sätt på grund av en krissituation, ska det vara tillräckligt att personen gör sin identitet sannolik.

Tydligare förutsättningar för att få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd

Liksom idag ska konsulärt ekonomiskt bistånd endast kunna ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Samma princip ska gälla för det konsulära stödet. Vidare ska konsulärt ekonomiskt bistånd

och konsulärt stöd endast ges om det är rimligt. Det föreslås att de nya författningarna anger vilka omständigheter som ska beaktas vid den bedömningen.

Hänsyn ska tas till situationens allvar och betydelse samt var personen är bosatt och i vilket land han eller hon är medborgare. Stöd och bistånd ska i första hand ges till personer som är bosatta i Sverige. Om UD har avrått från att resa till en plats ska det tala emot att stöd och bistånd ges. Vid bedömningen ska det också beaktas om personen har vidtagit egna försiktighetsåtgärder eller är särskilt utsatt, till exempel på grund av hedersrelaterat våld eller förtryck.

Slutligen ska övriga omständigheter också kunna beaktas. Det kan till exempel röra sig om utrikesförvaltningens praktiska möjligheter att vidta åtgärder med hänsyn till internationella och lokala rättsliga regler, vistelselandets inställning, säkerhetsläget på plats eller likande. Om det finns skäl att anta att den hjälpsökande själv utgör en säkerhetsrisk eller säkerhetshot i förhållande till utrikesförvaltningens personal eller den svenska staten ska det också kunna vägas in.

Frågan om en person ska få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska avgöras genom en helhetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Avgift för transport utomlands

I syfte att göra regelverket mer ändamålsenligt föreslås att en avgift ska kunna tas ut för en transport vid en kris utomlands. Avgiften ska vara skäligen och kunna debiteras vid en sådan kris som inte föranleder en konsulär katastrofinsats.

Stärkt skyldighet att betala tillbaka

Utredningen föreslår att enskildas skyldighet att betala tillbaka konsulärt ekonomiskt bistånd och andra kostnader ska stärkas. Eftergift ska som huvudregel endast få meddelas efter ansökan av den enskilde.

Dessutom föreslås en höjning av den konsulära avgiften och att den ska sättas i nivå med avgiftsklass 2 i avgiftsförordningen. Syftet

med detta är att avgiften ska kunna räknas upp kontinuerligt i takt med de allmänna prisökningarna i samhället.

Ikraftträdande

De nya författningarna och följdändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Summary

Remit

The Inquiry was tasked with investigating and proposing how the regulations on consular support to individuals abroad can be made more effective. The remit included analysing and identifying who should be eligible for consular support in individual cases and in connection with consular crises. The aim of the proposals is to clarify what consular support can be provided to individuals abroad.

A clearer legal framework

In its memorandum, the Inquiry finds that parts of the current consular regulatory framework are difficult to comprehend and unclear. For this reason, two new statutes – an act and an ordinance – are proposed. It is proposed that the new act contain rules concerning consular financial assistance, fees for transportation in connection with crises abroad, and other costs. It is proposed that the new ordinance contain rules concerning consular support. ‘Consular support’ means actual measures taken with a view to assisting a person in distress or other difficulty abroad. The new ordinance should also contain certain procedural provisions concerning the financial aspects of consular assistance. The aim of the new statutes is to provide a clearer legal framework for consular activities.

More consistent eligibility criteria

As is the case under the current regulations and established Swedish Foreign Service practice, consular financial assistance and consular

support should be available to Swedish citizens and to aliens who are resident in Sweden. This assistance and support should also be available to Nordic citizens and EU citizens where their own countries cannot provide assistance or support. This is in line with Sweden's obligations under EU law and international agreements.

If a person would have been eligible for consular financial assistance, it should also be possible to provide it if that person dies abroad. The deceased person's close family should be able to access consular support.

It should also be possible for aliens who are resident abroad to access consular support in two cases: firstly, if support is provided in collaboration with other states or international organisations; and secondly, if there are exceptional grounds to provide consular assistance to the individual in connection with a crisis abroad. The regulations aim to ensure that Sweden can cooperate with other states on consular matters, but also that in the event of a crisis abroad, the Swedish Foreign Service is able to act appropriately.

Stricter requirements of a legal right to remain and established identity

The Inquiry proposes that individuals who are not Swedish citizens but are resident in Sweden must have a legal right to remain in the country if they are to receive consular financial assistance or consular support. Since the aim of consular assistance and support is usually to help the person in distress to travel to Sweden, it is important to ensure that they are entitled to remain here.

For the same reason, it is crucial that the identity of the person seeking assistance is established. The Inquiry therefore proposes the introduction of a general requirement that anyone applying for consular financial assistance or requesting any other form of consular support must prove their identity. If there are special grounds – such as an inability to prove their identity in the usual manner due to a crisis situation – it should be sufficient that they plausibly demonstrate their identity.

Clearer conditions for receiving consular financial assistance and consular support

Just as is currently the case, consular financial assistance should only be provided if the need cannot be met in some other way. The same principle should apply to consular support. Furthermore, consular financial assistance and consular support should only be provided if it is reasonable to do so. It is proposed that the new statutes state what circumstances should be considered when making this assessment.

Consideration should be given to the seriousness and implications of the situation, where the person is resident, and their citizenship. Support and assistance should primarily be given to individuals who are resident in Sweden. If the Ministry for Foreign Affairs has advised against travel to a particular location, this should weigh against support and assistance being provided. When making the assessment, consideration should also be given to whether the individual took their own precautionary measures or is particularly vulnerable, for example due to honour-based violence or oppression.

Finally, it should also be possible to consider other circumstances. These could include the practical possibilities for the Swedish Foreign Service to take measures in view of international and local legal regulations, the attitude of the country of stay, the local security situation, etc. If there is reason to assume that the person seeking assistance constitutes a security risk or threat in relation to Swedish Foreign Service staff or the Swedish state, it should also be possible to take this into consideration.

The question of whether a person should receive consular financial assistance or consular support should be determined in an overall assessment, taking account of all circumstances in the individual case.

Fees for transportation abroad

With a view to making the regulatory framework more effective, it is proposed that it be possible to charge a fee for transportation in connection with a crisis abroad. The fee must be reasonable, and would be chargeable in connection with the kind of crisis that does not occasion a consular disaster response.

Broader repayment requirement

The Inquiry proposes that mandatory repayment of consular financial assistance and other costs be applied more broadly. As a rule, remission of repayment should only be possible upon application by the individual.

In addition, an increase in the consular fee is proposed, placing it at the same level as fee class 2 under the Fees Ordinance. The idea here is to ensure that the fee can be continuously updated in line with general price rises in society.

Entry into force

It is proposed that the new statutes and consequential amendments enter into force on 1 July 2027.

Förkortningar

1973 års lag	lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.
Europakonventionen	den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
det konsulära direktivet	rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje länder och om upphävande av beslut 95/553/EG
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
flyktingkonventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen, alternativt dess årsbok

HSLF-FS	Gemensam författningssamling avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.
IFUR	förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesförvaltningen
konventionen om statslösa	1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning
LKEB	lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd
MIG	Migrationsöverdomstolens rättsfallssamling
MCF	Myndigheten för civilt försvar
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RiR	Riksrevisionens granskningsrapport
RKI	förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
RÅ	Regeringsrättens årsbok
skr.	skrivelse
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet

UD-KC	Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden
UD-KSU	Utrikesdepartementets kansli för stöd till mindre utlandsmyndigheter
UF	Föreskrifter för utrikesförvaltningen

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd och enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader.

Bestämmelser om konsulära katastrofinsatser finns i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

2 § Vid tillämpning av bestämmelserna i denna lag ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon

1. med hänsyn till samtliga omständigheter har sin egentliga hemvist i Sverige, och

2. har laglig rätt att vistas i Sverige.

Förutsättningar för att få konsulärt ekonomiskt bistånd

3 § Konsulärt ekonomiskt bistånd ges om förutsättningarna i 4–6 §§ är uppfyllda.

4 § Konsulärt ekonomiskt bistånd ges till personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet om de är

1. svenska medborgare,

2. utlänningar bosatta i Sverige, eller

3. medborgare i Island, Norge eller någon av Europeiska unionens medlemsstater om den stat där personen är medborgare saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som personen befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet.

Konsulärt ekonomiskt bistånd får även ges för en person som anges i första stycket 1–3 om han eller hon avlider utomlands.

5 § Den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd ska styrka sin identitet. Om det finns särskilda skäl ska han eller hon i stället göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Om biståndet avser en avliden person ska den beslutande myndigheten försäkra sig om den avlidnes identitet.

6 § Konsulärt ekonomiskt bistånd får endast ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är rimligt att staten ger bistånd.

Vid bedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd ska ges bör hänsyn tas till

1. situationens allvar och betydelse,
2. om Utrikesdepartementet har avrått från att resa till platsen där hjälpbehovet har uppstått,
3. vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i,
4. om den enskilde har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen,
5. om den enskilde är särskilt utsatt, och
6. övriga omständigheter.

Storlek på biståndet och skyldighet att återbetala

7 § Konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

8 § Den som har fått konsulärt ekonomiskt bistånd ska betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnas till en person under 18 år ska den som då är förmyndare för den underårige betala tillbaka biståndet. Om det finns flera förmyndare svarar de solidariskt för kostnaden. Om det finns särskilda skäl ska den underårige betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnas för en avliden person ska dödsboet efter den avlidne betala tillbaka biståndet.

Avgift för transport vid en kris utomlands

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer får ta ut en avgift för transport som staten vid en kris utomlands tillhandahåller för att personer ska kunna resa till Sverige eller en annan plats. Avgiften ska vara skäligen och bidra till att täcka statens kostnad för transporten.

Kostnad för akut sjukvård

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer får förbinda sig att betala hälso- och sjukvård för en person som anges i 4 § om

1. vården behövs för att avvärja fara som akut och allvarligt hotar personens liv eller hälsa, och

2. förbindelsen är en förutsättning för att vården ska ges.

Den som fått hälso- och sjukvård enligt första stycket ska ersätta staten för kostnaderna.

Kostnad för konsulärt skydd som lämnats av ett annat land

11 § 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 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädade unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen, ska den som har fått det konsulära skyddet ersätta staten för dessa kostnader.

Eftergift

12 § Efter ansökan av den betalningsskyldige får betalningsskyldigheten enligt 8–11 §§ helt eller delvis efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges

personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Om det finns synnerliga skäl får skyldigheten helt eller delvis efterges utan ansökan av den enskilde.

Prövning

13 § Frågor och ansökningar enligt denna lag prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Indrivning

15 § Belopp som krävts enligt någon av bestämmelserna i 8–11 §§ och som inte betalas i rätt tid ska lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Rätt att meddela föreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. närmare föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd samt enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader enligt denna lag, och

2. föreskrifter om sådant konsulärt stöd som inte är konsulärt ekonomiskt bistånd.

17 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. avgifter för konsulärt ekonomiskt bistånd, transport vid en kris utomlands och annat konsulärt stöd, och

2. att indrivning inte behöver begäras för ringa eller obetydliga belopp.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.
 2. Genom denna lag upphävs lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för avgifter för och återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd som har beviljats före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

10 §

Bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands *och enskildas skyldighet att ersätta staten för vissa konsulära kostnader* finns i *lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader*.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

1.3 Förslag till ny förordning om konsulärt stöd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om konsulärt stöd och kompletterande bestämmelser till lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3–12 §§, 14–21 §§ och 23 §, och

– 17 § lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader i fråga om 13 § och 22 §.

3 § Vid tillämpning av bestämmelserna i denna förordning ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon

1. med hänsyn till samtliga omständigheter har sin egentliga hemvist i Sverige, och

2. har laglig rätt att vistas i Sverige.

Vad är konsulärt stöd?

4 § Konsulärt stöd är faktiska åtgärder som vidtas i syfte att hjälpa

1. personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet, eller

2. närstående till en person som avlidit utomlands.

De faktiska åtgärderna kan vara att

– hjälpa att ta, förmedla och hålla kontakt med närstående, myndigheter i vistelselandet och Sverige eller andra relevanta aktörer,

– besöka frihetsberövade,

– bevaka att en frihetsberövads sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig myndighet inom rimlig tid,

- vidarefördmedla pengar till en nödställd, eller
- ge assistans och praktiskt stöd att resa tillbaka till Sverige, eller vid en kris utomlands, ut från det drabbade området.

Vem kan få konsulärt stöd?

5 § Konsulärt stöd får ges om förutsättningarna i 6–9 §§ är uppfyllda.

6 § Konsulärt stöd får ges till personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet om de är

1. svenska medborgare,
2. utlänningar bosatta i Sverige, eller
3. medborgare i Island, Norge eller någon av Europeiska unionens medlemsstater om den stat där personen är medborgare saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som personen befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet.

Om en person som anges i första stycket 1–3 avlider utomlands får konsulärt stöd ges till den avlidnes närstående.

7 § Konsulärt stöd till andra än de som anges i 6 § får endast ges

1. i samverkan med andra stater eller internationella organisationer, eller
2. om det vid en kris utomlands finns synnerliga skäl för att ge konsulärt stöd till den enskilde.

8 § Den som begär konsulärt stöd ska styrka sin identitet. Om det finns särskilda skäl ska han eller hon i stället göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Om stödet avser en avliden person ska den stödgivande myndigheten försäkra sig om den avlidnes identitet.

9 § Konsulärt stöd får endast ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är rimligt att staten erbjuder stöd.

Vid bedömningen av om konsulärt stöd ska ges bör hänsyn tas till

1. situationens allvar och betydelse,

2. om Utrikesdepartementet har avrått från att resa till platsen där hjälpbehovet har uppstått,
3. vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i,
4. om den enskilde har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen,
5. om den enskilde är särskilt utsatt, och
6. övriga omständigheter.

Det konsulära stödets syfte och inriktning

10 § Konsulärt stöd ska huvudsakligen ges i syfte att hjälpa enskilda som befinner sig i nöd eller annan svårighet utomlands att resa tillbaka till Sverige. Konsulärt stöd ska inte ges i syfte att underlätta en enskilds fortsatta utlandsvistelse.

11 § Med hänsyn till varje människas ansvar för sin egen situation ska konsulärt stöd inriktas på att stärka den enskildes egen förmåga.

Om möjligt ska den som begär konsulärt stöd ges råd och vägledning för att själv kunna lösa sitt ärende.

Myndigheter som ger konsulärt stöd

12 § Konsulärt stöd får ges av beskickningar, karriärkonsulat och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Avgift

13 § Avgift ska betalas av

1. den som beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader, och
2. den som får konsulärt stöd i form av hjälp att överföra pengar från enskilda eller egna banktillgodohavanden eller liknande medel.

Avgiften ska motsvara avgiftsklass 2 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191).

Handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd, avgifter och kostnader

14 § Konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas efter ansökan. Ansökan ska vara undertecknad eller skrivas under med en elektronisk underskrift av den sökande. Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete.

Om det finns särskilda skäl får konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas efter muntlig ansökan.

15 § Om konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas en person som anges i 4 § första stycket 3 lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader ska han eller hon åta sig att återbetala biståndet och avgiften för biståndet till den stat som han eller hon är medborgare i.

Standardformuläret i bilaga I till rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG ska användas för ett sådant åtagande.

16 § Beskickningar och karriärkonsulat prövar ansökningar och frågor om

1. konsulärt ekonomiskt bistånd enligt 3–8 §§ lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader,
2. kostnad för akut sjukvård enligt 10 § samma lag, och
3. avgift enligt 13 § denna förordning.

17 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) prövar ansökningar och frågor om

1. ersättningsskyldighet enligt 11 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader,
2. eftergift enligt 12 § samma lag, och
3. huruvida ersättning ska begäras från en annan stat för konsulärt ekonomiskt bistånd, kostnad för akut sjukvård eller konsulärt stöd som getts till den statens medborgare.

18 § Frågor om avgift för transport vid kris utomlands enligt 9 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära

kostnader prövas av beskickningar, karriärkonsulat eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

19 § Avgift för transport vid kris utomlands enligt 9 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader får debiteras personer som anges i 6 § första stycket 1 och 2 denna förordning.

20 § Om staten har tillhandahållit en transport vid en kris utomlands för en person som anges i 6 § första stycket 3 eller 7 § denna förordning får Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) begära ersättning av den stat som personen är medborgare i.

Om personen är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater får ersättning inte krävas med ett högre belopp än den avgift som skulle ha debiterats svenska medborgare i motsvarande situation.

Om Sverige har fått ekonomiskt stöd från Europeiska unionens civilskyddsmekanism ska det beaktas innan en begäran om ersättning framförs.

Överklagande

21 § Beslut av beskickningar och karriärkonsulat om konsulärt stöd, avgift för konsulärt ekonomiskt bistånd och avgift för konsulärt stöd får överklagas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas. Detsamma gäller Regeringskansliets beslut om konsulärt stöd.

Indrivning

22 § Bestämmelser om begäran av indrivning finns 4–9 §§ i indrivningsförordningen (1993:1229). Av 3 § samma förordning framgår att den betalningsskyldige ska uppmanas att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs.

Indrivning behöver inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om inte indrivning krävs från allmän synpunkt.

Rätt att meddela föreskrifter

23 § Regeringskansliet får meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader samt denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.
 2. Genom denna förordning upphävs förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd och förordningen (1987:14) om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap utomlands.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	7 § ¹
Överklagande till en förvaltningsrätt tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg när överklagandet avser beslut av	
1. Regeringskansliet i ärenden enligt <i>lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd</i> ,	1. Regeringskansliet i ärenden enligt <i>lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader</i> ,
2. Kammarkollegiet i ärenden enligt <i>lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser</i> , eller	
3. en utlandsmyndighet.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

¹ Senaste lydelse 2013:79.

1.5 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Häriigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981)² ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §³

Som allmänna mål handläggs, utöver mål om uttagande av böter, viten, skatter, tullar samt avgifter och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom, mål om uttagande av

1. belopp som har förverkats eller som någon har ålagts att betala som särskild rättsverkan av brott,

2. belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas,

3. sådan kostnad för rättshjälp som part eller någon annan har ålagts att ersätta staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619),

4. vad som ska betalas enligt beslut som avses i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,

5. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

6. belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om beloppet enligt särskild föreskrift får drivas in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,

4. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

5. belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om beloppet enligt särskild föreskrift får drivas in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,

6. utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom

² Förordningen omtryckt 2000:1

³ Senaste lydelse 2024:906

7. utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,

8. avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar,

9. avgifter enligt förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter,

10. fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,

11. avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter

Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,

7. avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar,

8. avgifter enligt förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter,

9. fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,

10. avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken,

som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken,

12. upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

13. skattetillägg enligt lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, och

14. sanktionsavgift eller vite enligt lagen (2021:79) om ömsesidigt bistånd med delgivning och indrivning på konkurrensområdet.

11. upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

12. skattetillägg enligt lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, och

13. sanktionsavgift eller vite enligt lagen (2021:79) om ömsesidigt bistånd med delgivning och indrivning på konkurrensområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Personuppgifter får behandlas om det behövs för handläggning av konsulära ärenden och för den konsulära verksamhet i övrigt som avses i 3 kap. 14 och 15 §§ förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Personuppgifter får också behandlas i den utsträckning det behövs för

1. tillsyn, planering och uppföljning av verksamheten, och
2. framställning av statistik.

Föreslagen lydelse

4 §⁴

Personuppgifter får behandlas om det behövs för handläggning av konsulära ärenden *enligt lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader* och för den konsulära verksamhet som *utförs enligt förordningen (2027:000) om konsulärt stöd*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

⁴ Senaste lydelse 2016:414.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen⁵

dels att 3 kap. 15 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 14 och 4 kap. 4 §§ ska ändras på följande sätt,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 8 §, och närmast före 4 kap. 8 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Konsulärt bistånd *m.m.*

Konsulärt bistånd och stöd

14 §

Beskickningar och konsulat ska lämna *konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.*

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

Beskickningar och konsulat ska även i övrigt i skälig omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov.

Beskickningar och konsulat ska lämna

– konsulärt ekonomiskt bistånd enligt lagen (2027:000)

om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader, och

– konsulärt stöd enligt förordningen (2027:000) om konsulärt stöd.

4 kap.

4 §

Regeringskansliet får även meddela föreskrifter om

1. konsulärt ekonomiskt bistånd enligt 5 § samt 17 § första stycket och andra stycket 1 lagen

Regeringskansliet får även meddela föreskrifter om avgiftsbeläggning av näringslivsfrämjande tjänster vid utlandsmyndigheterna.

⁵ Senaste lydelse av 3 kap. 15 § 2018:207.

(2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,

2. bistånd till medborgare i länder inom Europeiska unionen och medborgare i Island och Norge som lämnas med stöd av 3 kap. 15 § samt om ersättning åt utlandsmyndigheterna för utgifter och kostnader för sådant bistånd,

3. åtgärder som en utlandsmyndighet ska vidta när en person med hemvist i Sverige eller en svensk medborgare med hemvist i utlandet har avlidit utomlands,

4. åtgärder som en utlandsmyndighet ska vidta i kvarlåtenskapsärenden, och

5. avgiftsbeläggning av näringslivsfrämjande tjänster vid utlandsmyndigheterna.

I förordningen (2027:000) om konsulärt stöd finns bestämmelser om att Regeringskansliet har rätt att meddela vissa föreskrifter.

Avgifter

8 §

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna och i förordningen (2027:000) om konsulärt stöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Utredaren har i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur regleringen av det konsulära stödet till enskilda utomlands kan göras mer ändamålsenligt. I uppdraget ingår att analysera och ta ställning till vilka personer som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Syftet med förslagen ska vara att förtydliga vilket konsulärt stöd som kan ges till enskilda utomlands.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren utgå från principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Betydelsen av att Utrikesdepartementet (UD) har avrått från att resa ska också beaktas.

Vidare ska utredaren överväga vad den enskildes anknytning till Sverige ska ha för betydelse. Utredaren ska överväga såväl svenska medborgares grad av anknytning till Sverige – medborgare som exempelvis utvandrat – som behovet av konsulärt stöd för utländska medborgare som är bosatta i Sverige eller är familjemedlemmar till utländska medborgare. I detta sammanhang ska innebörden av dubbelt medborgarskap och möjligheterna för en enskild att få hjälp av landet som personen vistas i beaktas.

I övervägandena ska utredaren också beakta frågor som rör fastställande av identitet och rätten till vistelse i Sverige. Därutöver ska utredaren också överväga åtgärder som eventuellt kan krävas för att identifiera personer som anses utgöra säkerhetshot eller andra typer av hot mot Sverige eller svenska intressen.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Om det är nödvändigt för att de samlade förslagen ska bli effektiva och ändamålsenliga får utredaren även överväga och lämna

förslag i andra frågor. Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av bilagan till denna promemoria.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet påbörjades i mars 2025. För att biträda utredaren har en referensgrupp med representanter från Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet sammankallats. Under arbetets gång har nio sammanträden hållits med referensgruppen.

Inom ramen för arbetet har kontakt tagits med ett flertal utlandsmyndigheter, däribland svenska ambassaden i Bangkok, Beirut, London och Nairobi, samt generalkonsulatet i Jerusalem.

Uppgifter om andra länders lagstiftning har hämtats in dels genom egna sökningar i databaser, dels genom kontakter med berörda departement i Norge, Danmark, Finland och Island.

2.3 Centrala begrepp

2.3.1 Konsulärt stöd och bistånd

Ordet konsulär kommer från franskans *consulaire* och används för att beteckna något som rör konsulat (SAOL). I likhet med en ambassad är ett konsulat en typ av statlig representation i utlandet (SO). En konsul är en person som fått i uppdrag att utföra konsulära uppgifter. Även personer anställda på ambassader kan utföra konsulära uppgifter. Detta framgår av artiklarna 1 d och 3 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser.

Begreppet *konsulärt bistånd* har sin grund i Wienkonventionen om konsulära förbindelser där det av artikel 5 e framgår att en konsulär uppgift är att lämna hjälp och bistånd åt den sändande statens medborgare. I den engelska språkversionen står det "*helping and assisting nationals*" och i den franska "*prêter secours et assistance aux ressortissants*".

Det svenska ordet bistånd betyder hjälp eller stöd i form av medel eller medverkan åt någon grupp, organisation eller enskild person (SAOL och SO). Utöver konsulärt bistånd används även begreppen *konsulärt stöd*, *konsulär service* och *konsulär insats*. Det som avses är vanligen olika former av åtgärder som staten kan vidta för enskilda

när de befinner sig utomlands. Begreppen används i många fall synonymt.

För att ytterligare komplicera begreppsbildningen återfinns uttrycket *konsulärt skydd* i rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje länder och om upphävande av beslut 95/553/EG, nedan kallat det konsulära direktivet. Med konsulärt skydd enligt artikel 9 i det konsulära direktivet avses till exempel bistånd till frihetsberövade eller vid nödsituationer som kräver praktiskt stöd och hjälp med hemresa. Det är sådant som i Sverige benämns som konsulärt stöd eller bistånd.

Konsulärt bistånd, stöd, service och skydd bör dock särskiljas från begreppet *diplomatiskt skydd* som har en annan folkrättslig betydelse (se avsnitt 4.1.4).

2.3.2 Utrikesförvaltningen

Den svenska utrikesrepresentationen består av samtliga utlandsmyndigheter, honorärkonsulat och Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika. Tillsammans med UD utgör de utrikesförvaltningen.

Begreppet *utlandsmyndigheter* avser beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat.

En beskickning benämns antingen ambassad eller legation, men Sverige har för närvarande inga legationer. Därför används benämningen ambassad ibland i stället för beskickning i denna promemoria.

En delegation till en internationell organisation benämns antingen delegation eller representation, men ingen av dessa har i uppgift att lämna konsulärt bistånd.

Ett karriärkonsulat leds av en utsänd tjänsteman och skiljer sig därmed från honorärkonsulat som förestås av en honorär konsul eller honorär generalkonsul. I denna promemoria används begreppen *konsulat* och *konsul* för karriärkonsulat respektive karriärkonsul.

När begreppet *utlandsmyndigheter* används i denna promemoria avses ambassader och konsulat som har i uppgift att lämna konsulärt bistånd.

Styrningen av utrikesförvaltningens beskrivs närmare i nästa kapitel.

3 Utrikesförvaltningens organisation och kraven på god förvaltning

3.1 Inledning

Konsulärt stöd och bistånd lämnas idag av ambassader, konsulat, Stockholmsbaserade sändebud och honorärkonsulat med stöd av och under ledning av UD. För att förstå hur de arbetar och tillämpar gällande rätt beskrivs i detta kapitel översiktligt några grunddrag i styrningen av utrikesförvaltningen. Därefter följer en redovisning av det förvaltningsrättsliga regelverket som är tillämpligt i en del av utlandsmyndigheternas verksamhet. Slutligen beskrivs i all korthet relevanta sekretessregler och bestämmelser om personuppgifts-behandling.

3.2 Regeringen och Regeringskansliets roll

I Sverige är det regeringen som styr riket (1 kap. 6 § regeringsformen). I den uppgiften ingår att företräda Sverige i internationella sammanhang. Regeringen har också det huvudsakliga ansvaret för utrikespolitiken, även om riksdagen har rätt till både insyn och inflytande (prop. 1973:90 s. 355–356).

Regeringskansliet finns till för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Det följer av 7 kap. 1 § regeringsformen och 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI). Utrikesdepartementet ingår i Regeringskansliet (2 § RKI).

3.3 Utrikesrepresentationen

Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla stater i världen. I ungefär hälften av dessa har Sverige ambassader och konsulat. Totalt har Sverige drygt 100 utlandsmyndigheter.

Utrikesrepresentationen verkar inom de ramar som anges i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wienkonventionen om konsulära förbindelser och andra internationella konventioner. Det anges i 1 kap. 1 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

Varje utlandsmyndighet leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet (2 kap. 2 och 7 §§ IFUR). Chefen för en ambassad är ambassadör eller *chargé d'affaires*. Den personen företräder Sverige i verksamhetslandet och upprätthåller Sveriges förbindelser med landets regering. För ett generalkonsulat är chefen generalkonsul och för ett konsulat är chefen konsul. Den personen upprätthåller Sveriges förbindelser med konsulatdistriktets lokala myndigheter (2 kap. 2 och 6 §§ IFUR). Regeringskansliet fastställer en utlandsmyndighets konsulära distrikt (1 kap. 8 § IFUR).

Sverige har också ett antal Stockholmsbaserade sändebud. De fullgör uppgifter som Sveriges beskickning i ackrediteringslandet men är inte stadigvarande bosatta där (2 § Regeringskansliets föreskrifter om de Stockholmsbaserade sändebuden och kansliet för stöd till mindre utlandsmyndigheter, UF 2020:3). Bestämmelserna om beskickningar och myndighetschefer i IFUR gäller i tillämpliga delar även för dessa sändebud (1 kap. 2 § IFUR).

Det är endast beskickningar och karriärkonsulat som i egenskap av förvaltningsmyndigheter handlägger och beslutar i författningsreglerade ärenden (3 kap. 2 § IFUR).

Chefen för ett honorärkonsulat kallas för honorärkonsul och är en person som är fast bosatt på den ort där honorärkonsulatet finns. Honorärkonsuln kan vara svensk eller utländsk medborgare. Uppdraget som honorärkonsul är oavlönat.

Honorärkonsulaten är underordnade den ambassad som finns i landet. Om det finns ett karriärkonsulat i samma distrikt är honorärkonsulatet direkt underställt det (1 kap. 7 § IFUR).

Enligt 4 kap. 3 § IFUR får Regeringskansliet meddela föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och verksamhet.

3.4 Utlandsmyndigheternas ställning i svensk rätt

Generellt lyder svenska statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, såvida de inte lyder under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Det innebär bland annat att ett enskilt statsråd inte kan fatta beslut rörande en myndighet, utan att det är något som ankommer på regeringen som kollektiv (Eka, Regeringsformen, 12 kap. 1 §). Utlandsmyndigheterna lyder dock direkt under Regeringskansliet, vilket framgår av 4 § RKI och 1 kap. 6 § IFUR. Av bilagan till RKI framgår vidare att de sorterar under UD, vilket innebär att departementschefen eller efter ytterligare delegation någon annan vid UD har möjlighet att styra utlandsmyndigheterna.

Det finns dock en begränsning. När en myndighet i ett särskilt fall ska fatta beslut i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag får ingen annan myndighet bestämma hur myndigheten ska besluta. Det följer av 12 kap. 2 § regeringsformen. Bestämmelsen innebär att den lydnaplikt som generellt råder mellan regeringen och dess myndigheter – eller i det här fallet mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna – inte gäller inom detta område. Det kallas ibland för det förbjudna området (Eka, Regeringsformen, 12 kap. 2 §).

Utöver utlandsmyndigheternas unika ställning i förhållande till Regeringskansliet har de också uppgifter som påminner om Regeringskansliets. Detta bidrar till en nära samverkan mellan de olika myndigheterna, även i konsulära frågor. Med undantag för det så kallade förbjudna området finns inga konstitutionella hinder mot att UD som företrädare för Regeringskansliet utövar långtgående och detaljerad styrning gentemot utlandsmyndigheterna. (Se bet. 2005/06:KU8 s. 80 och SOU 2010:32 s. 170.)

3.5 Förvaltningslagens tillämplighet

3.5.1 Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna ska tillämpa förvaltningslagen (2017:900) i sin helhet när de handlägger olika typer av ärenden, såvida ingen annan lag eller förordning innehåller bestämmelser med avvikelser från förvaltningslagen. I så fall gäller de reglerna i stället. Detta framgår av 1 och 4 §§ förvaltningslagen.

När utlandsmyndigheterna bedriver annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning ska de fortfarande tillämpa grunder för god förvaltning som anges i 5–8 §§ förvaltningslagen. Grunderna för god förvaltning innefattar krav på legalitet, objektivitet, proportionalitet, service, tillgänglighet och samverkan.

Som utgångspunkt gäller alltså förvaltningslagens bestämmelser vid utlandsmyndigheternas handläggning av konsulära ärenden och den övriga konsulära verksamhet som de bedriver.

3.5.2 Regeringen och Regeringskansliet

Regeringen är en myndighet men inte en förvaltningsmyndighet (prop. 1973:90 s. 232). Förvaltningslagen är därför inte formellt tillämplig vid handläggning av förvaltningsärenden hos regeringen. I förarbetena har ändå framhållits att regeringen så långt som möjligt bör följa de regler i förvaltningslagen som i tillämpliga delar gäller vid ärendehandläggningen hos de underlydande förvaltningsmyndigheterna (prop. 2016/17:180 s. 27). Konstitutionsutskottet som regelbundet granskar handläggningen av regeringsärendena brukar därför pröva om förvaltningslagens principer följts (Lundmark och Säfsten, kommentar till 1 § förvaltningslagen).

Regeringskansliet är organisatoriskt sett en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Trots det följer det av fast praxis att när myndigheten uppträder i egenskap av beredningsorgan åt regeringen är den i den verksamheten inte skyldig att tillämpa förvaltningslagen. När Regeringskansliet däremot uppträder som en egen myndighet är förvaltningslagen direkt tillämplig i verksamheten (Lundmark och Säfsten, kommentar till 1 § förvaltningslagen).

3.5.3 Ärendehandläggning eller faktiskt handlande?

Vad som är ett ärende i förvaltningslagens mening framgår inte direkt av lagen men diskuteras i förarbetena till den. Annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning brukar betecknas som faktiskt handlande. En principiell skillnad är att ärenden avslutas med ett beslut av något slag medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar någon form av faktisk åtgärd.

Undervisning och sophämtning utgör till exempel ett faktiskt handlande medan betygsättning och avfallsdebitering innefattar ärendehandläggning (prop. 2016/17:180 s. 23–25). Konsulärt bistånd i form av råd och vägledning samt olika tjänster såsom förmedling av pengar, till exempel från anhöriga i Sverige, utgör många gånger faktiskt handlande av personalen vid utlandsmyndigheterna (prop. 2002/03:69 s. 48).

3.5.4 Förvaltningsbeslut kontra rådgivning

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det regelmässigt innefattar ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Avgörande är uttalandets syfte och innehåll, inte dess yttre form (prop. 2016/17:180 s. 23–25, HFD 2019 ref. 21 p. 22, HFD 2020 ref. 12 p. 33 och HFD 2022 ref. 31 p. 21).

När en myndighet lämnar upplysningar och råd sker det ofta med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 6 § förvaltningslagen. Även om informationen kan påverka mottagarens handlande är han eller hon inte skyldig att följa de besked som ges och de har därför inte ett normerande syfte. Rådgivningen utgör då som huvudregel ett faktiskt handlande från myndighetens sida och inte någon ärendehandläggning.

Om råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning anses myndighetens åtgärder dock innefatta handläggning av ett ärende, även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked (Lundmark och Säfsten, kommentar till 1 § förvaltningslagen).

3.6 Grunderna för god förvaltning

3.6.1 Legalitet, objektivitet och proportionalitet

De grundläggande principerna om god förvaltning som anges i 5–8 §§ förvaltningslagen gäller både vid ärendehandläggning och myndighetens faktiska handlande.

En myndighet får enligt 5 § förvaltningslagen endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Denna bestämmelse kan

sägas ge uttryck för legalitetsprincipen som också är konstitutionellt förankrad i 1 kap. 1 § regeringsformen. Där anges att den offentliga makten ska utövas under lagarna.

Uttrycket rättsordning syftar på alla de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för allt beslutsfattande och all annan förvaltningsverksamhet som en myndighet bedriver. Utöver olika typer av lagar och andra författningar kan sådan förankring finnas i till exempel ett förvaltningsbeslut som ger en myndighet en befogenhet eller skyldighet att agera (Lundmark och Säfsten, kommentar till 5 § förvaltningslagen).

Av 5 § förvaltningslagen framgår att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Bestämmelsen är ett uttryck för objektivitetsprincipen och korresponderar till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Där anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Objektivitetsprincipen kan sägas komplettera legalitetsprincipen. När det i författningar lämnas utrymme för fritt skön och lämplighetsöverbäganden blir det särskilt viktigt för förvaltningen och rättsskipningen att förhålla sig sakligt och objektivt (Lundmark och Säfsten, kommentar till 5 § förvaltningslagen).

Bestämmelsen i 5 § innebär att myndigheterna inte får vägledas av andra intressen än de som de är satta att tillgodose. Myndigheterna får heller inte grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Med kravet följer också ett krav på allas likhet inför lagen. Särbehandling är därför endast tillåten om den sker på sakliga grunder.

Vid handläggningen av ett ärende får det alltså inte göras skillnad mellan individer i någon annan eller vidare mån än vad som följer av tillämpliga rättsregler. Fall som är likartade ska behandlas på ett likartat sätt. Utöver att myndigheten i det konkreta fallet ska vara saklig och opartisk bör den också uppfattas så (Lundmark och Säfsten, kommentar till 5 § förvaltningslagen).

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer

långtgående än vad som behövs. Det betyder att den får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Denna kodifiering av proportionalitetsprincipen återfinns i 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

Med ingrepp avses i första hand åtgärder som innefattar tvång och våld. Även återkrav på socialförsäkringsområdet eller åtgärder som sker genom faktiskt handlande kan utgöra ett ingrepp i den mening som avses i bestämmelsen. I vissa fall kan det även betraktas som ett ingripande när en enskild förvägras något han eller hon anser sig skäligen ha rätt till. Den avsedda åtgärden måste i så fall vara sådan att den har en klar udd riktad mot den enskilde. Det ska röra sig om ett ingrepp i den enskilda sfären (SOU 2010:29 s. 183).

Ingreppet ska vidare ske i ett enskilt intresse som är klart identifierbart och av verklig substans.

3.6.2 Serviceskyldighet, tillgänglighet och samverkan

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska vidare ges utan dröjsmål.

Serviceskyldigheten gäller i förhållande till allmänheten generellt, inte bara de som är part vid ett ärende hos myndigheten. Med enskilda avses inte bara individer utan också företag, organisationer och privaträttsliga subjekt (Lundmark och Säfsten, kommentar till 6 § förvaltningslagen).

Att hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig innebär att myndigheten har utrymme att göra en avvägning mellan den enskildes intresse av hjälp å ena sidan och intresset av en effektiv förvaltning å andra sidan. Vid denna bedömning är det frågans art, den enskildes behov och myndighetens verksamhet som får beaktas. Det betyder bland annat att aktuella arbets- och resursförhållanden på myndigheten kan påverka i vilken utsträckning enskilda får hjälp. Resursbrist får dock aldrig vara skäl för att helt avstå från att bistå enskilda inom myndighetens verksamhetsområde om de behöver

vägledning för att ta till vara sin rätt. Om myndigheten bedömer att den inte kan eller bör lämna hjälp är den skyldig att underrätta den enskilde om detta (Lundmark och Säfssten, kommentar till 6 § förvaltningslagen).

En avgift får tas ut för hjälpen om det finns författningsstöd för det. I myndighetens instruktion eller avgiftsförordningen (1992:191) kan det finnas sådant stöd (Lundmark och Säfssten, kommentar till 6 § förvaltningslagen).

Vidare ska en myndighet enligt 7 § förvaltningslagen vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde också samverka med andra myndigheter. Det följer av 8 § förvaltningslagen.

3.7 Förvaltningslagens övriga krav vid ärende-handläggning

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 §). Huvudregeln är att handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Det finns därutöver bestämmelser om dels partsinsyn och åtgärder som ska vidtas om handläggningen försenas, dels att myndigheten ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (10–13 §§).

En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning (19 §). Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också kunna utläsas vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet (20 §). En myndighet får förelägga den

enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att konsekvensen av att det inte följs kan bli att framställningen kan komma att inte tas upp till prövning.

Vidare har myndigheten ett utredningsansvar. Det innebär att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 §).

Innan myndigheten fattar beslut i ett ärende ska myndigheten underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 §). Denna skyldighet gäller dock inte om det är uppenbart obehövligt eller om någon av undantagssituationerna i paragrafen är tillämplig.

Om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska beslutet innehålla en klargörande motivering, såvida det inte är uppenbart obehövligt (32 §). Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I vissa undantagsfall som anges i paragrafen får motiveringen helt eller delvis utelämnas.

Beslutet får överklagas av den som beslutet angår om det har gått henne eller honom emot (42 §). Ett överklagande ska göras skriftligen till den högre insats som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ändras (43 §).

3.8 Utrikessekretess och konsulär sekretess

Utrikessekretessen regleras i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Där anges att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Konsulär sekretess regleras i 36 kap. 7 § OSL. Där anges att sekretess gäller hos UD och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (s.k. rakt skade-rekvisit). Sekretessen gäller inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

3.9 Personuppgiftsbehandling

I den konsulära verksamheten kan det finnas behov av att behandla personuppgifter. För sådan behandling finns regler i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Den kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. För den konsulära verksamheten finns dessutom särskilda bestämmelser i förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet.

4 Internationellt och EU-rättsligt ramverk

4.1 Folkrättsliga regler och principer

4.1.1 Varje stat är suverän och har rätt till självbestämmande

Folkrätten består av regler och principer som reglerar hur stater och vissa andra internationella aktörer ska samarbeta och agera gentemot varandra. Folkrätten baseras främst på traktater (överenskommelser) och sedvanerätt.

En grundläggande folkrättslig princip är att varje stat är suverän. Det innebär att staten har rätt att utöva makt inom sitt territorium och slippa inblandning utifrån. Vissa folkrättsliga regler innebär visserligen begränsningar för vad en stat får göra. Utgångspunkten är ändå att det är upp till varje stat att bestämma sina nationella regler för vilka åtgärder som får och inte får vidtas inom dess territorium. Det innebär också att andra stater och dess myndigheter måste respektera detta (Bring m.fl. s. 73–74).

4.1.2 Diplomatiska och konsulära förbindelser

Det diplomatiska umgänget mellan stater regleras bland annat av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Dessa konventioner anger vilka rättigheter en stat kan åberopa gentemot andra stater i utövandet av sin diplomatiska och konsulära verksamhet och vilka skyldigheter staten har att tolerera andra staters utövande av sin motsvarande verksamhet. Många av reglerna gäller också som internationell sedvanerätt. (Se SOU 2017:14 s. 70 och SOU 2022:55 s. 21–22.)

4.1.3 Konsulärt bistånd

Staten har rätt att ge konsulärt bistånd

Wienkonventionen om konsulära förbindelser räknar upp ett antal konsulära uppgifter. Dit hör att lämna hjälp och bistånd åt personer som är medborgare i den sändande staten när de befinner sig i den mottagande staten (artikel 5 e). På grundval av denna bestämmelse får stater därför hjälpa sina medborgare när de befinner sig i en annan stat.

Andra konsulära uppgifter är att utfärda pass och resehandlingar för medborgare i den sändande staten och visum eller motsvarande handlingar för personer som önskar bege sig till den sändande staten (artikel 5 d). En konsulär uppgift är även att skydda den sändande statens och dess medborgares intressen i den mottagande staten, om det sker inom av folkrätten medgivna gränser (artikel 5 a).

Vidare är det en konsulär uppgift att i enlighet med gällande lagar och förordningar i den mottagande staten bevaka den sändande statens medborgares intressen i avlidna personers kvarlåtenskap (artikel 5 g). Att lämna bistånd till fartyg och dess besättning om fartyget är hemmahörande i den sändande staten är också en konsulär uppgift enligt konventionen (artikel 5 l). Ytterligare uppgifter nämns i artikel 5.

Uppräkningen av konsulära uppgifter i konventionen är inte uttömmande. En stat kan ge sitt konsulat andra konsulära uppgifter så länge de inte är förbjudna i den mottagande staten eller att den staten motsätter sig dem (prop. 2002/03:69 s. 10).

Konsulärt bistånd till frihetsberövade

Om en medborgare i den sändande staten anhålls, sätts i fängelse eller i häkte i avvaktan på rättegång eller tas i förvar på något annat sätt av den mottagande statens myndigheter gäller särskilda regler. Inledningsvis måste myndigheterna i den mottagande staten underrätta den sändande statens konsulat eller ambassad om den frihetsberövade begär det. Underrättelsen ska ske utan dröjsmål. Det mottagande landet ska också utan dröjsmål vidarebefordra meddelanden från den frihetsberövade till dennes konsulat eller ambassad.

Vidare har konsuler rätt att besöka, samtala och brevväxla med den frihetsberövade. Konsulerna ska också ges rätt att ombesörja att den frihetsberövade får rättsligt biträde. Om den frihetsberövade själv motsätter sig ingripande från sitt konsulat eller ambassad ska denna avstå från sådant. Allt detta framgår av artikel 36 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser.

Medborgarskapets betydelse

Medborgarskapet är av stor betydelse för en stats möjlighet att ge konsulärt bistånd. Även om en stat kan begära av varje annan stat att den ska respektera en individs mänskliga rättigheter kan den endast hävda en rätt att ge konsulärt bistånd till sina egna medborgare (SOU 2022:55 s. 31).

Det är i stort sett upp till varje stat att genom egen lagstiftning bestämma vilka som ska anses vara dess medborgare. De grunder för medborgarskap som är allmänt accepterade är platsen för en persons födelse (*territorialprincipen* eller *jus soli*), personens härkomst (*härstamningsprincipen* eller *jus sanguinis*) och förvärvandet av medborgarskap genom naturalisering (Bring m.fl. s. 161 och 269 samt SOU 2022:55 s. 31).

Folkrättsligt är det inte helt klart vad som gäller i fråga om konsulärt bistånd för personer med dubbelt medborgarskap.

Flyktingar och statslösa

Konsulärt bistånd berörs inte i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55, 1966:27 och 1970:62, nedan flyktingkonventionen) eller i 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54, 1966:28 och 1979:63, nedan konventionen om statslösa).

Av konventionerna framgår att stater är skyldiga att ställa ut ett resedokument för de flyktingar respektive statslösa som har rätt att vistas i deras land. Endast om tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot får sådant dokument nekas. Det anges i artikel 28 i flyktingkonventionen respektive artikel 28 i konventionen om statslösa.⁶

Konventionerna anger vidare att staterna är skyldiga att behandla flyktingar och statslösa på samma sätt som sina medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. Detta gäller under förutsättning att personen har rätt att vistas i staten (artikel 23 flyktingkonventionen, artikel 21 konventionen om statslösa). I svensk rätt framgår detta av 4 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716). Närmare föreskrifter finns i 2 kap. 7–10 §§ utlänningsförordningen (2006:97).

Med flykting avses enligt flyktingkonventionen och 1967 års tilläggsprotokoll (SÖ 1967:45) en person som flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning. Personen ska befinna sig utanför det land han eller hon är medborgare i och på grund av denna fruktan inte kunna eller vilja återvända till det landet. Den som flyr från krig eller naturkatastrof betraktas därför i konventionens mening inte som flykting (Bring m.fl. s. 270). Artikel 1 i konventionen om statslösa definierar statslös som en person som inte anses som medborgare av någon stat med tillämpning av statens lagstiftning.

Staten har ingen skyldighet att ge konsulärt bistånd

Utgångspunkten är att folkrätten ger staterna rätt att ge konsulärt bistånd till sin medborgare men inte ålägger dem någon skyldighet i detta avseende. Den enda rättighet som enskilda kan åberopa enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser är en rätt att få kontakta sitt lands diplomatiska representation.

Internationella domstolen i Haag har i rättsfallen *LaGrand* (ICJ Reports 2001), *Avena and Other Mexican Nationals* (ICJ Reports 2004) och *Ahmadou Sadio Diallo* (ICJ Reports 2010) bekräftat att detta är en individuell rättighet (SOU 2022:55 s. 26). Generellt sett är det därför upp till staten hur och om den vill utnyttja sin rätt att bistå sina medborgare utomlands.

4.1.4 Diplomatiskt skydd

Om en stat agerar i strid med det folkrättsliga regelverket, till exempel genom att inte ge en frihetsberövad möjlighet att

kommunicera med sitt lands konsulära personal, kan den stat vars medborgare drabbats av detta kräva rättelse av den felande staten. Detta utgör folkrättslig sedvanerätt och kallas för diplomatiskt skydd eller *jus protectionis* (Bring m.fl. s. 160).

Folkrätten ger stater rätten att erbjuda sina medborgare diplomatiskt skydd. Individer har dock ingen rätt att åtnjuta diplomatiskt skydd. När en medborgare bitt om diplomatiskt skydd kan staten därför välja att antingen utöva denna rättighet eller avstå (Bring m.fl. s. 160).

Historiskt har staters rätt att utöva diplomatiskt skydd varit förbehållna de egna medborgarna. FN:s folkrättskommission pekar i sitt utkast till artiklar om diplomatiskt skydd på en utveckling mot att stater också ges en rätt att utöva diplomatiskt skydd för statslösa och flyktingar som är lagligt och stadigvarande bosatta i staten. Det gäller dock inte i förhållande till den stat som flyktingen är medborgare i.

Diplomatiskt skydd nämns ibland i samband med de folkrättsliga reglerna om konsulärt bistånd men har en egen rättslig betydelse. En stat kan alltså ge konsulärt stöd utan att åberopa rätten att lämna diplomatiskt skydd (SOU 2022:55 s. 29).

4.1.5 Medborgares rätt att resa in i sitt land⁷

Enligt artikel 13.2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att lämna varje land, även sitt eget, och att återvända till sitt land. I artikel 12.4 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anges att ingen får godtyckligt förvägras rätten att resa in i sitt eget land.

I artikel 3.2 fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anges att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i. För att en medborgare effektivt ska kunna utnyttja sin rätt kan staten vara skyldig att utfärda resedokumentation och säkerställa att medborgaren kan korsa gränsen till statens territorium. Det finns dock ingen folkrättslig skyldighet för stater att återföra sina

⁷ Avsnittet rör folkrätt. En motsvarande nationell regel finns i 2 kap. 7 § regeringsformen. Där anges att ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Europakonventionen och tilläggsprotokoll 4 gäller som lag i Sverige.

medborgare till statens territorium, så kallad repatriering (Europadomstolen, *Case of H.F. and Others v. France*, para. 251 och 259).

Trots det har Europadomstolen kommit fram till att staten kan ha en positiv skyldighet att agera om en medborgare annars framstår som i praktiken landsförvisad. Kravet på att agera ska dock tolkas restriktivt och gäller endast under exceptionella omständigheter. Sådana omständigheter kan till exempel vara att yttre faktorer direkt hotar ett barns liv och hälsa och detta barn befinner sig i extrem utsatthet.

Målet där frågan prövades rörde barn som var franska medborgare och befann sig tillsammans med sin mor i ett läger som kontrollerades av kurdiska styrkor i Syrien. Frankrike hade genomfört insatser för att repatriera ett antal andra franska barn och deras mödrar från samma läger. Staten hade dock inte vidtagit några åtgärder eller meddelat något beslut med anledning av den begäran om repatriering som gjorts gällande den kvinna med barn som målet rörde.

Europadomstolen framförde att i de exceptionella fall där staten kan ha en positiv skyldighet (enligt artikel 3.2 fjärde tilläggsprotokollet) att agera för att dess medborgare inte ska i praktiken anses landsförvisade, ska domstolens prövning begränsas till att säkerställa ett effektivt skydd mot godtycklighet vid statens agerande. En medborgares möjlighet att utnyttja sin rätt att resa in i sitt land måste utvärderas i ljuset av statens repatrieringspolicy och dess konsekvenser. När staten utnyttjar sin rätt att själv avgöra hur den ska agera måste dess agerande dock vara förenligt med grundläggande principer om rättssäkerhet och förbudet mot godtycklighet (*Case of H.F. and Others v. France*, para. 262).

Eftersom de klagande inte fått något beslut av den franska staten hade de inte kunnat bedöma om grunderna för beslutet var sakliga. Avsaknaden av beslut medförde vidare att de klagande inte kunde få till stånd en oberoende överprövning. Därför ansåg Europadomstolen att det inte fanns tillräckligt skydd mot godtycklighet (*Case of H.F. and Others v. France*, para. 283).

4.2 Relevant EU-rätt

4.2.1 Inledning

Vilken typ och omfattning av konsulärt bistånd som ska ges till enskilda är en fråga för varje medlemsland att bestämma. EU-rätten ger dock unionsmedborgare och deras familjemedlemmar viss rätt att få konsulärt stöd från andra medlemsstater när de befinner sig i ett land utanför unionen och deras egen stat saknar diplomatisk representation i landet. Det finns även bestämmelser om hur medlemsstaterna bör samordna och samarbeta i konsulära frågor utanför unionen.

4.2.2 EU-medborgares rätt till konsulärt stöd i länder utanför unionen

En rätt grundad på fördraget

Alla EU:s medlemsstater har inte permanenta eller åtkomliga representationer i samtliga världens länder. Om en EU-medborgare reser till ett land utanför EU där staten som personen själv är medborgare i saknar ambassad eller konsulat kan han eller hon i stället vända sig till ett annat EU-lands diplomatiska eller konsulära myndigheter för konsulärt stöd. Det gäller även om den egna statens utlandsmyndighet är tillfälligt stängd eller på annat sätt inte tillgänglig. EU-medborgaren har då rätt att få konsulärt stöd på samma villkor som om han eller hon vore medborgare i den stat som han eller hon söker stöd från. Denna rättighet framgår av artiklarna 20.2 och 23 i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget) samt artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

För att EU-medborgarna bättre ska kunna utnyttja sin rättighet finns närmare bestämmelser i rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje länder och om upphävande av beslut 95/553/EG (det konsulära direktivet).

Direktivet är genomfört i svensk rätt, se 4 a, 12 a, 13, 15 och 16 §§ lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, 3 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser, 3 kap. 15 § IFUR samt

Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt skydd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (UF 2024:4) och 2, 3 och 5 §§ Regeringskansliets föreskrifter om konsulär beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5).

Europeiska kommissionen har presenterat förslag till ändringar i det konsulära direktivet. Förslagen behandlas för närvarande i rådsarbetsgruppen för konsulära frågor (COCON).

När är medlemsstaterna skyldiga att bistå unionsmedborgare?

I direktivets artikel 2 anges att medlemsstaternas ambassader eller konsulat ska ge konsulärt skydd till icke-företrädde medborgare på samma sätt som till sina egna medborgare. Med konsulärt skydd avses bland annat bistånd till personer som frihetsberövats, utsatts för brott, drabbats av en allvarlig olycka eller sjukdom eller på annat sätt hamnat i en nödsituation som kräver praktiskt stöd och hjälp med hemresa (artikel 9). Direktivets skyldighet för medlemsstaterna att bistå speglar den rättighet som EU-medborgarna tillerkänts i fördragen.

Enligt direktivets artikel 5 är medlemsstaterna även skyldiga att ge familjemedlemmar till icke-företrädde unionsmedborgare konsulärt skydd i samma utsträckning och på samma villkor som de ger sådant skydd till sina egna medborgares familjemedlemmar. Skyddet ska ges i enlighet med den bistående medlemsstatens nationella lagstiftning eller praxis.

Med icke-företrädd avses personer som vistas i ett land utanför EU och är medborgare i en medlemsstat som inte är representerad i det landet (artikel 4). Med avsaknad av representation avses dels de fall när medlemsstaten inte har en permanent ambassad eller konsulat i det aktuella landet, dels de fall när medlemsstaten förvisso har en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul men att denna inte är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd i det enskilda fallet (artikel 6).

Förutsättningar för konsulärt skydd utanför unionen

Enskilda har rätt att söka skydd vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat. Medlemsstaterna får dock komma överens om att

fördela ansvaret för de icke-företrädde personerna sinsemellan. Sådana praktiska arrangemang måste Europeiska kommissionen och EU:s utrikestjänst underrättas om och de måste även offentliggöras (artikel 7).

En medlemsstat som saknar representation i ett land utanför unionen och vars medborgare söker skydd hos ett annat EU-lands diplomatiska representation har rätt att själva ge konsulärt skydd till sin medborgare enligt sin nationella lagstiftning eller praxis. De kan därför begära att deras medborgare hänvisas till dem (artikel 3).

Den som söker konsulärt skydd ska styrka att han eller hon är unionsmedborgare, i första hand genom att visa upp sitt pass eller identitetskort. Att någon har en familjerelation till en unionsmedborgare kan styrkas på olika sätt (artikel 8).

Samarbets- och samordningsåtgärder

Medlemsstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter ska samarbeta med varandra och med unionen för att säkerställa att icke-företrädde medborgare får det konsulära skydd som de har rätt till. Innan bistånd ges till en icke-företrädde medborgare ska samråd ske med utrikesministeriet i den stat där personen är medborgare. Vid extremt brådskande fall får dock bistånd ges innan samråd äger rum (artikel 10). Regelbundet informationsutbyte ska ske vid lokala samarbetsmöten (artikel 12).

Medlemsstaternas lokala beredskapsplanering ska ta hänsyn till icke-företrädde personer. De medlemsstater som är representerade i ett land ska samordna sina beredskapsplaner så att icke-företrädde medborgare kan få fullt bistånd vid en krissituation. Vid en eventuell kris ska medlemsstaterna och unionen informera varandra om tillgänglig evakueringskapacitet. Detta ska ske i så god tid som möjligt (artikel 13).

Statens skyldighet att ersätta den stat som gett konsulärt skydd

Den medlemsstat som gett konsulärt skydd till en annan medlemsstats medborgare får begära ersättning för kostnaderna för detta från den andra medlemsstaten. Den medlemsstat som har betalat ersättningen får i sin tur begära ersättning för dessa kostnader

från den enskilde som fått det konsulära skyddet. Ersättningen får endast avse sådana kostnader som hade återkrävts av medborgare i den medlemsstat som gav det konsulära biståndet (artikel 14).

4.2.3 Fri rörlighet och likabehandlingsprincipen

En grundläggande princip för Europeiska unionen är fri rörlighet för personer mellan länderna i unionen. Det framgår av artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Från att den fria rörligheten ursprungligen bara gällt för arbetstagare och egenföretagare har rätten till fri rörlighet utvecklats till att omfatta alla unionsmedborgare. För att möjliggöra och säkerställa den fria rörligheten är likabehandlingsprincipen av central betydelse. Principen innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EUF-fördragets tillämpningsområde och finns i artikel 18 i EUF-fördraget (SOU 2017:05 s. 255–257).

Rätten för personer att resa in, uppehålla sig, arbeta och ta del av sociala förmåner under samma förutsättningar som medborgarna i den mottagande staten är detaljreglerad i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Olika persongrupper har dock olika rättigheter gällande fri rörlighet. De omfattas även i viss mån av olika regelverk. Arbetstagare, arbetssökande, familjemedlemmar, studenter, övriga unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare är alla exempel på sådana olika kategorier av personer.

Från början innebar inte unionsmedborgarskapet några direkta rättigheter, men detta har ändrats genom EU-domstolens rättspraxis. EU-domstolen konstaterade i *Martinez Sala*-målet, att även om unionsmedborgare inte ses som arbetstagare ska de inte diskrimineras på grund av nationalitet inom ramen för fördragets tillämpningsområde i materiellt hänseende (EU-domstolens dom *Martinez Sala*, C-85/96). EU-domstolen slog i målet fast att en unionsmedborgare som lagligen vistas i en medlemsstat har rätt till likabehandling avseende förmåner i enlighet med EU-rätten. En unionsmedborgare kan därför förlita sig på rätten till likabehandling i artikel 18 i EUF-fördraget (SOU 2017:05 s. 265).

4.3 Nordiskt samarbete

4.3.1 Konsulärt bistånd

Svenska utlandsmyndigheter utanför Norden ska som huvudregel bistå personer som är medborgare i ett annat nordiskt land om det landet saknar egen representation på orten i fråga. Skyldigheten framgår av artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen från den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och nytt artikelnummer genom SÖ 1974:31).

Det finns även en gemensam nordisk instruktion för konsulärt samarbete från 1966. Samarbetsöverenskommelsen och instruktionen tillämpas i praktiken numera endast i förhållande till Island och Norge. Danmark, Finland och Sverige tillämpar i stället EU:s bestämmelser om konsulärt bistånd till EU-medborgare i tredje land.

4.3.2 Socialt bistånd

Nordiska medborgare som tillfälligt besöker ett annat nordiskt land kan få socialt bistånd i vistelselandet om det uppstår ett omedelbart behov av det. Den tillfälliga vistelsen ska vara laglig och biståndet ska ges enligt vistelselandets lagstiftning. Även personer som inte är nordiska medborgare men som är lagligen bosatta i ett nordiskt land har samma rätt. Detta följer av artikel 6 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster (SÖ 1996:21). Konventionen gäller som lag i Sverige enligt lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

I praktiken innebär regleringen att svenska medborgare och andra personer som är lagligen bosatta i Sverige men som vistas i ett annat nordiskt land kan vända sig till socialjouren där de befinner sig om de behöver hjälp ekonomiskt (prop. 2002/03:69 s. 12).

5 Det svenska konsulära regelverket

5.1 Inledning

Det finns ingen generell lag eller författning för samtliga svenska konsulära regler. I stället finns den rättsliga regleringen av det allmänna konsulära stödet i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). De mer specifika bestämmelserna om ekonomiskt konsulärt bistånd respektive konsulära katastrofinsatser finns i varsin lag. I anslutning till dessa författningar finns också föreskrifter och vägledningar.

Som grundläggande princip för allt konsulärt stöd gäller att den enskilde har ett eget förstahandsansvar för sin vistelse utomlands och att statens ansvar är sekundärt (prop. 2009/10:98 s. 19). Det innebär att konsulärt bistånd i första hand ges i form av råd och upplysningar om hur enskilda på egen hand kan lösa sina problem (UD, Vägledning för bistånd till nödställda genom hjälp till självhjälp [UD 2022b]).

En beskrivning av regelverket följer nedan.

5.2 Allmänt konsulärt stöd

5.2.1 Stöd till enskilda

Av 3 kap. 14 § IFUR framgår att beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. Beskickningarna och konsulaten ska även i övrigt i skälighetsomfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. Detta är den rättsliga grunden för det allmänna

konsulära stöd som utlandsmyndigheterna ger till enskilda och som inte definieras av lag eller annan författning.

Av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att Utrikesdepartementet (UD) ansvarar för förvaltningsärenden som gäller svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement.

5.2.2 Stöd till EU-medborgare

Av 3 kap. 15 § IFUR framgår att utlandsmyndigheterna ska bistå unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har enligt EUF-fördraget och det konsulära direktivet.

Närmare bestämmelser om detta finns i Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt skydd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (UF 2024:4). Där anges att svenska utlandsmyndigheter i tredje land kan ge konsulärt skydd till en unionsmedborgare och den personens familjemedlemmar på samma villkor som till en svensk medborgare och dess familjemedlemmar om unionsmedborgaren inte kan få stöd av sin egen stats representation (2 §). För att få stödet ska unionsmedborgaren styrka sin identitet, i första hand genom att visa upp pass eller identitetskort (2 och 3 §§). Utlandsmyndigheten ska samråda med utrikesministeriet i den medlemsstat som personen är medborgare i och överlämna relevant information dit (6 §). Bestämmelserna har tillkommit till följd av det konsulära direktivet vars innehåll beskrivs i avsnitt 4.2.

5.2.3 Stöd till medborgare i Island och Norge

I 3 kap. 15 § IFUR anges att ambassaderna och konsulaten även ska ge bistånd till medborgare i 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 artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge.

Närmare bestämmelser om detta stöd finns i Regeringskansliets föreskrifter om bistånd åt medborgare i Island och Norge

(UF 2000:7). Där anges att biståndet ska ges om landet i fråga saknar diplomatisk eller konsulär representation på verksamhetsorten om det är förenligt med myndighetens uppgifter och verksamhetslandet inte har något att invända (1 §).

5.2.4 Stöd till frihetsberövade och brottsutsatta

Om en utlandsmyndighet får kännedom om att en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person frihetsberövas inom sitt verksamhetsområde ska myndigheten underrätta Regeringskansliet om det så snart den fått informationen. Utlandsmyndigheten ska bistå den frihetsberövade på det sätt som är påkallat med hänsyn till omständigheterna. Utlandsmyndigheten ska även bevaka att den frihetsberövades sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig myndighet inom rimlig tid. Om den frihetsberövade inte önskar något bistånd av utlandsmyndigheten ska det dokumenteras på lämpligt sätt. Detta framgår av 8–11 §§ Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10).

Utlandsmyndigheten ska bistå den som utsatts för brott på det sätt som är påkallat med hänsyn till brottets art och omständigheterna i övrigt (12 § UF 2003:10).

5.2.5 Åtgärder med anledning av dödsfall

Om en svensk medborgare som är bosatt i Sverige avlider när han eller hon befinner sig utomlands har utlandsmyndigheterna vissa uppgifter. Detsamma gäller om den avlidne svenska medborgaren var bosatt utomlands men hans eller hennes närmaste anhöriga är bosatta i Sverige. Om det inte finns några särskilda skäl mot det gäller motsvarande för utländska medborgare och statslösa personer. Detta framgår av 1 § Utrikesdepartementets föreskrifter om åtgärder vid dödsfall i utlandet (UF 1987:12). Vilka uppgifter utlandsmyndigheterna ska vidta beskrivs närmare i avsnitt 6.7.

5.2.6 Avgifter

Enligt 1–2 §§ förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd ska enskilda betala 600 kr i avgift för vissa konsulära tjänster. Sådana tjänster är när utlandsmyndigheten hjälper enskilda att ta emot en överföring av pengar från andra enskilda eller av banktillgodohavanden eller liknande medel, att växla checkar eller sedlar och att betala ut medel för ett försäkringsföretags räkning.

Det finns också en särskild förordning (1987:14) om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap. Enligt 1 § ska UD ta ut en avgift för departementens bistånd med boutredningsåtgärder och redovisning av medel i ärenden om kvarlåtenskap utomlands. Avgifterna ska täcka departementets kostnader för denna uppdragsverksamhet.

För pass, viseringar och andra ärenden tas ansökningsavgifter ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

5.2.7 Stöd som lämnas av honorärkonsulat

I 10 § Regeringskansliets föreskrifter om honorärkonsulat och honorärkonsuler (UF 2008:2) anges att ett honorärkonsulat inom sitt distrikt i skäligen omfattning ska bistå svenska medborgare samt personer som inte är svenska medborgare men bosatta i Sverige med råd och upplysningar om hur de kan skaffa sig hjälp eller tillvarata sina rättigheter i verksamhetslandet. Det gäller även svenska juridiska personer.

Av 12 § framgår att ett honorärkonsulat ska lämna svenska medborgare och personer som inte är svenska medborgare men bosatta i Sverige hjälp i ärenden om konsulärt bistånd som den överordnade utlandsmyndigheten begär. Ett honorärkonsulat ska även bistå EU-medborgare som inte har någon diplomatisk eller konsulär representation att vända sig till om den överordnade utlandsmyndigheten begär det.

Enligt 24 § ska honorärkonsulatet omedelbart underrätta den överordnade utlandsmyndigheten när den får kännedom om att en svensk medborgare eller person som inte är svensk medborgare men bosatt i Sverige har avlidit, frihetsberövats eller utsatts för brott i

distriktet, berörts eller kan ha berörts av en allvarlig händelse eller söker konsulärt ekonomiskt bistånd eller annan hjälp.

5.3 Konsulärt ekonomiskt bistånd

5.3.1 Vad är konsulärt ekonomiskt bistånd?

Konsulärt ekonomiskt bistånd är ett ekonomiskt stöd som kan lämnas till enskilda utomlands. Förutsättningarna för att bevilja stödet anges i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd (LKEB). Närmare bestämmelser om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd och om handläggningen av ärenden om sådant bistånd finns i Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10).

Det konsulära ekonomiska biståndet ska som huvudregel återbetalas och fungerar därför i praktiken som ett lån. Det utgår ingen ränta men däremot ska en avgift betalas (14 § LKEB). Enligt förarbetena ska biståndet betraktas som en rättighet (prop. 2002/03:69 s. 35).

5.3.2 Historisk bakgrund

Nuvarande lag om konsulärt ekonomiskt bistånd ersatte den tidigare lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (nedan 1973 års lag). Den nuvarande lagen har samma tillämpningsområde och huvudsakligen samma reglering i sak som den tidigare lagen. Den innehåller därutöver vissa bestämmelser som tidigare fanns i författningar på lägre nivå eller som gällde enligt praxis. Den stora skillnaden är att möjligheten för utomlands bosatta svenskar att få varaktigt konsulärt ekonomiskt bistånd för sin försörjning avskaffades genom införandet av den nuvarande lagen (prop. 2002/03:69 s. 1).

Ekonomiskt bistånd hade lämnats till svenska medborgare utomlands även innan införandet av 1973 års lag. Det hade då skett med stöd av Kungliga Maj:ts instruktion (1967:83) för utrikesrepresentationen och de allmänna föreskrifter som utrikesministern utfärdat i anslutning till instruktionen (prop. 1972:132 s. 143). För att kunna kräva den enskilde på återbetalning av biståndsbeloppet

var det dock nödvändigt att utlandsmyndigheten och den enskilde ingick en civilrättslig skuldförbindelse. Genom att återbetalningsskyldigheten lagreglerades blev det i stället tillräckligt att biståndsmottagaren kvitterade beloppet (prop. 1972:132 s. 153 och 200).⁸

5.3.3 Vem kan få bistånd?

Personkrets

Till skillnad från det mer allmänna konsulära stödet som enligt IFUR kan ges till enskilda är det i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd angivet särskilt vilka som kan få sådant bistånd. Denna så kallade personkrets framgår av 3–5 §§ LKEB.

Som huvudregel är det svenska medborgare bosatta i Sverige samt flyktingar och statslösa personer bosatta i Sverige som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd (3 § LKEB). Med flyktingar och statslösa avses enligt förarbetena personer som har rätt till resedokument enligt flyktingkonventionen eller konventionen om statslösa (prop. 2002/03:69 s. 50, se även avsnitt 4.1.3). För dessa personkategorier gäller alltså dels ett krav på medborgarskap alternativt status som flykting eller statslös, dels ett krav på bosättning i Sverige.

Om det finns särskilda skäl kan konsulärt ekonomiskt bistånd även ges till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige. Detsamma gäller utlänningar som är bosatta i Sverige men som inte har status som flykting eller statslös. Bestämmelser om det finns i 4 § LKEB (se nedan om undantag från huvudregeln).

Vidare finns särskilda regler för EU-medborgare i 4 a § LKEB (se nedan om rätt till bistånd för EU-medborgare). Det finns också en särskild regel i 5 § LKEB om att vissa utländska medborgare har rätt att under särskilda förutsättningar jämföras med svenska medborgare (se nedan om rätt till bistånd på annan EU-rättslig grund).

⁸ Jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Där anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Skälen för huvudregeln – kraven på medborgarskap och bosättning i Sverige

Den omständigheten att det finns en begränsning i fråga om vilka som kan beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd beror främst på att regeringen velat hushålla med statens begränsade resurser (prop. 2002/03:69 s. 38).

Utgångspunkten har sedan lång tid varit att svenskt konsulärt stöd i första hand ges till svenska medborgare. När det gäller stödet till frihetsberövade och brottsutsatta har det ansetts ha en särskild koppling till rätten för varje land att tillvarata sina egna medborgares rättigheter utomlands. Mot denna bakgrund har det inte bedömts lämpligt att sådant stöd ska ges till andra länders medborgare (prop. 1972:132 s. 202 och prop. 2002/03:69 s. 38).

Frågan varför konsulärt ekonomiskt bistånd även bör beviljas i Sverige bosatta flyktingar och statslösa besvaras inte direkt i förarbetena. Rimligen beror det på att flyktingar i princip är förhindrade att söka stöd av den stat som de flytt förföljelse från och att statslösa saknar annan stat att söka stöd från.

Vad gäller kravet på bosättning i Sverige angav regeringen att de som valt att bosätta sig i ett annat land själva valt att inte bara bo i ett annat klimat eller ett land med en annan prisnivå utan också i ett annat samhälle. Mot denna bakgrund ansågs det rimligt att de utflyttade själva tog reda på och inrättade sig efter de rättigheter och skyldigheter som de har i sitt nya bosättningsland (prop. 2002/03:69 s. 37).

Bosättningen bestäms utifrån reglerna i socialförsäkringsbalken

I svensk rätt finns flera olika bosättningsbegrepp. Vid tillämpningen av LKEB ska frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt bestämmelserna i 5 kap. socialförsäkringsbalken (2 § LKEB). Enligt huvudregeln där anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet (5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Vid denna bedömning är det avgörande var personen i fråga har sin normala vistelseort och var han eller hon tillbringar sin dygnsvila (se prop. 1998/99:119 s. 89 och prop. 2008/09:200 s. 405). Till skillnad mot vad som gäller enligt folkbokföringslagen (1991:481) finns det ingen uttrycklig

bestämmelse i socialförsäkringsbalken om att den som ska anses vara bosatt måste ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. I SOU 2025:53 föreslås att 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska ändras på så sätt att det också ska krävas att personen vistas lagligen här i landet för att anses bosatt här i socialförsäkringsbalkens mening. Förslaget är en kodifiering av hur bestämmelserna i stora delar redan tillämpas (SOU 2025:53 s. 17 och 154–155).⁹

I 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken finns en specialregel för in- och utflyttning. Vid inflyttning till Sverige anses en person bosatt här om han eller hon kan antas vistas i landet under längre tid än ett år och det inte finns synnerliga skäl som talar mot att personen ska anses bosatt här. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas här i landet under mer än ett år ska bygga på en prognos över den enskildes vistelsetid här och göras på grundval av hans eller hennes personliga förhållanden (prop. 1998/99:119. s. 90 och 91). Vid utflyttning från Sverige anses en person fortfarande bosatt i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att ett mångårigt fängelsestraff i utlandet innebär att en person inte längre anses bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening trots att personen vid tidpunkten för resan inte avsåg befinna sig utomlands mer än ett år och fängslandet skedde inom detta första år (HFD 2024 ref. 27). Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg att personen fortfarande skulle anses bosatt i Sverige med stöd av 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Till stöd för sin mening framförde de att bestämmelsen i 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken inte utesluter personer från att anses bosatta i Sverige vid längre utlandsvistelser. Vidare framförde de att en persons egentliga hemvist ska avgöras utifrån var han eller hon tillbringar sin dygnsvila vid normal livsföring.

För personer som veckopendlar eller av andra skäl har bosättning i två olika länder får en helhetsbedömning göras i fråga om personen ska anses bosatt i Sverige i den mening som avses i 5 kap. 3 § social-

⁹ För utländska medborgare gäller som huvudregel att de ska ha uppehållstillstånd för att få vistas mer än tre månader i Sverige. Det följer av 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716). Utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, utlänningar som har uppehållsrätt och utlänningar som har visering för längre tid än tre månader är dock enligt 2 kap. 8 b § utlänningslagen undantagna från det kravet. Upphållsrätt är en rätt för unionsmedborgare att fritt resa in i, vistas och bosätta sig i en annan medlemsstat. Den skiljer sig därmed från uppehållstillstånd som måste ansökas om och beviljas av Migrationsverket, som huvudregel innan inresa till ett land. Upphållsrätten är dock inte ovillkorlig (SOU 2025:53 s. 76).

försäkringsbalken. Arbetsförhållandena, boendeformerna, avsikterna samt andra personliga, sociala, ekonomiska och praktiska anknytningar kan beaktas (Hessmark m.fl., kommentar till 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken).

För vissa personer, till exempel diplomater och utlands-studerande samt deras respektive familjemedlemmar, är det inte personens egentliga hemvist som är avgörande. I stället gäller särskilda regler om var de anses bosatta (5 kap. 4–8 §§ socialförsäkringsbalken).

Folkbokföringens betydelse

Även enligt folkbokföringslagen är det en persons egentliga hemvist och var personen tillbringar sin dygnsvila som vanligen avgör var han eller hon ska folkbokföra sig (jfr 3 § och 6–7 §§ folkbokföringslagen).

För personer som flyttar till eller från Sverige är reglerna för folkbokföring liknande dem i socialförsäkringsbalken. I 3 § folkbokföringslagen anges att en person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här.

Av 20 § folkbokföringslagen följer att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år som huvudregel ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.

Att en person är folkbokförd i Sverige kan därför tala för att han eller hon är bosatt i landet i den mening som avses i LKEB. Det är dock inte ovanligt att personer som har flyttat ut ur Sverige har låtit bli att anmäla det till Skatteverket. Det avgörande för huruvida någon ska anses vara bosatt i Sverige enligt LKEB är därför inte var personen är folkbokförd, utan var han eller hon har sitt egentliga

hemvist (prop. 2002/03:69 s. 49). Detta sammanfaller ofta med var han eller hon borde vara folkbokförd.

Enligt 27 § folkbokföringslagen ska den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet anmäla detta till Skatteverket senast en vecka före utresan. Den som inte fullgör denna anmälnings-skyldighet kan dömas för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader om åtgärden innebär fara i bevis-hänseende. Det anges i 42 § folkbokföringslagen. Skatteverket arbetar med brottsbekämpning bland annat inom sin folkbokföringsverksamhet. Utlandsmyndigheterna ska enligt 5 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brotts-bekämpande myndigheterna lämna en uppgift till Skatteverket om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

I praktiken har utlandsmyndigheterna sällan annat underlag än folkbokföringsuppgifter och den sökandens egna uppgifter att tillgå (UD, Vägledning rörande konsulärt ekonomiskt bistånd [UD 2022c]). Om bosättningen är osäker kan dock andra faktorer bli avgörande för om stöd ska lämnas eller inte (prop. 2002/03:69 s. 49, se även nedan om rätten till bistånd).

Undantag från huvudregeln

Om det finns särskilda skäl kan konsulärt ekonomiskt bistånd även ges till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige. Detsamma gäller utlänningar som är bosatta i Sverige men som inte är flyktingar eller statslösa. Bestämmelser om det finns i 4 § LKEB. I förarbetena ges viss vägledning för att bedöma om det finns särskilda skäl. Inledningsvis ska hänsyn tas till motiven till att dessa personer inte ingår i den krets som enligt huvudregeln har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd. Därefter ska bedömas om det finns starka individuella skäl som talar för att personen ändå ska få bistånd. Rena skälighetssynpunkter får också beaktas. (Se prop. 2002/03:69 s. 50–51.)

Som exempel nämns att bistånd kan ges för hemresa till Sverige i synnerligande ömmande fall. Det kan vara en utflyttad person som saknar möjlighet att klara sig i det land där han eller hon vistas, till exempel på grund av demens och bristande språkkunskaper. Det kan också röra sig om en svensk medborgare som flyttat till ett annat

land (A) men befinner sig i ett tredje land (B). Om landet A endast ger konsulärt bistånd till sina egna medborgare kan det innebära att personen inte har rätt till konsulärt bistånd från någon stat. Den omständigheten kan vara ett särskilt skäl för att svenska utlandsmyndigheter ska ge konsulärt ekonomiskt bistånd.

För utländska medborgare kan särskilda skäl bestå i att de fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av sin nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös som är bosatt här. Bistånd bör enligt förarbetena då kunna ges om sökanden befinner sig på resa tillsammans med den familjemedlem som har rätt till bistånd enligt huvudregeln, att nödsituationen gäller för dem alla och att det vore oskäligt att inte lämna bistånd.

I förarbetena framhålls att frågan om någon har rätt till bistånd enligt 4 § LKEB ofta sammanfaller med frågan om personen har rätt till bistånd enligt 6 § LKEB (se avsnitt 5.3.4).

Rätt till bistånd för EU-medborgare

Till följd av det konsulära direktivet finns en bestämmelse i 4 a § LKEB om att konsulärt ekonomiskt bistånd även kan lämnas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter Sverige har i förhållande till övriga medlemsstater i Europeiska unionen enligt direktivet. Att på detta sätt hänvisa till direktivet i stället för att transformera det till bestämmelser i svensk författning är inte det vanliga tillvägagångssättet för att genomföra direktiv i svensk rätt. Vid genomförandet valdes dock denna metod för att undvika alltför omfattande svensk författningstext (prop. 2017/18:48 s. 23).

Rätt till bistånd på annan EU-rättslig grund

I förarbetena till LKEB konstateras att konsulärt ekonomiskt bistånd kan vara en sådan social förmån som EU-medborgare som arbetar i Sverige har rätt att få på samma villkor som svenska medborgare. Rätten för anställda och egenföretagare att verka i en annan medlemsstat och där likabehandlas i fråga om sociala förmåner härleds från EU:s fördrag och EU-domstolens praxis. Till följd av att EU ingått avtal med länderna i det Europeiska ekonomiska

samarbetsområdet (EES) och Schweiz så har även medborgare i dessa länder en sådan rätt. Även om rätten till likabehandling gäller utan ytterligare författningsstöd finns en upplysningsbestämmelse i 5 § LKEB med det innehållet. Studiestödslagens (1999:1395) bestämmelser har agerat förebild för denna (prop. 2002/03:69 s. 36–39 och 51).

I förarbetena anges att EU- och EES-länderna i allmänhet ger konsulärt bistånd till sina egna medborgare oavsett om de är bosatta där eller inte utifrån tillämpningen av en strikt medborgarskapsprincip. Regeringen bedömde därför att det endast undantagsvis skulle bli aktuellt med ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd från dessa personer. Dessutom bedömdes dessa personer i de flesta fall ha rätt till motsvarande stöd från den stat i vilken de är medborgare och därför inte vara berättigade till ekonomiskt bistånd från Sverige (se nedan om att behovet av bistånd inte ska kunna tillgodoses på annat sätt enligt 6 § LKEB och prop. 2002/03:69 s. 36–38 och 51).

Sedan 5 § LKEB infördes har det i studiestödslagen tillkommit bestämmelser om vilka som ska jämföras med svenska medborgare. Det gäller utländska medborgare med permanent uppehållsrätt och utländska medborgare som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat men har uppehållstillstånd i Sverige (5 och 6 §§ studiestödslagen).

Bestämmelserna har införts för att implementera det så kallade rörlighetsdirektivet i svensk rätt (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG) samt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

5.3.4 Vad krävs för att få bistånd?

Rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd

Utöver att ta ställning till om en biståndssökande person ingår i någon av ovan nämnda kategorier som kan ha rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd måste det i varje enskilt fall också bedömas om personen faktiskt har rätt till sådant bistånd. Bestämmelser om rätten till bistånd finns i 6–8 §§ LKEB. Bestämmelsen i 6 § är generell och gäller för alla typer av händelser medan reglerna i 7 och 8 §§ specificerar vad som gäller särskilt för frihetsberövade respektive brottsutsatta personer.

Nöd eller annan svårighet

För att beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd ska en person ha råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför vara i behov av ekonomisk hjälp (6 § LKEB). Enligt förarbetena ska det röra sig om en allvarlig belägenhet som kan bero på sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet av akut natur. Behovet ska ha sin direkta orsak i nödsituationen (prop. 2002/03:69 s. 51).

I 24 kap. 4 § brottsbalken finns en legaldefinition av begreppet nöd. Där anges att nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. För att inte möjligheten att ge konsulärt ekonomiskt bistånd ska begränsas till sådana nödsituationer som omfattas av bestämmelsen i brottsbalken har det ansetts att biståndet även ska kunna ges till personer som råkat i annan svårighet (prop. 2002/03:69 s. 40).

Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt

Ytterligare en förutsättning för att en person ska beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd är att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt (6 § LKEB).

I första hand ska den enskildes egna resurser användas, ofta i förening med utlandsmyndighetens råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar. I förarbetena anges att utlandsmyndigheten innan den beviljar ekonomiskt bistånd ska ge råd till den enskilde om hur han eller hon själv kan lösa det problem

som uppstått. Först när det klarlagts att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av rådgivning får ekonomiskt bistånd lämnas. Detta brukar beskrivas som att utlandsmyndigheterna i första hand ska ge hjälp till självhjälp (prop. 2002/03:69 s. 17 och 52).

I vissa fall kan den enskilde få hjälp och stöd av den stat han eller hon vistas i, antingen på grund av bestämmelser i den staten eller en internationell överenskommelse mellan staten och Sverige. I sådana fall ska det stödet nyttjas i första hand (prop. 2002/03:69 s. 52, jfr även 9 § i 1973 års lag). Detsamma gäller om personen i fråga är medborgare i ett annat land och kan få motsvarande hjälp från det landet (prop. 2002/03:69 s. 38).

Skälighetsbedömning

Slutligen får ekonomiskt konsulärt bistånd endast ges om det är skäligt (6 § LKEB). En omständighet som kan beaktas vid denna bedömning är om nödsituationen är självförvållad. Som utgångspunkt bör ekonomiskt bistånd endast ges för händelser som är oförutsedda och alltså inte självförvållade. Denna utgångspunkt bör dock alltid vägas mot övriga omständigheter i det enskilda fallet.

För frihetsberövade brottsmisstänkta finns det ingen anledning att diskutera huruvida situationen är självförvållad. Det konsulära stödet ska kunna utgå även om personen i fråga gjort sig skyldig till det brott han eller hon anklagas för (prop. 2002/03:69 s. 40 och 52). Kravet på skälighet tillkom eftersom Lagrådet ansåg att det annars inte fanns tillräckligt stöd för att avslå ansökningar om bistånd, till exempel på grund av att nödsituationen var självförvållad.

Begränsningar i möjligheten att få bistånd

Enligt 17 § LKEB får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd, konsulärt bistånd som avser avliden person och avgift för konsulärt bistånd. Regeringen har gett Regeringskansliet rätt att meddela sådana föreskrifter (4 kap. 4 § 1 IFUR).

I 2 § Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10) framgår att konsulärt ekonomiskt

bistånd inte lämnas i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om en person har stark anknytning till ett land lämnas konsulärt ekonomiskt bistånd inte heller där. Även det framgår av 2 § UF 2003:10.

Begränsningen i förhållande till de nordiska länderna kan förklaras med att det på grund av internationella överenskommelser inte finns behov av sådant stöd där. Samma överväganden kan göra sig gällande även vid stark anknytning till ett annat land. Det saknas förarbeten till föreskriften men det ligger nära tillhands att tolka bestämmelsen som en anvisning i fråga om vad som anses skäligt enligt 6 § LKEB.

Det finns ingen uttrycklig begränsning till konsulärt ekonomiskt bistånd på grund av att en person rest till ett land trots att UD avrått från resa dit. Varken förarbeten eller UD:s vägledning om ekonomiskt konsulärt bistånd talar om detta som en omständighet som ska beaktas.

5.3.5 Vad får biståndet användas till?

Nödvändiga kostnader

Bistånd får enligt 6 § LKEB lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Bestämmelsen är generell och gäller för alla typer av händelser medan reglerna i 7 och 8 §§ LKEB specificerar vad som gäller för vissa kostnader som kan uppstå för frihetsberövade respektive brottsutsatta personer. I förarbetena anges att bistånd till exempel ska kunna lämnas för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt. Däremot ska bistånd inte kunna lämnas för att sökanden ska kunna fortsätta vistelsen utomlands eller betala sina skulder (prop. 2002/03:69 s. 52).

I UD:s vägledning rörande konsulärt ekonomiskt bistånd anges att biståndet även kan omfatta kost och logi fram till hemresan om den inte kan påbörjas omedelbart. Nödvändiga utgifter för att resa hem kan också innefatta kostnad för provisoriskt pass, passfoto och visering (UD 2022c s. 6).

Kostnader vid frihetsberövande

Den som berövats friheten utomlands är hänvisad till att i första hand utnyttja de möjligheter som finns i vistelselandet och dess rättsordning samt det icke-ekonomiska konsulära bistånd som utlandsmyndigheterna kan erbjuda (prop. 2002/03:69 s. 43). Om det av särskild anledning finns behov av konsulärt ekonomiskt bistånd för att bekosta den frihetsberövades utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under förundersökning, rättegång eller liknande förfarande kan sådant beviljas. Detta följer av 7 § LKEB.

Den bestämmelsen är dock underordnad den generella regeln om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i 6 § LKEB, som anger att bistånd endast får ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Med detta avses i första hand med den enskildes egna resurser. Det innebär att först om vistelselandets myndigheter inte tillhandahåller något rättsskydd alls eller att deras rättsskydd bedöms otillräckligt, och om den enskilde inte själv kan bekosta åtgärderna, får konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas för dessa ändamål. Någon direkt jämförelse med svensk standard ska inte göras (prop. 2002/03:69 s. 43, 44 och 53).

Frågan om det av särskild anledning finns behov av bistånd för den enskilde ska enligt förarbetena avgöras genom en helhetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter (prop. 2002/03:69 s. 53–54). Omständigheterna bör vara hänförliga till förfarandet, det eventuellt tillgängliga rättsskyddet i landet, den sannolika påföljden eller motsvarande och den sökandes personliga förhållanden. Exempel på omständigheter av betydelse är om det finns anledning att förvänta sig en mycket allvarlig påföljd, om den misstänkte är minderårig eller psykiskt sjuk eller inte har rätt till offentlig försvarare enligt vistelselandets lag.

Ekonomiskt bistånd för andra utgifter än de som är relaterade till rättsskyddet ges med stöd av 6 § LKEB. I vissa länder kan den frihetsberövade till exempel behöva betala för att få mat i fängelset. Konsulärt ekonomiskt bistånd i form av så kallad kostförstärkning kan då lämnas.

Kostnader för enskilda som utsatts för brott m.m.

Den som i utlandet blivit utsatt för våldsbrott kan få konsulärt ekonomiskt bistånd för kostnader som uppstår i anslutning till brottet och som avser utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk som den drabbade kan behöva för att kunna ta tillvara sin rätt. Detta följer av 8 § LKEB. Även denna bestämmelse är underordnad den generella regeln om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i 6 § LKEB. I dessa fall gäller alltså att bistånd endast får ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Med detta avses i första hand med den enskildes resurser, till exempel personens försäkrings-skydd (prop. 2002/03:69 s. 45).

Enligt 11–12 §§ rättshjälpslagen (1996:1619) kan den som är bosatt i Sverige få rättshjälp för en angelägenhet som ska behandlas utomlands om det finns särskilda skäl och alla övriga förutsättningar för rättshjälp är uppfyllda. Särskilda skäl krävs dock inte om saken gäller ett brott mot den rättssökande som motsvarar brott enligt 6 kap. brottsbalken. Det följer av 21 § rättshjälpslagen.

Rättshjälpen får i sådana fall avse kostnader för biträde och sådan bevisning och utredning som varit nödvändig för att ta till vara den rättssökandes rätt. Rättshjälpen får även avse kostnaderna för resa och uppehälle för den rättssökande eller hans eller hennes ställ-företrädare och för vårdare eller annan som måste anlitas i samband med inställelse inför domstol eller annan myndighet i den främmande staten. Detta gäller dock endast i den mån kostnaderna inte täcks genom någon försäkring eller ersätts av domstol eller annan myndighet i den främmande staten (se 22 § rättshjälpslagen).

Slutligen får enligt 3 § UF 2003:10 konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas för billigaste värdiga begravning för en person som erhållit eller kunnat erhålla konsulärt ekonomiskt bistånd.

5.3.6 Återbetalningsskyldighet

Skyldighet att återbetala konsulärt ekonomiskt bistånd

Det konsulära ekonomiska biståndet är avsett att vara ett tillfälligt ekonomiskt stöd i akuta situationer. Som huvudregel ska sådant bistånd därför återbetalas till staten (9 § LKEB och prop. 2002/03:69 s. 45). Om det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga

eller ekonomiska förhållanden eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får återbetalningsskyldigheten dock jämkas eller efterges (13 § LKEB).

Om biståndet har lämnats till någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig. Om biståndet har lämnats till en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd på ett svenskt fartyg är även fartygets redare återbetalningsskyldig om biståndet lämnats för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal. Detta framgår av 9 § LKEB.

Vidare finns det i LKEB särskilda regler för återbetalning av bistånd som avsett vissa typer av kostnader. I 10 § LKEB finns regler för återbetalning av kostnader hänförliga till en rättegång eller förundersökning om brott. Återbetalningsskyldigheten bestäms på olika sätt beroende på om den enskilde frikänns eller döms för brottet. Bestämmelserna är delvis utformade utifrån principerna i 31 kap. rättegångsbalken och rättshjälpslagen (prop. 2002/03:69 s. 46).

Enligt 10 § första stycket LKEB ska den som döms för brott betala tillbaka bistånd som han eller hon fått för att betala för kostnader hänförliga till brottmålsprocessen. Den dömdes återbetalningsskyldighet kan dock jämkas eller efterges enligt 13 § LKEB.

En person som fått bistånd för rättegång eller förundersökning om brott och som frikänns från brottet ska betala tillbaka biståndet endast i den utsträckning det finns särskilda skäl för det (10 § andra stycket LKEB). Om skuldfrågan inte blir avgjord ska biståndet betalas tillbaka i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt (10 § tredje stycket LKEB).

För den som i utlandet blivit utsatt för ett våldsbrott och fått konsulärt ekonomiskt bistånd för att betala kostnader för utredning, bevisning, juridiskt biträde och/eller tolk ska sådant bistånd återbetalas endast om det finns särskilda skäl för det (12 § LKEB).

Om bistånd lämnats för att personen ska kunna tillvarata sin rätt vid ett frihetsberövande som inte avser brott ska återbetalning ske i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt (11 § LKEB).

I samtliga de fall där återbetalningsskyldigheten bestäms utifrån om det finns särskilda skäl för den eller i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt saknas möjlighet till eftergift

eller jämkning enligt 13 § LKEB. De omständigheter som kan beaktas vid en sådan prövning görs i stället vid fastställandet av återbetalningsskyldigheten (prop. 2002/03:69 s. 55).

Skyldighet att återbetala kostnader för konsulärt stöd som lämnats av en annan medlemsstat i EU

Om den svenska staten har ersatt en annan medlemsstat i EU för kostnader för konsulärt skydd som har lämnats med stöd av det konsulära direktivet ska den som har fått det konsulära skyddet ersätta den svenska staten för dessa kostnader. Det följer av 12 a § LKEB. Bestämmelsen finns i LKEB även om återbetalningsskyldigheten inte rör konsulärt ekonomiskt bistånd enligt den lagen. Återbetalningsskyldighet kan till exempel bli aktuell om en svensk medborgare får resa med ett repatrieringsflyg som en annan medlemsstat ordnar.

Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl för det (13 § LKEB). Frågor om återbetalning av ersättning till staten för kostnader för konsulärt skydd som lämnats av en annan medlemsstat i EU prövas av Regeringskansliet (15 § LKEB). Beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (18 § LKEB)

5.3.7 Vad gäller vid handläggningen?

Enligt 1 § LKEB får konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat. Som huvudregel ska beskickningen eller konsulatet inhämta ett yttrande från Regeringskansliet innan beslut meddelas (5 § UF 2003:10).

Yttrande behöver inte inhämtas om biståndet ska ges till en svensk medborgare, flykting eller statslös person bosatt i Sverige om följande förutsättningar är uppfyllda; biståndet avser nödvändiga kostnader för billigast möjliga hemresa till Sverige, nödsituationen är fullt klarlagd, den sökande befinner sig utanför Norden i ett land där han eller hon saknar närmare anknytning och har inte någon

skuld för tidigare beviljat bistånd samt har inte heller tidigare missbrukat sådant bistånd (6 § UF 2003:10 och UD 2022c).

Yttrande behöver heller inte inhämtas för att i brådskande fall lämna en garanti för betalning av sjukvårdskostnader om det krävs för att vården ska ges och vårdbehovet är akut. Detta gäller endast om vården avser en svensk medborgare, flykting eller statslös person bosatt i Sverige (7 § UF 2003:10).

I förarbetena anges att det i många fall kan finnas anledning att låta beslutet föregås av samråd med UD. Samtidigt framhålls att beslutet alltid är utlandsmyndighetens eget och att någon instruktionsgivning från UD inte kan komma i fråga (prop. 2002/03:69 s. 52).

Frågor om återbetalning av utbetalat bistånd prövas inte av utlandsmyndigheterna utan i stället av Regeringskansliet (15 § LKEB).

Beslut rörande konsulärt ekonomiskt bistånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (18 § LKEB). Enligt 7 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. tas sådana överklaganden upp av förvaltningsrätten i Göteborg. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (18 § LKEB). Det är kammarrätten i Göteborg som prövar ett sådant överklagande. Det följer av 1 § samma förordning.

Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd ska betala 600 kr i avgift för biståndet. Det följer av 14 § LKEB och 1 § förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd.

I avsnitt 3.6–3.7 beskrivs närmare vilka krav på handläggningen som gäller enligt förvaltningslagen.

5.4 Konsulära katastrofinsatser

5.4.1 Lagens tillkomst och syfte

Lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser tillkom efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och den väpnade konflikten mellan Israel och Hizbollah i Libanon sommaren 2006. Vid båda dessa händelser drabbades många personer med anknytning till Sverige (prop. 2009/10:98 s. 7).

Under flodvågskatastrofen i slutet av december 2004 fram till den 8 januari 2005 transporterades totalt 20 000 svenska resenärer hem

till Sverige. De allra flesta reste hem genom charterföretagens ordinarie och inhyrda kapacitet. Omkring 2 000 personer evakuerades med statens hjälp. De flesta av dessa reste med SAS-plan till Skandinavien. Två av flygningarna var rena sjuktransporter (SOU 2005:104 s. 220 och SOU 2008:23 s. 60).

Under Libanonkrisen evakuerades över 8 400 personer från Libanon och Syrien. Evakueringen genomfördes under perioden 16 juli–16 augusti 2006. Staten chartrade lufttransporter, fartyg och bussar och stod för kostnaderna. De evakuerade var svenska medborgare eller utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige. Många av dem hade återvänt till Libanon flera år tidigare och saknade egentlig hemvist i Sverige (UD 2006 och Socialstyrelsen 2008 s. 3 och 12–14).

Händelserna aktualiserade frågor om vad staten har för ansvar att bistå svenskar som drabbas av en kris eller katastrof utomlands. I förarbetena till lagen angavs att det befintliga konsulära regelverket inte var avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer som nödvändiggör mer omfattande åtgärder som till exempel evakueringar (prop. 2009/10:98 s. 7).

Det övergripande syftet med den nya lagen var att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar respektive den enskildes ansvar. Lagen skulle klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas. Avsikten var dock inte att begränsa möjligheterna att genomföra någon annan form av insats utomlands (prop. 2009/10:98 s. 7).

5.4.2 När ska en katastrofinsats genomföras?

Flera avgörande faktorer

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

Bestämmelsen innebär dels att statens ansvar är sekundärt i förhållande till enskildas egna ansvar, dels att det inte finns någon villkorlös skyldighet för staten att genomföra en konsulär katastrofinsats (prop. 2009/10:98 s. 49–50).

I förarbetena pekas följande faktorer ut som avgörande för bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte (prop. 2009/10:98 s. 23).

- Har människor dödats eller skadats i stor omfattning eller finns det risk för detta?
- Hur många människor med anknytning till Sverige har drabbats eller riskerar att drabbas?
- Vilka behov har de drabbade?
- Vilka möjligheter har de drabbade att själva eller med andra tillgängliga resurser, såsom reseföretag, försäkringsbolag och närstående att möta dessa behov?
- Vilka möjligheter har värdlandet att möta de drabbades behov?

En kris eller katastrof utomlands

Det finns flera definitioner av begreppen kris och katastrof. Förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser hänvisar till propositionen ”Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull” (prop. 2007/08:92 s. 77) för definitionen av begreppet kris:

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

För begreppet katastrof hänvisas till en av FN och EU använd definition:

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

Gemensamt för dessa definitioner är att det rör sig om en situation som kräver insatser utöver ordinarie verksamhet. Att

lagstiftaren valt begreppet konsulär katastrofinsats syftar till att skilja insatserna från sådant konsulärt ekonomiskt bistånd och annat konsulärt stöd som ges i den ordinarie konsulära verksamheten. De händelser som kan aktualisera en katastrofinsats kan exempelvis vara naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, tekniska olyckor och smitta. Avgörande för om en katastrofinsats ska genomföras eller inte är dock inte händelsen i sig utan vilka följder den får (prop. 2009/10:98 s. 48–49).

Under vilka förutsättningar kan lagen tillämpas?

Lagen eller dess förarbeten anger ingen numerär gräns för hur många människor som måste vara drabbade för att en katastrofinsats ska genomföras. Det måste dock röra sig om ett betydande antal som antingen har skadats eller dödats eller riskerar att skadas eller dödas eller på annat sätt orsakas ett inte obetydligt lidande (prop. 2009/10:98 s. 48–49).

Huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och minska lidande. En konsulär katastrofinsats ska därför som utgångspunkt vara humanitär.

Omfattningen av insatsen kommer att styras av den specifika händelsen, de drabbades behov och om behoven kan mötas på andra sätt. Evakuering kommer med stor sannolikhet vara det centrala inslaget under en katastrofinsats. Andra åtgärder kan vara att vårda sjuka, ge mat, kläder och kontanter samt ordna inkvartering till drabbade, eftersöka skadade, omhänderta ensamma barn och dela ut skyddsutrustning (prop. 2009/10:98 s. 49–50).

Att en katastrofinsats endast ska genomföras om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt understryker att statens ansvar är sekundärt och kompletterar övriga aktörers insatser. Som framgår ovan förekommer samma rekvisit i 6 § LKEB. Medan bedömningen enligt LKEB görs utifrån varje enskild individ görs bedömningen enligt lagen om konsulära katastrofinsatser i stället utifrån de drabbades kollektiva behov. Staten förväntas därför inte i varje enskilt fall pröva om den enskilde kan få hjälp på annat sätt. Ur ett operativt perspektiv kommer det att i en kris- eller katastrofinsats som aktualiserar lagens tillämpning vara i stort sett omöjligt att skilja mellan försäkrade och oförsäkrade personer eller mellan personer

som hamnat i den aktuella situationen utan eget vållande och de som hamnat där på grund av sitt eget agerande eller brist på agerande (prop. 2009/10:98 s. 49).

Även om de formella förutsättningarna för att genomföra en katastrofinsats är uppfyllda finns ingen villkorslös skyldighet för regeringen att genomföra en sådan. Det kan finnas hinder mot att staten genomför en sådan insats trots att de formella förutsättningarna är uppfyllda. Det kan till exempel vara fråga om situationer då det drabbade landet inte medger att svenska staten genomför en katastrofinsats eller att säkerhetsläget eller infrastrukturen i det drabbade området omöjliggör en insats. I förarbetena nämns också den omständigheten att de drabbade självförfallat hamnat i den aktuella situationen (prop. 2009/10:98 s. 49).

5.4.3 Vad är en katastrofinsats?

Det finns ingen närmare definition av vad en katastrofinsats är, varken i lagen eller dess förarbeten. Detta var ett medvetet val av lagstiftaren som ville skapa en reglering med utrymme för flexibilitet. Avsaknaden av detaljreglering i fråga om vad en katastrofinsats är ger större handlingsfrihet och utrymme för individuella lösningar anpassade till den specifika händelsen. Samtidigt innebär det en risk för att regeringen ställs inför svåra gränsdragningsfrågor i fråga om en katastrofinsats ska genomföras eller inte (prop. 2009/10:98 s. 22).

5.4.4 Vem omfattas av en katastrofinsats?

Personkretsen är definierad i lag

En konsulär katastrofinsats kan omfatta svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar samt i Sverige bosatta utlänningar. Insatsen kan även omfatta medborgare i de nordiska länderna och EU-länderna samt deras familjemedlemmar i den utsträckning det följer av de konsulära skyldigheter Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med den nordiska samarbetsöverenskommelsen respektive EUF-fördraget och det konsulära

direktivet. Insatsen får inte avse ytterligare kategorier av personer utöver de nu uppräknade. Detta följer av lagens 3 §.

Begreppet familjemedlem definieras inte i lagen men vad som menas med det anges i förarbetena till 3 §. I första hand avses maka eller make, alternativt partner eller sambo, och barn under 18 år. I de fall det skulle ge orimliga resultat att tillämpa denna snäva familjekrets kan begreppet tolkas till att innefatta även personer utanför den närmaste familjekretsen (prop. 2009/10:98 s. 30 och 51).

Frågan om en utlänning är bosatt i Sverige ska avgöras på samma sätt som i LKEB, dvs. enligt reglerna i socialförsäkringsbalkens femte kapitel. Det anges inte i lagen utan endast i förarbetena till den (prop. 2009/10:98 s. 30).

En vidare personkrets jämfört med LKEB

Till skillnad från LKEB finns alltså inget krav på bosättning för svenska medborgare. Det krävs heller inte särskilda skäl för att bistå utlänningar som är bosatta i Sverige. Dessutom omfattas svenska medborgares utländska familjemedlemmar av lagen. Sammantaget innebär det att en konsulär katastrofinsats omfattar en betydligt vidare krets av personer jämfört med de som har möjlighet att få konsulärt ekonomiskt bistånd.

Detta motiveras av att den typen kris eller katastrof som lagen ska kunna tillämpas för är svår att förutse och skydda sig mot. Insatsen kommer troligen att genomföras under kaos- eller panik-artade förhållanden. Vid en sådan humanitär insats har det inte ansetts rimligt att neka personer med anknytning till Sverige hjälp. En vidare personkrets kan dessutom underlätta evakuering från ett katastrofområde. Att begränsa personkretsen på grund av ekonomiska motiv ansågs vid införandet av lagen inte rimligt för den typ av extraordinära situationer som lagen avser (prop. 2009/10:98 s. 29–30).

5.4.5 Vem beslutar i frågor om en katastrofinsats?

Regeringen beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats

Regeringen beslutar om en katastrofinsats ska genomföras eller inte. Det följer av lagens 4 §. Ett beslut om att en insats ska genomföras kräver även regeringsbeslut om att bevilja medel för insatsen.

För att rädda liv och minska lidande behöver en katastrofinsats snabbt komma i gång. Regeringens beslutsunderlag kommer i många fall att vara bristfälligt inledningsvis men behöver grundas på någon form av lägesbild. Samtidigt som krisberedskapsorganisationen tar fram en sådan bild kan utrikesförvaltningen och de berörda myndigheterna, i enlighet med sina instruktioner, påbörja sina respektive operativa åtgärder. När regeringen fattar sitt beslut kommer ett arbete därför i praktiken många gånger redan vara i gång. Det är dock först genom regeringens beslut som bestämmelserna i lagen blir tillämpliga. Den enskildes ersättningsskyldighet till staten kan därför inte göras gällande för åtgärder som vidtagits innan ett formellt beslut om en katastrofinsats har fattats (prop. 2009/10:98 s. 52).

UD samordnar en konsulär katastrofinsats

När regeringen fattat beslut om att genomföra och finansiera en katastrofinsats är det Regeringskansliet och då främst UD som beslutar hur resurserna ska användas. UD har även ett övergripande ansvar för att samordna insatsen som kan innefatta åtgärder som vidtas av flera olika myndigheter. Varje berörd myndighet fattar egna och självständiga beslut om att medverka i en insats. De fattar även beslut om hur det egna stödet ska utformas och avges (prop. 2009/10:98 s. 52).

Ytterst är det regeringen som ansvarar för insatsen. Vid svåra avvägningar som gäller komplicerade och ytterst politiska prioriteringar eller i frågor som får stora internationella konsekvenser kan därför även frågor om verkställighet behöva avgöras av regeringen (prop. 2009/10:98 s. 52).

5.4.6 Återbetalningsskyldighet

Den som omfattas av en konsulär katastrofinsats är som huvudregel skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Förmyndare är som huvudregel ersättningsskyldiga för barn under 18 år och dödsbon för avlidna. Detta följer av lagens 5 §.

Skyldigheten ger, precis som dess motsvarighet i 6 § LKEB, uttryck för att den enskilde själv har ett grundläggande ansvar vid vistelse utomlands, ett ansvar som bland annat innebär att ha ett rimligt försäkringsskydd. Statens kostnader vid en insats kan avse många olika saker men det är endast kostnader för transport respektive hälso- och sjukvård som kan bli föremål för ersättningsskyldighet. Avsikten med att låta enskilda vara ersättningsskyldiga för dessa kostnader är att de bör kunna täckas av en eventuell reseförsäkring. Detta under förutsättning att kostnaderna varit nödvändiga och skäligen (prop. 2009/10:98 s. 53–54).

Ersättningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Det anges i lagens 7 §. Möjligheten bör användas restriktivt (prop. 2009/10:98 s. 54).

Kammarkollegiet ska pröva frågor om ersättning till staten enligt lagen. Det följer av 6 § lagen om konsulära katastrofinsatser och 1 § förordningen (2010:814) om prövning av frågor om ersättning till staten enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

5.4.7 Förhållandet till katastrofmedicinska insatser

Inom ramen för en konsulär katastrofinsats kan staten också genomföra en katastrofmedicinsk insats (prop. 2009/10:98 s. 27–28). En sådan insats ska vara till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med anknytning till Sverige drabbats av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Insatsen innebär att en region får bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera de fysiska och psykiska följdverkningarna av olyckan eller katastrofen. Med människor med anknytning till Sverige menas svenska medborgare, svenska medborgares utländska familjemedlemmar och i Sverige bosatta utlänningar. Detta framgår

av 1 § lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Lagen tillkom efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 (prop. 2007/08:138 s. 20–21 och prop. 2014/15:76 s. 6). Som framgår ovan kan insatser enligt lagen genomföras inom ramen för en konsulär katastrofinsats. De kan också genomföras utan att någon konsulär katastrofinsats genomförs (prop. 2009/10:98 s. 27–28 och 50).

Det är Myndigheten för civilt försvar (MCF) som beslutar att inleda och avsluta en katastrofmedicinsk insats. Det följer av 4 § lagen om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands och 2 § förordningen (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands. Beslut att inleda en insats föregås dock alltid av information till Regeringskansliet och av att UD har försäkrat sig om att det land i vilket insatsen ska äga rum accepterar den. Ordningen ger i praktiken regeringen inflytande över besluten. Detta har bedömts nödvändigt eftersom beslutet är av stor principiell vikt, kan få konsekvenser för många människor och därmed har en politisk dimension (prop. 2014/15:76 s. 13–14).

5.4.8 Stöd och hjälp vid ankomst till Sverige

Om staten genomför en konsulär katastrofinsats innebär det med stor sannolikhet att personer evakueras och behöver stöd vid sin ankomst till Sverige. I sådana fall gäller lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige. Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer att ge stöd och hjälp till de evakuerade (2 § och prop. 2017/18:29 s. 1).

Med stöd av lagen får en kommun ge bistånd till enskilda utan föregående individuell prövning (3 §). Vidare får en annan kommun hjälpa den kommun dit de evakuerade ankommit till (4 §). Slutligen har kommunerna rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige (5 §).

6 Den konsulära verksamheten

6.1 Ständig verksamhet överallt

Den konsulära verksamheten bedrivs av utlandsmyndigheterna, de Stockholmsbaserade sändebuden, honorärkonsulaten, Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) och kansliet för stöd till mindre utlandsmyndigheter (UD-KSU).

På vissa större ambassader finns personer som arbetar heltid med konsulära frågor men för de flesta utlandsmyndigheter som enbart har ett fåtal anställda är det inte möjligt. I allmänhet är det utlandsmyndigheterna som har det primära ansvaret för de konsulära ärenden och frågorna. De får stöd och vägledning i sin handläggning och verksamhet av UD-KC. I de fall både utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet (UD) vidtar åtgärder är det vanligen utlandsmyndigheten som har kontakt med personen som är i behov av konsulärt stöd samt övriga berörda i verksamhetslandet, medan UD-KC har kontakt med berörda personer och myndigheter i Sverige.

De Stockholmsbaserade sändebuden biträds av UD-KSU som handlägger konsulära ärenden och hanterar konsulära frågor för sändebuden. Det sker i samråd med sändebuden och UD-KC.

Honorärkonsulerna utför konsulära uppgifter på uppdrag av en utlandsmyndighet.

Personer som har frågor om konsulärt stöd ska i första hand kontakta den svenska ambassaden eller konsulatet i det land han eller hon befinner sig i. Personer som befinner sig i Sverige kan under kontorstid kontakta UD-KC. Utanför ordinarie telefontid kan akuta frågor besvaras av UD-jouren. UD-jouren är en del av UD-KC men är bemannad dygnet runt, årets alla dagar. Om ett samtal eller e-post kommer till UD-jouren kan handläggarna där ge inledande information om på vilket sätt utrikesförvaltningen kan

bistå i frågan. Därefter vidarebefordras informationen till den aktuella utlandsmyndigheten och UD-KC för uppföljning.

UD-jourens huvuduppgift är just att hantera brådskande konsulära ärenden i samtliga utlandsmyndigheters ställe utanför deras kontorstid. Utöver detta ansvarar UD-jouren för UD:s larm- och beredskapsfunktion utanför ordinarie kontorstid.

6.2 Vad är ett konsulärt ärende?

Inom den konsulära verksamheten hanteras frågor ofta som konsulära ärenden. Ett konsulärt ärende har ofta till syfte att hjälpa en eller flera personer på ett specifikt sätt, till exempel genom att möjliggöra för dem att kunna resa hem till Sverige. Ärendet avslutas inte med något förvaltningsbeslut utan när målet har uppnåtts eller alla möjliga åtgärder vidtagits. Ibland innefattar det konsulära ärendet handläggning i förvaltningslagens mening. Det kan ske genom att ett provisoriskt pass utfärdas eller konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas.

Ofta innefattar det konsulära ärendet en mängd olika åtgärder som utgör faktiskt handlande av personal på UD och utlandsmyndigheterna. Det kan till exempel vara kontakter med diplomatiska företrädare i vistelselandet, rådgivning, vidareförmedling av information till anhöriga eller hjälp att ordna transport (jfr avsnitt 3.5.3 och 3.5.4).

6.3 Pass och andra resehandlingar

6.3.1 En konsulär uppgift men inte en del av det konsulära regelverket

De flesta av Sveriges ambassader och vissa konsulat är passmyndigheter och kan hantera passrelaterade ärenden. På vissa ambassader och konsulat går det endast att ansöka om provisoriskt pass. I vissa fall är det en ambassad eller konsulat i ett annat land som ansvarar för passärenden.

Enligt artikel 5 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser är det en konsulär uppgift att utfärda pass och resehandlingar (se avsnitt 4.1.3). De svenska reglerna om utlandsmyndigheternas

uppgifter att utfärda pass och andra resehandlingar finns i passlagen (1978:302), passförordningen (1979:664), förordningen (2024:994) om en provisorisk EU-resehandling samt Regeringskansliets föreskrifter om handläggningen av ärenden om pass, provisorisk EU-resehandling och nationellt identitetskort (UF 2009:9). Dessa regler är alltså inte del av det som benämns det svenska konsulära regelverket. När utrikesförvaltningen ger konsulärt stöd är passfrågor ändå ofta en viktig aspekt eftersom personer som behöver konsulärt stöd av olika anledningar kan sakna tillgång till ordinarie pass eller annan identifikationshandling. Konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas ibland (inte sällan vid assisterade utresor) för kostnader avseende provisoriska pass.

6.3.2 Identitet

Enligt 6 § första stycket 2 passlagen ska den som ansöker om ett pass styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Kravet gäller oavsett om ansökan avser vanligt eller provisoriskt pass. Passansökan ska enligt 7 § 1 avslås om bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen. Även om det ankommer på den enskilde att styrka sitt svenska medborgarskap har Justitieombudsmannen uttalat att Polismyndigheten har ett visst ansvar för att hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter (JO:s beslut den 19 oktober 2016 i dnr 2295-2015).

För den som vistas utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat sitt svenska medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i ett annat land kan ett provisoriskt pass utfärdas om det finns särskilda skäl (3 § passlagen och 11 § passförordningen). Något undantag från kravet på att kunna styrka sin identitet finns dock inte.

I Regeringskansliets föreskrifter om handläggningen av ärenden om pass, provisorisk EU-resehandling och nationellt identitetskort (UF 2009:9) finns vissa bestämmelser som svenska beskickningar och karriärkonsulat ska tillämpa när de fullgör uppgifter som passmyndighet utom riket. Enligt 14 § ska passmyndigheten noggrant kontrollera sökandens identitet. Av 15 § följer att sökanden i första hand ska styrka sin identitet genom att uppvisa en godtagbar

identitetshandling. Om sökanden inte har det ska han eller hon styrka sin identitet med en skriftlig försäkran där en intygsgivare intygar att sökandens uppgifter om identiteten är riktiga. Intygsgivaren kan till exempel vara en make, maka, sambo eller registrerad partner eller förälder, myndigt syskon eller under vissa förutsättningar en arbetsgivare (15 a §).

Om sökanden inte kan styrka sin identitet på något av dessa sätt får passmyndigheten godta att identiteten styrks på något annat tillförlitligt sätt (15 b §). Då gäller principen om fri bevisprövning. Passhandläggaren kan till exempel bedöma id-handlingar från vistelselandet och be sökanden att beskriva familjeförhållanden och tidigare bosättning samt bedöma riktigheten i dessa utifrån uppgifter som han eller hon har tillgång till i folkbokföringsregistret. Motsvarande regler för när Polismyndigheten handlägger ärenden om pass i Sverige finns i 3 kap. 1–5 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om pass och nationellt identitetskort (PMFS 2021:3).

En svensk medborgare ska som huvudregel ha med sitt pass när han eller hon reser in och ut ur landet (5 § passlagen).

6.4 Nödställda och frihetsberövade

6.4.1 Praxis rörande allmänt konsulärt stöd till nödställda och frihetsberövade

Som redogörs för i avsnitt 5.2.4 ska utlandsmyndigheterna lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. Även i övrigt ska utlandsmyndigheterna i skälig omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. Det framgår av 3 kap. 14 § IFUR.

Bestämmelsen i IFUR innehåller i sig inga begränsningar i fråga om vilka som kan få konsulärt stöd. När utlandsmyndigheterna hjälper enskilda med rådgivning av mindre omfattning frågar de i regel heller inte vilken anknytning personen har till Sverige innan råd och vägledning ges. Normalt sett har personen ändå någon form av anknytning till Sverige eftersom han eller hon vänder sig till den svenska utlandsmyndigheten.

I de fall mer omfattande konsulärt stöd behövs eller efterfrågas och det inte rör sig om rent ekonomiskt konsulärt bistånd har

utrikesförvaltningen en praxis för att bedöma i vilken mån sådant stöd ska ges. Denna praxis utgår från 3 och 4 §§ LKEB i fråga om vilka nödställda och frihetsberövade som ska ges allmänt konsulärt stöd. Det innebär att det i första hand är svenska medborgare bosatta i Sverige som ska ges sådant stöd, och att det krävs särskilda skäl för att ge stöd till svenska medborgare bosatta utomlands eller utländska medborgare bosatta i Sverige. Vidare innebär det att utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige inte ska ges konsulärt stöd.

Det förekommer att personer som inte är svenska medborgare men som har permanent uppehållstillstånd i Sverige flyttar utomlands och därefter ber om konsulärt stöd. Dessa personer ges enligt praxis inte konsulärt stöd. Vidare ska ett permanent uppehållstillstånd enligt 7 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) återkallas för en utlännings som inte längre är bosatt i Sverige. I praktiken innebär det att en person som avser att bo över ett år utomlands inte längre har rätt att behålla sitt permanenta uppehållstillstånd. Undantag kan göras för personer som avser flytta tillbaka till Sverige inom två år och anmäler detta i förväg till Migrationsverket. De kan då få behålla sitt uppehållstillstånd om de flyttar tillbaka till Sverige inom denna tid.

Utrikesförvaltningens praxis rörande vilka som ska ges allmänt konsulärt stöd finns delvis beskriven i några av de vägledningar som UD tagit fram. Den förmedlas också genom erfarenhets- och informationsutbyte vid kurser i konsulära frågor och vid de samråd som sker mellan utlandsmyndigheterna och UD-KC. Vad som utgör särskilda skäl för att hjälpa svenska medborgare som inte längre är bosatta i Sverige eller utländska medborgare som är bosatta i Sverige finns dock inte definierat någonstans.

Viss ledning vid bedömningen hämtas från förarbetena till LKEB. Ofta görs en allmän skälighetsbedömning. I den bedömningen beaktas även vilka åtgärder som är praktiskt möjliga att vidta med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Lokala regler, myndighetsstrukturer och säkerhetsläget i det land som utlandsmyndigheten verkar i påverkar också vilket allmänt konsulärt stöd som kan och faktiskt ges till enskilda.

6.4.2 Personer som förlorat sin plånbok

Det är relativt vanligt att personer som förlorat sin plånbok och/eller pass på en utlandssemester vänder sig till utlandsmyndigheterna för att få hjälp att ta sig hem. Om personen har kvar sitt pass eller annan identifikationshandling kan han eller hon ofta få medel överförda till sig från anhöriga eller vänner via privata företag.

Om personen i fråga inte har några identifikationshandlingar kan det vara svårare. Om han eller hon har egna medel kan utlandsmyndigheten med hjälp av en engångsfullmakt föra över medel från den enskildes bankkonto till Regeringskansliets bankgiro. Därefter kan utlandsmyndigheten betala ut kontanter till den enskilde, med avdrag för en konsulär avgift. Har den enskilde inte egna medel kan anhöriga föra över medel till Regeringskansliet på ett liknande sätt, för utbetalning av utlandsmyndigheten till den enskilde med avdrag för den konsulära avgiften. Samtliga tjänster av detta slag erbjuds endast för att möjliggöra hemresa till Sverige, inte för att enskilda ska kunna fortsätta sin vistelse utomlands.

6.4.3 Brottsoffer

UD har tagit fram en särskild vägledning om bistånd till brottsoffer i utlandet. I den lyfts det fram att en person som drabbas av brott i utlandet kan behöva personligt stöd. På begäran och i mån av resurser kan utlandsmyndigheten initialt följa med brottsoffret till läkare, polis, åklagare, advokat och andra berörda. Sådant stöd kan även fås av andra aktörer, till exempel ideella organisationer, vilket utlandsmyndigheten kan informera om. Utlandsmyndigheten kan också försöka bidra till att den utsatta får kontinuerlig information om ärendet, till exempel en kopia av polisanmälan och ett skriftligt läkarutlåtande. Om det behövs kan utlandsmyndigheten i vissa fall hjälpa till med att boka om hemresa eller hotell.

Som redogörs för i avsnitt 5.3.5 kan den som i utlandet blivit drabbad av våldsbrott beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd för vissa av de kostnader som uppstår i anslutning till brottet. I första hand ska dock det lokala rättssystemet och den enskildes egna resurser användas. Beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd ska det som huvudregel inte återkrävas (se 6, 8 och 12 §§ LKEB och avsnitt 5.3.6).

Utlandsmyndigheten bör också informera den drabbade om möjligheten att få rättshjälp. För personer som drabbats av sexualbrott finns viss möjlighet att få ersättning för biträde, bevisning, utredning samt kostnader för resa och uppehälle enligt 21 och 22 §§ rättshjälpslagen. För övriga brott krävs enligt 11 § rättshjälpslagen särskilda skäl för att få rättshjälp. (Se även avsnitt 5.3.5.)

6.4.4 Frihetsberövade

Inledning

Vid varje givet tillfälle hanterar utrikesförvaltningen ungefär 300 ärenden med svenskar som är frihetsberövade utomlands. Det rör sig vanligen om personer som är misstänkta för att ha begått brott och är frihetsberövade i väntan på sin rättegång eller personer som avtjänar ett fängelsestraff. Det kan också vara personer som hålls i förvar i väntan på deportation, till exempel för att de stannat i landet längre än tillåtet. Spanien, Storbritannien, Thailand, Turkiet, Tyskland och USA är några länder som återkommande har flera svenskar frihetsberövade.

Graden av stöd

Hur en utlandsmyndighet agerar för att ge stöd åt en frihetsberövad varierar med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I regel vidtas mer långtgående åtgärder om personen riskerar ett allvarligt straff, är omyndig eller frihetsberövad i ett land där förhållandena i stor utsträckning skiljer sig från motsvarande svenska förhållanden.

Om den frihetsberövade har nära anknytning till det land han eller hon frihetsberövats i, till exempel genom att utöver svenskt medborgarskap också vara medborgare där (dvs. har dubbelt medborgarskap) eller har nära anhöriga där, är det ofta ett skäl till att begränsa det konsulära stödet. Vilket stöd som kan vara påkallat får bedömas i det enskilda fallet, ofta i samråd med UD-KC. Stödet kan också behöva förändras över tid beroende på hur ärendet utvecklas (UD, Vägledning om ärenden med frihetsberövade utomlands m.m. [UD 2025], s. 17).

Åtgärder

En utlandsmyndighet ska så snart som möjligt försöka få direktkontakt med den frihetsberövade. Det kan ske genom besök, telefon eller videosamtal. Om det är uppenbart att något besök eller någon kontakt inte behövs, till exempel för att frihetsberövandet bedöms bli kortvarigt, kan utlandsmyndigheten avstå från det. Detsamma gäller om den frihetsberövade motsätter sig kontakt med utlandsmyndigheten. I vissa speciella fall kan utlandsmyndigheten behöva bedöma om ett besked från den frihetsberövade att motsätta sig kontakt är en genuin viljeyttring. En sådan bedömning görs alltid i samråd med UD-KC (UD 2025 s. 6).

Vid den initiala kontakten med den frihetsberövade ska utlandsmyndigheten informera om det konsulära regelverket och den konsulära sekretessen. Utlandsmyndigheten ska också ta reda på om den frihetsberövade personen vill ha konsulärt stöd. Om personen inte vill ha det och viljeyttringen bedöms genuin kan ärendet i normalfallet avslutas. Om personen önskar stöd ska utlandsmyndigheten efterhöra om den frihetsberövade önskar att en anhörig eller annan person hålls informerad. Det är viktigt för att kunna dela information som annars omfattas av sekretess.

Om den frihetsberövade är misstänkt för brott ska utrikesförvaltningen verka för att personen får ett juridiskt biträde. Utlandsmyndigheten bör alltid ha en förteckning över lämpliga brottmålsadvokater att kunna presentera för den frihetsberövade. Kostnaderna för denna bör dock som utgångspunkt bekostas av det lokala rättssystemet eller den enskilde själv. Om sådana resurser saknas kan konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas (se avsnitt 5.3.5).

Som utgångspunkt ska utlandsmyndigheten inte agera på ett sådant sätt att den riskerar att uppfattas som en part i målet. Utlandsmyndigheten får heller inte ge sken av att den misstror lagligheten i de beslut eller åtgärder som myndigheterna i verksamhetslandet fattar. Om frihetsberövandet skett godtyckligt eller på annat sätt i strid med allmänt vedertagna rättsprinciper kan utlandsmyndigheten och UD dock behöva agera på diplomatisk väg för att få till stånd en ändring. Utlandsmyndigheterna ska i sådana fall alltid samråda med UD-KC.

Utlandsmyndigheten ska vidare bevaka att den frihetsberövades sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig

myndighet inom rimlig tid. I den mån tidsutdräkten inte är förenlig med landets lagstiftning eller det på annat sätt framstår som påkallat bör utlandsmyndigheten, efter samråd med UD-KC, på diplomatisk väg påpeka detta. Att personal från utrikesförvaltningen närvarar vid en rättegång sker endast i undantagsfall.

Om frihetsberövandet pågår en längre tid bör utlandsmyndigheten se till att den frihetsberövade får regelbundna besök av en person från utlandsmyndigheten. Omfattningen av de konsulära besöken får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av utlandsmyndighetens resurser. Som allmän vägledning anses cirka två besök per år rimligt. Om den enskilde önskar kan utlandsmyndigheten även bidra till att möjliggöra besök av andra aktörer, till exempel en präst från Svenska kyrkan i utlandet.

Om utrikesförvaltningen får information om att den frihetsberövade lider av ohälsa tas kontakter med de lokala myndigheterna för att personen ska få och ges vård. I vissa länder kan dock sjukvård och fängelseförhållanden vara bristfälliga. Utrikesförvaltningen samarbetar med andra länder inom bland annat EU för att lyfta sådana frågor i förhållande till verksamhetslandet.

Möjligheten att vid en fällande dom få avtjäna sitt straff i Sverige regleras av EU-regler och internationella överenskommelser. Det är inte en konsulär fråga.

Ekonomiskt stöd

Många gånger avviker förhållandena i de utländska fängelserna och förvaren från de förhållanden som gäller vid motsvarande situation i Sverige. Personer som är frihetsberövade utomlands kan behöva köpa extra mat, hygienartiklar eller liknande. Utgångspunkten är att den enskilde står för sådana kostnader, antingen själv eller genom att anhöriga för över pengar direkt till ett konto i det aktuella landet. Mot en avgift kan anhöriga eller vänner också föra över pengar till utlandsmyndigheten som vidareförmedlar dem till den frihetsberövade. Enligt 1 och 2 §§ förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd är den avgiften 600 kr.

6.4.5 Försvunna personer

Ibland kontaktas utrikesförvaltningen av anhöriga eller vänner som uppger att en person försvunnit utomlands. Eftersom efterforskning av försvunna personer i första hand är en polisiär fråga ska utrikesförvaltningen hänvisa dessa personer vidare till den svenska polisen eller lokal polis i verksamhetslandet. Om Polismyndigheten inleder ett efterforskningsärende kan den begära bistånd av UD eller utlandsmyndigheten. Som tidigare nämnts har svenska myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen en skyldighet att hjälpa varandra inom ramen för sin egen verksamhet. Vilka åtgärder som utrikesförvaltningen i sådana fall vidtar beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel vara att ta kontakt med lokala myndigheter, sjukhus och platser där svenskar erfarenhetsmässigt brukar vistas.

6.4.6 Personer som blir sjuka eller drabbas av en olycka

Utrikesförvaltningens konsulära stöd till personer som blir sjuka eller drabbas av en olycka utomlands handlar främst om att ge råd och vägledning om hur de kan ombesörja sina behov av vård och eventuell hemtransport. Utlandsmyndigheterna gör i regel inte några sjukhusbesök.

De som har en giltig försäkring kan ofta få praktiskt stöd av sitt försäkringsbolag, till exempel med att hitta en lokal vårdgivare eller få hemtransport ordnad och bekostad. Den som vistas tillfälligt i ett annat EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien kan ha rätt till nödvändig vård på samma villkor som landets egna invånare. Därför rekommenderas alla ta med sig sitt så kallade EU-kort (europeiska sjukförsäkringskort) vid sådana resor. Kortet beställs från Försäkringskassan.

Många försäkringsbolag kräver att försäkringstagaren ska kontakta bolagets larmcentral innan han eller hon söker vård utomlands. Detta för att larmcentralen ofta har en lista på kvalitetssäkrade läkarmottagningar där den drabbade i första hand bör söka vård. Anledningen till att bolaget vill att den försäkrade ska använda de utpekade vårdgivarna är att det minskar risken för felbehandling eller onödigt dyr vård. Om larmcentralen kontaktats i förväg kan de vid behov också lämna en betalningsgaranti för akut vård.

Personer som inte har en giltig försäkring kan drabbas av väldigt höga vårdkostnader, särskilt om de reser utanför EU. Sådana kostnader utgör i princip aldrig skäl för att lämna ekonomiskt konsulärt bistånd. I regel bedöms det inte skäligt att lämna sådant bistånd för kostnader som hade kunnat undvikas om personen haft en giltig försäkring. Staten bekostar heller inte hemtransport för allvarligt sjuka personer. Kan de drabbade inte betala för kostnaderna med egna medel får de vända sig till anhöriga, vänner eller ideella organisationer.

Det händer att utlandsmyndigheterna kontaktas av sjukhus eller liknande vårdinrättningar utomlands som vårdar en medvetlös eller på annat sätt okontaktbar person som är svensk medborgare eller på annat sätt har anknytning till Sverige. För att ge vård kan sjukhuset kräva att utlandsmyndigheten åtar sig att betala för vården. I akuta fall behöver besked ges omgående och det kan då vara oklart om personen har en giltig försäkring. På grund av sitt tillstånd kan personen själv inte ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt 7 § UF 2003:10 får en beskickning eller ett konsulat i brådskande fall lämna en garanti för betalning av sjukvårdskostnader om vårdbehovet är akut och garantin är en förutsättning för att vård ska ges. Det gäller endast om vården avser en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person.

Utifrån nuvarande praxis ges betalningsgarantin under en begränsad tid, till exempel tolv timmar. Detta för att möjliggöra akut vård medan närstående kontaktas och försäkringsfrågan utreds. Är personen försäkrad tar normalt försäkringsbolaget vid i kontakterna med sjukhuset. Saknar personen försäkring får närstående ta ställning till frågor kring den fortsatta vården och betalningen för den.

Betalningsgarantin ses som en form av konsulärt ekonomiskt bistånd enligt LKEB även om den beviljas utan ansökan från den enskilde. I flera fall där staten ådragit sig kostnader har de enskilda accepterat betalningsansvar och ersatt staten för kostnaderna. I ett fåtal fall har personerna dock inte velat betala på frivillig väg. Det har då bedömts svårt att kräva dem på betalning.

6.4.7 Personer med psykiska besvär

En särskild grupp som återkommande blir nödställda i utlandet och behöver konsulärt stöd från svenska utlandsmyndigheter är personer med olika former av psykiska sjukdomar eller syndrom. Det rör sig inte om någon enhetlig grupp men ofta finns hos dessa personer både ett vårdbehov och en bristande sjukdomsinsikt samt en risk för att skada sig själv eller andra. Många av dem drabbas av höga vårdkostnader men saknar samtidigt en giltig försäkring, antingen för att de inte har någon försäkring alls eller för att försäkringen inte gäller på grund av att vårdbehovet varit känt när personen reste utomlands. UD har en särskild vägledning om stöd till denna grupp.

För utlandsmyndigheter som behöver ge stöd till en person med psykisk sjukdom eller syndrom kan det krävas omfattande åtgärder. Flera av dessa personer har svårt att ta egna kontakter och ge svar på relevanta frågor. Utlandsmyndigheten och UD-KC kan då behöva ombesörja kontakter med myndigheter, sjukhus och anhöriga. I de fall sjukdomstillståndet är akut syftar de första åtgärderna vanligtvis till att personen ska få omedelbar vård i det land han eller hon vistas i. Vården ges enligt det landets lagar och regler.

Utrikesförvaltningen kan behöva vara behjälplig med att förmedla kontakt och information mellan vårdgivare utomlands och i Sverige. Därefter blir det många gånger en fråga om att hjälpa personen att ta sig tillbaka till Sverige. I vissa fall kan personen behöva eskort eller ledsagning under resan och mötas upp för fortsatt vård vid ankomst till Sverige. Utrikesförvaltningen utför inte själv dessa uppgifter men arbetar ofta med att praktiskt ordna och samordna sådant stöd, till exempel genom kontakter med den lokala vårdgivaren i verksamhetslandet, vårdgivare i Sverige, flygplatspersonal och polis samt anhöriga och vänner.

Kostnaderna för vård och hemresa ska betalas av den enskilde. Om hon eller han saknar försäkring, egna medel och anhöriga eller vänner som kan och är villiga att betala kan det bli aktuellt att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd. Om vårdbehovet har gått att förutse eller om det kan tillgodoses i vistelselandet talar det mot att bevilja bistånd. Dessa faktorer måste dock vägas mot övriga omständigheter i det enskilda fallet. Om vårdbehovet är akut och om det krävs för att vård ska ges, kan utlandsmyndigheten lämna en betalningsgaranti för sjukvårdskostnaderna.

6.5 Särskilt om verksamhet som rör barn

6.5.1 Rätten att bestämma över barn

Enligt svensk rätt har barnets vårdnadshavare rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter, vilket också innefattar var barnet ska bo och vistas.

I takt med barnets stigande ålder och utveckling ska vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Ett barn som förts till ett annat land står ändå under sin eller sina vårdnadshavares ansvar (6 kap. 11 och 13 §§ föräldrabalken och Socialstyrelsen, Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter, [Socialstyrelsen 2004]).

Vid en placering med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) tar socialnämnden över vårdnadshavarens bestämmanderätt i den utsträckning det behövs för att genomföra vården (11 § fjärde stycket LVU). Det innebär att socialnämnden beslutar i frågor som rör den unges personliga förhållanden, till exempel om han eller hon ska få resa eller inte. Socialnämnden måste dock i största möjliga utsträckning låta både barnet och vårdnadshavarna vara delaktiga i dessa frågor. Den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till den unges ålder och mognad (Socialstyrelsen, LVU – Handbok för socialtjänsten [Socialstyrelsen 2023], s. 243).

6.5.2 Myndigheters behörighet att agera utomlands

Som redogörs för i avsnitt 4.1.1 är det enligt folkrätten inte tillåtet för en stat att utöva makt inom en annan stats territorium. Det innebär att svensk rätt i många fall kan reglera vad som gäller för personer som vistas utomlands men att svenska myndigheter aldrig kan verkställa svensk lag eller svenska domar och myndighetsbeslut utomlands (Bring m.fl. s. 114). Stater kan dock avtala om att samordna sina olika nationella regelverk, till exempel genom att underteckna konventioner om att de ska erkänna och verkställa varandras domar och beslut.

När det gäller barn som förs utomlands finns flera internationella regelverk rörande sådant samarbete. Främst är det 1980 års

konvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (SÖ 1989:7, nedan 1980 års Haagkonvention om bortförda barn), 1996 års konvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar till skydd för barn (SÖ 2013:14, nedan 1996 års Haagkonvention om skydd av barn) och Europarådskonventionen om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn.

Inom EU gäller rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (Bryssel II-förordningen). Den tillämpas av alla EU:s medlemsstater utom Danmark.

Svenska domstolar och myndigheter är skyldiga att på eget initiativ pröva om de är behöriga, dels enligt svenska interna bestämmelser, dels enligt de regler som styr svenska domstolars och myndigheters internationella behörighet. Den internationella behörigheten benämns ofta domsrätt och avser svenska domstolars och myndigheters behörighet i förhållande till andra staters domstolar och myndigheter (prop. 2018/19:102 s. 16).

Enligt Högsta domstolens praxis ska Bryssel II-förordningens domsrätsregler tillämpas i Sverige även i fall där det saknas anknytning till någon annan medlemsstat (NJA 2011 s. 499).

Huvudregeln enligt Bryssel II-förordningen är att domstolarna och myndigheterna i den medlemsstat där ett barn har sin hemvist vid den tidpunkt då talan väcks är behöriga (artiklarna 2 och 8). Hemvistbegreppet är ett autonomt EU-rättsligt begrepp, som inte har exakt samma innebörd som enligt svensk inhemsk rätt, till exempel föräldrabalken.

Vid tillämpning av Bryssel II-förordningen ska hemvist fastställas mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Hänsyn ska tas till barnets fysiska närvaro i en medlemsstat men även till andra omständigheter som kan visa att denna närvaro inte är tillfällig eller sporadisk. Vidare ska barnets fastställda hemvist avspegla det förhållandet att barnet i viss utsträckning är integrerat i socialt hänseende och i familjehänseende (se EU-domstolens dom den 2 april 2009 i mål C-523/07 och den 22 december 2010 i mål C-497/10).

6.5.3 Socialnämndens ansvar

Socialnämnden kan i flera olika situationer ha ansvar att så långt det är möjligt agera till skydd för utsatta barn och unga som har hemvist i Sverige men som befinner sig utanför landets gränser (Socialstyrelsen 2023, s. 186). Varje kommun har det yttersta ansvaret för att alla som är stadigvarande bosatta i kommunen får de insatser som de behöver. Det följer av 4 kap. 1 § och 29 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400). I regel anses den enskilde vara stadigvarande bosatt där han eller hon är eller borde vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen.

Enligt praxis upphör inte ansvaret för att en person tillfälligt vistas utomlands, om avsikten är att återvända till Sverige (RÅ 1987 ref. 174 och RÅ 1995 ref. 70). Socialnämndens närmare möjligheter att agera beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet och vilket land som är behörigt att fatta beslut om den unge (se ovan om domsrätt samt Socialstyrelsen 2023, s. 186).

6.5.4 Ramar för utrikesförvaltningen

Mot bakgrund av vad som gäller enligt svensk rätt får utrikesförvaltningen endast bistå personer under 18 år om det är förenligt med deras vårdnadshavares önskemål eller i enlighet med direktiv från socialtjänsten.

När barn vistas utomlands måste hänsyn även tas till att svenska myndigheter inte får utöva makt i ett annat land. Är det land där barnet vistas anslutet till ett internationellt regelverk finns ofta former för samarbete mellan länderna. Om landet inte är anslutet till någon av de tidigare nämnda konventionerna kan svenska myndigheter i regel inte hävda någon rätt att verkställa eller få gehör för svenska myndighetsbeslut eller domstols domar. Det innebär att frågor om barnet får prövas av vistelselandets myndigheter och domstolar där andra regler kan gälla i fråga om vem som har rätt att bestämma över barnet.

6.5.5 Olovligen bortförda och kvarhållna barn

Vad är ett olovligt bortförande eller kvarhållande?

Utlandsmyndigheterna involveras ibland i ärenden rörande barn som olovligen förs eller kvarhålls utomlands. Ett bortförande eller kvarhållande är i regel olovligt om det sker mot en vårdnadshavares vilja. Oftast är det den ena föräldern som bortför eller kvarhåller barnet mot den andra förälderns vilja.

Tillämpliga internationella regelverk

Det finns flera internationella regelverk som kan aktualiseras i ärenden om bortförda och kvarhållna barn.

Regelverken har flera syften. Ett är att skapa en gemensam ordning för att vårdnadsrätten i barnets hemvistland ska respekteras även när barnet befinner sig i ett annat land. Ett annat är att säkerställa att barn som olovligen förts bort kan återföras till hemvistlandet. UD är svensk centralmyndighet i dessa fall. Det innebär att om ett barn olovligen förs till eller kvarhålls i ett land där någon av regelverken är tillämpliga sköts kontakten mellan centralmyndigheterna i de båda länderna. Utlandsmyndigheterna behöver därför normalt inte involveras och det blir heller inte fråga om att ge konsulärt stöd.

När inget internationellt regelverk är tillämpligt

Om ett barn olovligen förs till eller kvarhålls i ett land där inget av regelverken är tillämpliga finns varken någon centralmyndighet i det landet att samarbeta med eller något gemensamt regelverk att samarbeta utifrån. Det är i stället den nationella lagstiftningen i landet där barnet vistas som reglerar om och under vilka förutsättningar ett återförande kan ske. Möjligheten för UD att agera är därför mycket mer begränsad i dessa fall än i de ärenden där det finns ett tillämpligt internationellt regelverk. Det är till exempel inte säkert att den förälder som anses vara vårdnadshavare i Sverige anses vara det i det land dit barnet förts, eller att den personen har rätt att ta med sig barnet hem till Sverige.

I dessa situationer hanteras ärendet som ett konsulärt ärende. Beroende på hur situationen och förutsättningarna ser ut bedömer UD-KC i dialog med utlandsmyndigheterna vilket bistånd som bör ges. Det kan till exempel vara att kontakta den bortförande eller kvarhållande föräldern för att undersöka möjligheter till ett frivilligt återförande eller att initiera dialog mellan föräldrarna. Om det inte är möjligt att få till stånd ett frivilligt återförande av barnet till Sverige kan det som kvarstår för den kvarlämnade föräldern vara att inleda en process om till exempel vårdnad i en nationell domstol i det landet barnet vistas. Utlandsmyndigheten kan då bistå med kontaktuppgifter till juridiska ombud i landet som kan företräda den kvarlämnade föräldern i en sådan process.

Eftersom det är verksamhetslandets lag som gäller får utrikesförvaltningen inte medverka till att föra tillbaka barnet till Sverige på ett sätt som strider mot lagen i det landet. Utrikesförvaltningen kan heller inte ingripa i enskilda rättsliga ärenden eller rättsprocesser, stå för kostnader för juridiskt ombud, ge juridisk rådgivning eller företräda någon av parterna i domstol.

6.5.6 Strandsatta barn

Det händer att utlandsmyndigheterna kontaktas av personer under 18 år som har eller har haft hemvist i Sverige och som av sin vårdnadshavare har lämnats kvar i utlandet, till exempel hos släktingar. Barnen vill ofta ha hjälp med att få pass, resa till Sverige och ibland uppehålle. Utlandsmyndigheterna ska i dessa fall kontakta UD-KC som kontaktar socialtjänsten i barnets eller vårdnadshavarens hemkommun (UD, Vägledning gällande minderåriga bosatta i Sverige som söker hjälp hos svensk utlandsmyndighet [UD 2016a]).

Eftersom barn står under sin vårdnadshavares ansvar (se ovan) är huvudregeln att utrikesförvaltningen varken kan eller ska bistå personer under 18 år om det inte är förenligt med deras vårdnadshavares önskemål.

Om socialtjänsten bedömer att den har behörighet och bör agera för barnet kan den dock vidta vissa åtgärder och be utrikesförvaltningen om stöd att utföra dessa. Om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas

eller det annars finns särskilda skäl kan socialtjänsten lämna ett yttrande till passmyndigheten/utlandsmyndigheten som möjliggör att ett provisoriskt pass utfärdas utan vårdnadshavarens medgivande (11 och 11 a §§ passlagen). Socialtjänsten kan också utreda hur barnets hemresa och eventuella uppehålle ska finansieras, samt i vissa fall besluta om ekonomiskt stöd för det ändamålet. Utlandsmyndigheten kan i dessa situationer ordna med barnets hemresa.

Det är dock relativt vanligt att socialtjänsten bedömer att den inte har behörighet att agera eller att det saknas skäl att agera i strid med vårdnadshavarnas vilja. I de fallen kan utrikesförvaltningen inte bistå barnen.

6.6 Personer som utsätts för familjerelaterat tvång

6.6.1 Inledning

Utrikesförvaltningen ger också konsulärt stöd till personer som bedöms utsatta för så kallat familjerelaterat tvång. Det rör personer som förts ut ur Sverige eller som tvingas stanna kvar utomlands av sina närstående i en hedersrelaterad eller patriarkal kontext. De drabbade förhindras från att återvända till Sverige och utsätts för eller riskerar att utsättas för olika former av våld, tvång och kontroll från sin familj och släkt. Våldet och tvånget kan även inkludera barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning. Det rör sig vanligen om kvinnor och barn som vid besök i sitt eller sin makes eller sina föräldrars ursprungsland blir fråntagna sina pass och tvingas stanna kvar utomlands. Det kan också röra sig om barn och unga som skickas utomlands i uppfostringssyfte och där utsätts för våld och kränkningar.

Den utsatta gruppen skiljer sig från de flesta andra nödställda framför allt genom att det är personens närstående som är orsaken till utsattheten. Att uppmana de drabbade att ta kontakt med vänner och familj för att få hjälp är därför inte möjligt.

UD-KC stöttar utlandsmyndigheterna i deras arbete med att ge konsulärt stöd till utsatta personer och håller kontakt med relevanta aktörer i Sverige för att samordna arbetet. Det finns även en utsänd regional rådgivare för dessa frågor.

Precis som för andra nödställda ges konsulärt stöd till denna grupp med stöd av artikel 5 Wienkonventionen om konsulära

förbindelser och 3 kap. 14 § IFUR. Det finns inga föreskrifter som särskilt reglerar just denna verksamhet. Den bedrivs i stället utifrån den vägledning som UD-KC har tagit fram för ändamålet (UD, Vägledning gällande nödställda som genom familjerelaterat tvång förts ut ur landet eller kvarhålls utomlands mot sin vilja [UD 2020]).

6.6.2 Vilka ges stöd?

Ofta får utrikesförvaltningen kännedom om en utsatt person genom samtal till en ambassad eller till UD-jouren. Det kan vara den utsatta personen själv eller en vän eller anhörig till denna som hör av sig. Det kan också vara svensk polis, socialtjänst eller skola som kontakter UD-KC för att lämna information.

Vid bedömningen av om konsulärt stöd ska ges till en person som är utsatt för familjerelaterat tvång är utgångspunkten att personen ska ha hemvist i Sverige och vara svensk medborgare eller ha ett giltigt uppehållstillstånd. Det innebär till exempel att om en person frivilligt flyttar utomlands och först efter flykten utomlands drabbas av familjerelaterat tvång så ges inte konsulärt stöd. Om personen i fråga däremot har åkt utomlands i tron om att det rör sig om en kortare utlandsvistelse och väl på plats frångästs pass och möjligheter att resa tillbaka till Sverige kan konsulärt stöd ges.

Även ifall då en person varit utomlands en längre tid kan konsulärt stöd ges om anledningen till att personen inte kunnat kontakta utrikesförvaltningen tidigare är just för att han eller hon under denna tid varit utsatt för familjerelaterat tvång. Om det bedöms att en person avregistrerats från folkbokföringen mot sin vilja som en del i det förtryck han eller hon utsatts för kan personen i vissa fall få konsulärt stöd även om han eller hon inte längre är folkbokförd i Sverige. En förutsättning är att personen har giltigt uppehållstillstånd. För att utrikesförvaltningen ska agera konsulärt krävs också en uttrycklig begäran från den nödställda.

När det gäller barn krävs som alltid samtycke från vårdnadshavarna eller behörig socialtjänst för att utrikesförvaltningen ska kunna agera för att försöka hjälpa barnet tillbaka till Sverige (se avsnitt 6.5).

Om personen som efterfrågar stöd inte bedöms kunna få särskilt stöd enligt den praxis som beskrivs ovan, till exempel för att tvånget

uppstått efter att personen frivilligt flyttat utomlands, får han eller hon besked från utlandsmyndigheten om att den inte kan bistå i frågan. Ibland kan det ändå aktualiseras ett vanligt passärendande. Personen kan också hänvisas vidare till socialtjänsten eller polisen i Sverige eller de lokala myndigheterna i det land han eller hon befinner sig i. Det är inte fråga om något formellt avslag och utlandsmyndigheternas ställningstagande dokumenteras inte särskilt utan får endast till följd att något ärende om familjerelaterat tvång inte öppnas.

6.6.3 Insatsernas syfte

Huvudsyftet med det konsulära stödet för personer som utsätts för familjerelaterat tvång är alltid att hjälpa personen att komma hem till Sverige. Utrikesförvaltningen kartlägger förutsättningarna för en hemresa genom att ta kontakt med den enskilde och undersöka de praktiska och rättsliga omständigheterna på plats. Om det bedöms möjligt att genomföra en hemresa planeras den av utrikesförvaltningen i samråd med den enskilde och övriga berörda aktörer. Det är utlandsmyndigheten som har kontakt med den enskilde i utlandet medan UD-KC har kontakt med berörda aktörer i Sverige. Utrikesförvaltningens roll i dessa ärenden handlar, precis som i många andra konsulära ärenden, till stor del om att agera som en förbindelselänk mellan den nödställda och myndigheter samt aktörer i både Sverige och vistelselandet.

Skillnaden gentemot annan konsulär verksamhet kan sägas vara att graden av stöd och anpassning av stödet som ges är betydligt större än vanligt. Skälet till det är att personerna bedöms vara särskilt utsatta och därför inte kan bistås på ordinarie sätt, till exempel genom hjälp till självhjälp. I vissa fall bedöms det dock som mycket svårt utifrån ett säkerhetsperspektiv att vidta åtgärder för att hjälpa personerna till Sverige. I de fallen blir också de konsulära insatserna begränsade.

Det är väldigt sällan som ärendena innebär att konsulärt ekonomiskt bistånd aktualiseras. Eventuella kostnader betalas i de allra flesta fall av socialtjänsten. I undantagsfall betalar utrikesförvaltningen för kostnaderna genom ett särskilt anslag som UD-

KC disponerar. De enskilda behöver i de fallen inte återbetala kostnaderna.

6.7 Avlidna

Om en person med anknytning till Sverige avlider utomlands kan utrikesförvaltningen bistå med viss hjälp och stöd till anhöriga.

En viktig uppgift är också att anmäla dödsfallet till Skatteverket om den avlidne är eller någon gång varit folkbokförd i Sverige. Skatteverket registrerar uppgiften och meddelar därefter att personen avlidit via ett speciellt informationssystem som andra myndigheter och många privata företag, banker och försäkringsbolag är kopplade till. Ett intyg om dödsfallet utfärdat av en behörig läkare eller myndighet ska bifogas till anmälan.

Handläggningen av ett ärende inleds med att UD eller en utlandsmyndighet får information om dödsfallet. Utlandsmyndigheten är skyldig att förvissa sig om den avlidnes identitet. Det framgår av 1 § Utrikesdepartementets föreskrifter om åtgärder vid dödsfall i utlandet (UF 1987:12). I de flesta fall råder det inte någon tvekan om identiteten och det krävs då inga särskilda åtgärder från utlandsmyndighetens sida (UD, Vägledning om dödsfall i utlandet [2016b]).

Om den avlidnes anhöriga befinner sig i verksamhetslandet ska utlandsmyndigheten vidta lämpliga åtgärder för att de snarast ska bli underrättade (1 § UF 1987:12). Detta sker vanligen genom lokal polis. Om den avlidnes anhöriga befinner sig i Sverige eller i tredje land är det UD-KC som ansvarar för att meddela Polismyndigheten som i sin tur lämnar besked till de anhöriga, vanligen genom personligt besök eller via polis i tredje land (UD 2016b).

Initialt undersöker anhöriga, utlandsmyndigheten eller UD-KC om den avlidne var försäkrad. Finns det en giltig försäkring ombesörjer försäkringsbolaget vidare hantering av ärendet. Försäkringen täcker normalt kostnad för hemtransport av kvarlevorna. I ett fåtal fall kan utlandsmyndigheten och UD-KC behöva ombesörja viss hantering av värdesaker medan övriga tillhörigheter hanteras av försäkringsbolaget. Utlandsmyndigheten kan behöva utfärda dokument för hemtransporten.

I övrigt begränsas utrikesförvaltningens handläggning till att bevaka att dödsbevis sänds med avsedd blankett till Skatteverket eller den mottagande begravningsbyrå. När personen är registrerad som avliden i folkbokföringen kan ärendet normalt avslutas. I de fall polisrapport eller obduktionsrapport efterfrågas av anhöriga försöker utlandsmyndigheten bistå och inväntar dessa innan ärendet avslutas.

Om den avlidne inte var försäkrad kan utrikesförvaltningen bistå med de praktiska aspekterna kring att ordna transport av kvarlevorna till Sverige eller att ordna en lokal begravning (2 § UF 1987:12). Om de anhöriga befinner sig i Sverige efterhör UD-KC vad deras önskemål är och informerar om alternativ för hemtransport eller lokal begravning. Om dödsfallet skett i ett EU- eller EES-land, Schweiz eller Storbritannien uppmanas anhöriga att själva anlita en begravningsbyrå.

Det finns ingen skyldighet för anhöriga att betala för hemtransport eller lokal begravning. Om den avlidne var bosatt i Sverige vid dödsfallet och saknar egna medel för att betala för en begravning kan socialtjänsten i den avlidnes hemkommun bevilja ekonomiskt bistånd som möjliggör en värdig begravning. Det gäller även om begravningen sker utomlands (12 kap. 1 § och 29 kap. 1 § socialtjänstlagen samt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd, ändrad t.o.m. HSLF-FS 2025:25).

Var personen bosatt utomlands vid dödsfallet har socialtjänsten inget ansvar (jfr 29 kap. 1 § socialtjänstlagen). I vissa länder bekostar landets egna myndigheter en lokal begravning om personen var bosatt där. I andra länder bekostar staten bara begravningen om personen var medborgare i landet.

Det förekommer att den avlidne saknar försäkring och varken anhöriga, eventuell hemkommun i Sverige eller landet där den avlidne vistades och eventuellt var bosatt i avser betala för hemtransport eller en lokal begravning. I de fallen kan konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas för en värdig lokal begravning. Detta sker med stöd av 6 § LKEB och 3 § UF 2003:10 (se även avsnitt 5.3.5 ovan). I regel efterges kostnaden för en sådan begravning med stöd av 9 och 13 §§ LKEB.

I vissa länder kan det vara svårt att få fram ett dödsbevis innan kremering eller begravning skett. Det innebär att Skatteverket ibland inte kan registrera dödsfallet förrän så skett, vilket också får till följd

att anhöriga kan ha svårt att få reda på om den avlidne har tillgångar på banken som kan bekosta kremering eller begravning.

Utlandsmyndigheterna kan också ta hand om pass och andra mindre tillhörigheter om dessa inte tas omhand på annat sätt (6 § UF 1987:12). Har den avlidne efterlämnat resväskor hänvisas anhöriga dock till att själva bekosta frakten för sådana. Varken UD eller utlandsmyndigheterna hjälper längre till med bouppteckning och arv efter personer som avlidit utomlands.

6.8 Handläggningen av konsulärt ekonomiskt bistånd

Den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd får fylla i en särskild blankett på utlandsmyndigheten. Där anger den sökande bland annat sitt namn, sina kontaktuppgifter och skälen för sin ansökan. Utlandsmyndigheten skriver sedan sitt beslut på blanketten.

Om ansökan beviljas undertecknar biståndsmottagaren att han eller hon mottagit beloppet som beviljats honom eller henne. Det sker på samma blankett. Genom att underteckna mottagandet bekräftar biståndsmottagaren också att han eller hon är medveten om sin skyldighet att återbetala beloppet och avgiften på 600 kr. Biståndsmottagaren bekräftar också att han eller hon har fått information om återbetalning och förenklad delgivning.

När utlandsmyndigheten avslutat sin konsulära insats bokförs utgiften. Redovisningsunderlaget (ansökningsblanketten) skickas till UD-KC som inleder ett återkravsärende.

Om utlandsmyndigheten avslår ansökan skrivs motiveringen också på ansökningsblanketten. Där finns också information om hur den enskilde överklagar ett sådant beslut.

6.9 Konsulär krisberedskap

6.9.1 Inledning

Organisationen för konsulär krisberedskap har till stora delar byggts upp de senaste 20 åren. Efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 tillsattes den så kallade Katastrofkommissionen. Den kom fram till

att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett yttersta ansvar som garant för medborgarnas säkerhet och trygghet även utanför landets gränser. Kommissionen drog också slutsatsen att Regeringskansliet saknade en organisation för att hantera allvarliga kriser utomlands när flodvågskatastrofen inträffade. (Se SOU 2005:104 s. 13 och 95–97.)

Sedan dess har det pågått ett löpande arbete för att säkra utrikesförvaltningens handlingskraft i krislägen. Arbetet bedrivs både inom UD i Stockholm och på svenska ambassader och konsulat. Enligt förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser är statens huvudsakliga uppgift inom detta område att ha en organisation och en beredskap för att som en kompletterande aktör gripa in och stötta svenskar vid kriser eller katastrofer utomlands (prop. 2009/10:98 s. 20).

Riksrevisionen genomförde 2016 en granskning av den konsulära krisberedskapen. Utrikesförvaltningen bedömdes i allt väsentligt ha genomfört de ändringar av den konsulära organisationen som Katastrofkommissionen förslagit. Riksrevisionen bedömde vidare att utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation var ändamålsenligt och resurseffektivt organiserad men gav ett par rekommendationer för att ytterligare förbättra krisberedskapen (RiR 2016:13, s. 5–8). Nedan följer en beskrivning av utrikesförvaltningens konsulära krisorganisation.

6.9.2 UD:s ansvar

UD-KC ansvarar för departementets och utlandsmyndigheternas konsulära beredskapsplanering. Det följer av 14 och 32 §§ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2025:1). På enheten finns en särskild grupp som arbetar löpande med konsulära krisberedskapsfrågor genom att bland annat stödja ambassaderna i deras konsulära krisberedskapsarbete, genomföra övningar och utföra omvärlds- och hotbildsanalyser.

Vid en konsulär kris är det UD-KC som leder det operativa konsulära krisarbetet. Det arbetet ska bedrivas enligt enhetens plan för konsulär krishantering (14 och 32 §§ UF 2025:1).

En kris som drabbar svenskar utomlands och därför är av konsulär karaktär påverkar ofta också säkerheten för personalen på den svenska utlandsmyndigheten. En kris är därför sällan enbart konsulär. Denna promemoria fokuserar dock på konsulära frågor. I praktiken är den konsulära krisorganisationen ofta en del av UD:s samlade krisorganisation som enligt arbetsordningen leds av expeditionschefen och bedrivs enligt departementets samlade kris- och beredskapsplan (9–13 §§ UF 2025:1).

6.9.3 Utlandsmyndigheternas ansvar

Enligt 3 kap. 11 § IFUR är ambassader och konsulat skyldiga att hålla viss beredskap för att kunna bistå enskilda vid kris- eller katastrofsituationer. Vad denna skyldighet innebär definieras närmare i Regeringskansliets föreskrifter om konsulär beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5).

Där anges att varje utlandsmyndighet har ett ansvar för att hålla konsulär beredskap för att bistå svenska medborgare och vissa andra personer med evakuering eller andra åtgärder som kan behöva vidtas vid kris- eller katastrofsituationer och därmed jämförliga omständigheter i verksamhetslandet. Utlandsmyndigheternas beredskapsansvar gäller för de personer som omfattas av lagen om konsulära katastrofinsatser (2–3 §§ UF 2011:5, jfr 3 § lagen om konsulära katastrofinsatser).

Av föreskrifterna framgår vidare att varje ambassad och konsulat ska ha en konsulär beredskapsplan. Den ska bland annat innehålla en checklista med förstahandsåtgärder vid kris, en intern larmrutin och en uppskattning av antalet i verksamhetslandet bofasta och besökande svenska medborgare samt utländska familjemedlemmar till svenska medborgare. Krisplanen ska också innehålla en hotbilsbedömning för verksamhetsområdet och en plan för att kunna evakuera svenska medborgare, deras familjemedlemmar och i Sverige bosatta utlänningar till en säker plats inom landet, till ett angränsande land eller Sverige. Mindre utlandsmyndigheter får om UD-KC godtar det upprätta en förkortad beredskapsplan. Beredskapsplanen ska hållas aktuell och ses över årligen (5–6 §§ UF 2011:5).

Utlandsmyndigheten ska även genomföra en konsulär krisberedskapsövning minst en gång per år. Kravet på att öva varje år är infördes efter rekommendation från Riksrevisionen (9 a § UF 2011:5, RiR 2016:13, s. 5–8 och skr. 2016/17:53).

Det överordnade syftet med beredskapsplaneringen är att utlandsmyndigheterna ska kunna fullgöra sitt konsulära krisuppdrag (UD, Vägledning gällande Regeringskansliets ändrade föreskrifter [UF 2011:5] rörande utlandsmyndigheternas beredskapsplanering [UD 2014]).

Vid en kris, katastrof, svår olycka eller därmed jämförlig omständighet i verksamhetslandet ska ambassaden eller konsulatet där undersöka om någon som är svensk medborgare eller bosatt i Sverige har avlidit eller skadats eller i övrigt drabbats allvarligt. Utlandsmyndigheten ska fortlöpande underrätta Regeringskansliet om läget och om vilka åtgärder som vidtagits i verksamhetslandet med anledning av händelsen (3 kap. 12 § IFUR).

6.9.4 Förstärkningsresurser

UD-KC förfogar över en konsulär beredskapsstyrka för förstärkning av den egna personalstyrkan och en konsulär snabbinsatsstyrka för förstärkning av en eller flera berörda utlandsmyndigheter. Enligt UD:s arbetsordning är det chefen för UD-KC som beslutar om att kalla in dessa förstärkningsstyrkor (32 och 71 §§ UF 2025:1).

Beredskapsstyrkan består av ungefär 15 medarbetare som i första hand används för att förstärka UD-jouren genom att ta emot samtal och förmedla information till allmänheten. En tjänsteman ur styrkan står i formell beredskap under helger.

Snabbinsatsstyrkan (Snits) består av ungefär ca 30 personer som är anställda på UD och som åtagit sig att med kort varsel ställa upp och förstärka en utlandsmyndighet i samband med en konsulär kris. Hur många som ska sändas ut anpassas efter situationen. På plats är det chefen för utlandsmyndigheten som leder krisarbetet och fördelar arbetsuppgifterna. Personerna i snabbinsatsstyrkan blir då en del av utlandsmyndighetens krisorganisation. Finns det ingen svensk diplomatisk representation på plats är det i stället en person ur snabbinsatsstyrkan som utses att leda och samordna den.

6.9.5 Stöd från andra myndigheter

Vid en konsulär kris kan UD anmoda Myndigheten för civilt försvar (MCF) att aktivera den så kallade stödstyrkan. I den ingår personal från MCF, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen. Styrkan är flexibel och sätts samman utifrån de behov som identifieras. Dess syfte är att kunna stödja utlandsmyndigheten och nödställda svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige vid en allvarlig olycka eller katastrof utomlands. Att MCF i samverkan med berörda myndigheter och organisationer ska förbereda för att myndigheten med kort varsel och i ett inledande skede ska kunna utföra denna uppgift framgår av 8 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för civilt försvar.

Av 14 § framgår att myndigheten utöver insatserna i det inledande skedet på regeringens uppdrag också ska kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands. Myndigheten ska i det sammanhanget särskilt underlätta kontakterna mellan enskilda och myndigheter, verka för samordning av myndigheters, organisationers och övriga aktörers åtgärder, verka för samordning av den offentliga informationen om den reglering som har betydelse för dem som drabbats samt identifiera behov av särskilda insatser.

Stödstyrkans funktion och organisation är inte på något närmare sätt författningsreglerad utan beskrivs i stället i den samverkansplan som tagits fram av de myndigheter som ingår i den. Av den framgår att MCF har samordningsansvaret för styrkan men att varje deltagande myndighet och organisation beslutar om sin medverkan och ansvarar för sin verksamhet (MCF 2026, UD 2009 rev. 2016).

Vid kriser kan utlandsmyndigheterna också begära och få stöd av Försvarmakten enligt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

6.9.6 Listor över svenskar i utlandet

Personer som befinner sig utomlands kan registrera sin utlandsvistelse och sina kontaktuppgifter hos utrikesförvaltningen genom ett formulär på swedenabroad.se. Förteckningen kallas för svensk-listan. Den används av utlandsmyndigheterna och UD för att

kontakta de svenskar som befinner sig i ett land om en konsulär kris-situation skulle uppstå där. Listan används också i krisberedskapssyfte som en del av arbetet med att uppskatta hur många svenskar som kan befinna sig i ett land, för att på så sätt veta hur en eventuell konsulär insats ska dimensioneras.

Registrering är frivillig och gäller max ett år åt gången. Det går också att avregistrera sig när som helst. Hur många som registrerar sig påverkas av de förutsättningar som råder i landet för tillfället, till exempel om det är säsong för resor till det specifika landet och om det generellt anses vara ett säkert land eller inte. Vid en konsulär kris ökar antalet registreringar ofta dramatiskt. Listan som sådan ger därför inte någon fullständig bild av hur många svenskar som befinner sig i ett land vid ett visst givet tillfälle. Det går inte heller att i listan direkt utläsa vilka som vid en kris skulle ges konsulärt stöd.

Vid en krissituation i utlandet får utrikesförvaltningen kännedom om eventuellt drabbade eller hjälpsökande svenskar på flera olika sätt, bland annat genom självregistrering, men också genom samtal från personer på plats och deras anhöriga till UD-jouren. UD söker också aktivt kontakt med svenskar som kan befinna sig på platsen genom mejlutskick och så kallade push-notiser.

UD arbetar strukturerat med att löpande sammanställa vilka svenskar som finns i det krisdrabbade området och är i behov av konsulärt stöd. Uppgifterna kontrolleras för att utröna personernas medborgarskap, var de är bosatta och om de har giltigt uppehållstillstånd i Sverige. Den svensklista som senare utgör underlag för UD:s och svenska utlandsmyndigheters åtgärder i en krissituation, såsom vid evakueringsinsatser, är således en granskad och bekräftad sammanställning.

6.9.7 Reseavrådan

UD avråder från resor till ett land, eller delar av ett land, när säkerhetssituationen bedöms som mycket farlig, oberäknelig eller kan förändras snabbt. Det kan till exempel handla om politiska oroligheter, våldsamheter, specifika hot eller risk för allvarlig smittspridning. UD kan också avråda från resor på grund av följderna av en naturkatastrof. En avrådan kan också bero på att det är mycket

svårt för UD och utlandsmyndigheten att hjälpa svenska resenärer på plats, till exempel i konfliktområden. Det finns tre olika nivåer för UD:s reseavrådan.

- Avrådan från **icke nödvändiga resor**. Denna avrådan avser turistresor eller resor för att besöka vänner, familj och släkt.
- Avrådan från **alla resor**. Denna avrådan gäller för turistresor, resor för att besöka vänner, familj och släkt men också för arbetsresor och andra typer av resor.
- Avrådan för **alla resor** och en **uppmaning att lämna landet**. Detta är den högsta nivån av avrådan och utfärdas bara i situationer med överhängande fara för liv och hälsa, till exempel vid krig eller krigsliknande förhållanden och då möjligheterna att lämna landet är eller riskerar att bli starkt begränsade.

Enligt UD:s arbetsordning är det chefen för UD-KC som beslutar om avrådan från att resa (32 och 71 §§ UF 2025:1). Rutiner för hur beslutet bereds beskrivs i UD:s vägledning om avrådan (UD 2010, rev. 2021). Innan beslutet fattas inhämtas underlag och synpunkter från den ansvariga utlandsmyndigheten och berörda enheter på UD. Utlandsmyndigheten och departementet samverkar även med nordiska och europeiska motsvarigheter samt internationella organisationer i dessa frågor. När beslutet är fattat publiceras informationen på regeringens och ambassadens hemsida samt i andra digitala kanaler. Information ges även till representanter för rese- och försäkringsbranschen.

Många hemförsäkringar innehåller försäkringsskydd för resa utomlands upp till 45 dagar. Om UD har avrått från att resa till ett land eller område innebär det ofta att försäkringsskyddet inte gäller där, oavsett nivå på avrådan. Det framgår närmare av villkoren för respektive bolags försäkring. För tjänsteresor kan det finnas särskilda försäkringar som gäller även när UD avrått från att resa. En avrådan kan också innebära att både resenären och reseföretaget kan ha rätt att säga upp ett ingånget avtal om paketresa.

6.10 Konsulära insatser vid nutida kriser

6.10.1 Inledning

De senaste åren har utrikesförvaltningen vid flera tillfällen varit tvungen att ta ställning till om den ska hjälpa personer med anknytning till Sverige att lämna en krisdrabbad plats. Vid några tillfällen har utrikesförvaltningen underlättat för personer att resa till Sverige. Lagen om konsulära katastrofinsatser har dock inte tillämpats vid någon av dessa tillfällen. I stället har utrikesförvaltningen bedömt att svenska medborgare och personer med uppehållstillstånd i Sverige ska ges stöd att lämna den krisdrabbade platsen. I vissa ömmande fall och utifrån principen om att inte splittra familjer har anhöriga som ännu inte haft svenska uppehållstillstånd tillåtits att resa med om det bedömts att de kommer att beviljas ett sådant.

Enskilda som rest med de transporter som utrikesförvaltningen ordnat har krävts på ersättning för en del av kostnaderna med stöd av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Enligt UD:s rutiner är det de reglerna som ska tillämpas även vid evakueringar och assisterade utresor om det inte fattas beslut om att tillämpa lagen om konsulära katastrofinsatser (UD, UD:s rutiner vid evakuering och assisterad utresa [UD 2019] s. 5). Nedan beskrivs några av dessa kriser och de konsulära insatserna från senare år närmare. Avsnitten rörande covid-19-pandemin, Afghanistan, Sudan, Israel och Gaza bygger till stora delar på UD:s utvärderingsrapporter från dessa insatser.

6.10.2 Covid-19-pandemin våren 2020

I början av 2020 började viruset covid-19 spridas i staden Wuhan i Kina och den 11 mars 2020 meddelade Världshälsoorganisationens (WHO) att den klassade utbrottet av viruset som en pandemi. Detta ledde till att resor till, från och inom åtskilliga länder plötsligt förbjöds. Många resenärer blev strandade med få eller inga möjligheter att ta sig hem till Sverige på egen hand och vände sig därför till utlandsmyndigheterna.

Under perioden februari till maj 2020 fick sammanlagt 9 000 personer från olika delar av världen stöd att ta sig hem till Sverige.

UD och utlandsmyndigheterna genomförde insatser för att ordna drygt 400 transporter. Av dessa var 19 repatrieringsflyg helt i svensk regi.

Lagen om konsulära katastrofinsatser bedömdes inte vara tillämplig eftersom krisen var global och det i många fall inte fanns någon direkt fara för liv eller hälsa.

6.10.3 Afghanistan 2021¹⁰

Bakgrund

I maj 2021 påbörjades avvecklingen av den internationella militära närvaron i Afghanistan. Samtidigt som det skedde tog talibanrörelsen kontroll över en allt större del av landet. UD hade sedan den 10 februari 2006 avrått från alla resor till landet. Den 5 augusti 2021 uppmanade UD alla svenskar som ändå befann sig i Afghanistan att lämna landet. Då fanns fortfarande kommersiell flygtrafik därifrån. Den 15 augusti 2021 lämnade den afganska presidenten Ashraf Ghani landet varpå talibanrörelsen tog kontroll över huvudstaden Kabul. Samma dag evakuerades de utsända på Sveriges ambassad i Kabul (SOU 2024:92 s. 214–218 och 221).

Personer som omfattades av insatsen

Efter att svensk utsänd personal evakuerats genomfördes en insats för att evakuera svenska medborgare, personer med svenskt uppehållstillstånd och andra individer med koppling till Sverige som befann sig i Kabul. Särskilda beslut fattades för att vissa utländska medborgare och deras familjer skulle bli aktuella för vidarebosättning som kvotflyktingar och därmed också omfattas av evakueringsinsatsen. Dessa personer var antingen lokalanställda vid ambassaden eller anställda som säkerhetspersonal av ett privat säkerhetsbolag men verksamma vid ambassaden i Kabul eller tidigare lokalanställda vid Försvarsmakten. En ytterligare del av de som

¹⁰ Den svenska operativa evakueringsinsatsen har redovisats och analyserats av den parlamentariska kommittén för utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan i dess betänkande Sverige i Afghanistan 2001–2021 Erfarenheter och lärdomar, SOU 2024:92 s. 211–248. Framställningen i denna promemoria fokuserar på de konsulära aspekterna av evakueringen.

evakuerades var personer som hade särskilda skyddsskäl och som hade främjat mänskliga rättigheter (SOU 2024:92 s. 214–215, 221 och 223).

Tillämpligt regelverk

Lagen om konsulära katastrofinsatser tillämpades inte i samband med insatsen i Afghanistan. Frågan övervägdes löpande under de första dagarna av krisen men efter föredragning för utrikesministern den 19 augusti 2021 fattades beslut om att i stället arbeta med stöd av det ordinarie konsulära regelverket, bland annat lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd (UD, Utvärderingsrapport: Det konsulära arbetet i samband med evakueringsinsatsen från Afghanistan i augusti 2021 [UD 2022a] s. 6).

I UD-KC:s utvärderingsrapport anges att flera men inte alla av kriterierna för att tillämpa lagen om konsulära katastrofinsatser var uppfyllda. Som exempel nämns att det inte var möjligt för UD eller ambassaden i Kabul att bistå med transporter från olika uppsamlingsplatser i landet och att en insats med stöd av lagen inte skulle ha avhjälpt de praktiska utmaningar som fanns med att få resenärer till och in på Kabuls flygplats. Dessutom ansågs situationen för de svenskar som befann sig i Afghanistan i någon mån självförvållad eftersom de rest mot den uttryckliga avrådan från alla resor som gällt i många år. I utvärderingsrapporten anges även att lagen är svår att tillämpa på en situation som också omfattar insatser till stöd för andra grupper av skyddsbehövande än de som ingår i den konsulära kretsen. Hade lagen använts bedömdes det dock ha gjort det lättare att begära ersättning för kostnader från de som transporterades hem via svenska eller andra plan (UD 2022a s. 6 och 12).

Att lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd bedömdes vara tillämplig innebar att personer som evakuerades och som mellanlandade i Islamabad i Pakistan eller Tbilisi i Georgien ombads av ambassadpersonal där att lämna kontaktuppgifter och att skriva under blanketten för konsulärt ekonomiskt bistånd.

Det resulterade i att de personer som evakuerades för att de bedömdes ha rätt till konsulärt stöd ansökte om och beviljades konsulärt ekonomiskt bistånd. UD bestämde kostnaden till ett pris

som motsvarade en enkelresa med flyg från Kabul till Stockholm och krävde återbetalning från de som rest med (UD 2022a s. 1).

Efter insatsen hanterade UD-KC cirka 250 återkravsärenden rörande över 400 personer. Detta kan jämföras med att UD-KC i normala fall hanterar cirka 20–30 återkravsärenden per år (UD 2022a s. 2).

Det praktiska arbetet

Den första fasen av evakueringsinsatsen pågick mellan den 19 och 27 augusti 2021. Under denna tid evakuerade Sverige drygt 1 100 personer från Afghanistan. Utöver de som nämnts ovan evakuerades även EU-medborgare och övriga nordiska medborgare. Flygplan från Försvarsmakten och den multinationella flygresursen Heavy Airlift Wing användes (SOU 2024:92 s. 222 och 225).

Under denna tid var UD-KC:s krisorganisation aktiverad och enheten förstärktes med personal från andra delar av departementet. Även UD-jouren förstärktes med personal ur beredskapsstyrkan och timvikarier (UD 2022a s. 1). Personal från snabbinsatsstyrkan sändes till Kabul, Islamabad och Tbilisi där flygplan mellanlandade och lastade om. Snabbinsatsstyrkans huvudsakliga uppgift i Afghanistan var att organisera och samordna den svenska evakueringsinsatsen på plats i Kabul med andra länder och organisationer som befann sig där och genomförde evakueringar. Arbetet innefattade bland annat att ordna busstransporter in till flygplatsen. UD:s personal bistod också med att kontrollera resehandlingar för dem som var eller kunde bli aktuella för evakuering och att registrera personerna. Insatsen genomfördes i nära samarbete med det privata säkerhetsföretaget Vesper, Försvarsmakten, Migrationsverket, dåvarande MSB, Polismyndigheten, Sida samt utlandsmyndigheterna i regionen (SOU 2024:92 s. 225–226).

Den andra fasen av evakueringsinsatsen pågick från den 27 augusti till den 17 december 2021. Under denna tid fanns svenska myndigheter inte längre kvar i Afghanistan. Insatsen avsåg personer som var aktuella för vidarebosättning som kvotflyktingar men som inte kunnat överföras till Sverige i den första fasen eller som inte funnits med på listorna då. Sveriges ambassad Kabul, förlagd i Stockholm, och UD-KC fick ansvar för att hantera listorna på de

personer som skulle kunna omfattas av evakueringsinsatsen. Prövnings- och utredningsarbetet sköttes enligt Migrationsverkets ordinarie rutiner och personer som beviljats vidarebosättning överfördes till Sverige i samarbete med globala samarbetspartners, främst genom reguljärflyg. Under denna period överfördes eller evakuerades drygt 800 personer till Sverige (SOU 2024:92 s. 223–224).

6.10.4 Ukraina februari 2022

Med anledning av den allvarliga och oförutsägbara säkerhets-situationen i Ukraina och dess närområde fattade UD den 12 februari 2022 beslut om att avråda från alla resor till Ukraina samt att uppmana svenskar som befann sig i Ukraina att lämna landet. Knappt två veckor senare, den 24 februari 2022, inledde Ryssland sin fullskaliga invasion av Ukraina. Uppmaningen att lämna landet och en kontinuerlig beskrivning av det försämrade säkerhetsläget skickades per sms och mejl till de personer som registrerat sig på svensklistan. Utskick gjordes nästan dagligen under tiden från att den skärpta avrådan beslutades till att den fullskaliga invasionen inleddes. Telefonkontakt togs också med flertalet personer.

När invasionen inleddes stängdes luftrummet och den kommersiella lufttrafiken upphörde därmed också. Det enda sättet att lämna Ukraina var landvägen med tåg, buss eller bil och det var svårt att bedöma säkerheten för sådana resor. Vid denna tidpunkt beräknades cirka 200 svenskar befinna sig i landet. Ambassaden i Kiev vidtog i samråd med UD förberedande åtgärder i syfte att kunna hjälpa dessa personer att lämna landet. Några faktiska åtgärder för att bistå med utresa vidtogs aldrig och det bedömdes inte heller vara aktuellt att besluta om en konsulär katastrofinsats. Skälet till detta var framför allt för att säkerhetssituationen i Ukraina försvårade eventuella insatser.

6.10.5 Sudan april/maj 2023

Den 15 april 2023 utbröt strider mellan Sudans armé och den paramilitära gruppen Rapid Support Forces, RSF. Situationen eskalerade snabbt och det blev mycket farligt att befinna sig i landet.

På grund av öppen eldväxling på gatorna var det förenat med livsfara att röra sig utomhus, bland annat i huvudstaden Khartoum där Sveriges ambassad i Sudan fanns. Dessutom skedde väpnade rån i privata hem och på ambassader.

Den 15 april 2023 fattade UD beslut om att avråda från alla resor till Sudan. Den 23 april 2023 skärptes avrådan med en uppmaning till alla svenskar att lämna landet. Samma dag fattade UD också beslut om att hemförlova utsänd personal och tillfälligt omlokalisera ambassaden i Khartoum till Stockholm.

Samma dag som striderna bröt ut började UD undersöka möjligheterna att genomföra en evakueringsinsats. Den 19 april 2023 beslutade regeringen att ge Försvarmakten i uppdrag att stödja Sveriges ambassad i Khartoum med evakueringen av personer och material från Sudan. Samtidigt förvärrades säkerhetsläget och det bedömdes därför finnas behov av att sända en väpnad styrka till Sudan för att stödja och genomföra evakueringen. Regeringen informerade riksdagen om situationen och dess brådskande karaktär. Frågan bereddes som ett utskottsinitiativ och söndagen den 23 april 2023 gav riksdagen sitt medgivande till regeringen att ställa en väpnad styrka till förfogande för evakueringsinsatsen i Sudan. Därefter fattade regeringen beslut.

Under tiden skickade UD-KC löpande information till de som skrivit upp sig på svensklistan eller på annat sätt anmält sig till ambassaden eller UD. Parallellt upprättade UD-KC en lista på cirka 250 personer som ville lämna landet och som hade uppehållsrätt i Sverige.

Målet med den svenska insatsen var att evakueras ambassadpersonal och deras familjemedlemmar samt i den mån det var möjligt också svenska och utländska medborgare som ville lämna Sudan. Sverige evakuerade cirka 160 personer, varav cirka 60 var svenska medborgare eller personer bosatta i Sverige eller som av andra skäl hade laglig rätt att vistas i Sverige.

6.10.6 Israel och Gaza hösten 2023

Bakgrund

Morgonen den 7 oktober 2023 inleddes en attack mot Israel från Gaza. Händelseutvecklingen var snabb och riktades framför allt mot

södra och centrala Israel inklusive Tel Aviv och Jerusalem. Utöver raketbeskjutning tog sig Hamasanslutna grupper in i Israel i närheten av Gazaremsan, attackerade civila och tog gisslan som sedan kvarhölls i Gaza.

Israel svarade på Hamas attack med beskjutning följt av markoperationer och luftangrepp. Offensiven i Gaza började i de norra delarna och rörde sig sedan successivt söderut. Den humanitära situationen i Gaza blev snabbt akut. Civilbefolkningen drabbades hårt av striderna, brist på mat, vatten och bränsle men även av sjukdomar som började spridas. De som kunde förflyttade sig söderut eller lämnade Gaza till Egypten via gränsövergången i Rafah när det var möjligt.

Resecavrådan

Den 7 oktober 2023 fattade UD beslut om att avråda från icke nödvändiga resor till hela Israel och till alla delar av Palestina utom Gaza. För Gaza fanns redan en avrådan från alla resor som gällt sedan tidigare. Den 17 oktober 2023 skärptes avrådan till att omfatta alla resor till gränsområdet mot Gazaremsan inom ett avstånd om 40 kilometer från gränsen, till gränsområdet mot Libanon inom ett avstånd om 10 kilometer från gränsen och till de ockuperade Golanhöjderna.

Assisterade utresor från Israel i oktober 2023

På grund av det snabbt försämrade säkerhetsläget tillsammans med minskad reguljär flygkapacitet ordnade Sverige två assisterade utresor med flygplan från Tel Aviv i Israel till Arlanda utanför Stockholm den 13 respektive 14 oktober 2023. Sammanlagt reste cirka 270 personer med dessa plan. De allra flesta var antingen svenska medborgare eller hade permanent uppehållstillstånd i Sverige. En del var nordiska medborgare eller anhöriga till dem och några var EU-medborgare. Slutligen tilläts cirka 20 personer som hade annat medborgarskap att följa med.

UD hyrde civila flygplan från en kommersiell aktör. Detta gjordes med stöd av det ramavtal som Försvarets Materielverk har med en flyg- och båtmäklare och som även UD har rätt att nyttja.

UD-jouren hörde sedan av sig till personer som anmält sig till svensklistan eller på annat sätt meddelat att de befann sig i området och informerade om möjligheten att resa ut med flygplanen.

Kontakt togs genom mejl, telefonsamtal, sms och push-notiser på appen UD Resklar. En preliminär passagerarlista togs fram. På flygplatsen kontrollerade personal från ambassaden i Tel Aviv passagerarnas identitet. Passagerarna instruerades att fylla i ansökningsblanketten för ekonomiskt konsulärt bistånd. UD-KC fattade därefter beslut om en schablonavgift för resan och fakturerade resenärerna schablonbeloppet samt den avgift som ska tas ut enligt 14 § LKEB och 1 § förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd.

Stöd att lämna Gaza hösten 2023

Under hösten 2023 stod UD och utlandsmyndigheterna i kontakt med svenskar i Gaza och deras anhöriga samt med berörda lokala myndigheter och andra länder för att samordna information och insatser. Det var dock omöjligt att bistå personer konsulärt inne i Gaza.

Det enda sättet att lämna Gaza var under denna period via gränsövergången Rafah i Egypten. Den 13 november 2023 fattade chefen för UD-KC i samråd med ambassaden i Kairo beslut om att upprätta konsulär närvaro där. Personal från snabbinsatsstyrkan och personal från ambassaden i Kairo skickades dit och fanns på plats till den 12 december 2023. Därefter hade personal från ambassaden i Kairo beredskap att vid behov resa till gränsen för att kunna ge konsulärt stöd.

Personal från stödstyrkan skickades också till Kairo för att där kunna bistå ambassaden med att ta emot personer från Gaza. Det gjordes även en anmodan till dåvarande MSB om att aktivera stödstyrkan. Hälso- och sjukvårdspersonal från dåvarande MSB skickades till ett mottagningscenter i Kairo för att kunna ta hand om skadade eller allvarligt medtagna personer.

För att släppas ut ur Gaza och in i Egypten behövdes godkännande av lokala myndigheter. UD bedömde att enbart personer som var hemmahörande i Sverige, dvs. hade svenskt medborgarskap

eller giltigt uppehållstillstånd i Sverige, omfattades av det svenska konsulära regelverket.

Först när personer befann sig i gränsbyggnaden i Rafah kunde svensk personal träffa och bistå dem som behövde konsulärt stöd. Personalen hjälpte bland annat till med att ordna provisoriska pass, kontakter med lokala myndigheter, konsulärt ekonomiskt bistånd, vidaretransport till Kairo och ambassadens mottagningscenter.

Från den 13 november 2023 och fram till slutet av december 2023 kunde cirka 500 personer passera gränsen från Gaza till Egypten.

6.10.7 Libanon 2024

Efter attacken mot Israel från Gaza den 7 oktober 2023 och Israels motoffensiv i Gaza inledde Hizbollahmilisen i Libanon småskaliga attacker mot norra Israel. Israel besvarade systematiskt attackerna och började med tiden även att slå mot misstänkta mål vid gränsen rent allmänt. På grund av våldsamheterna beslutade UD att den 18 oktober 2023 avråda från alla resor till Libanon. Den 19 oktober 2023 skärptes avrådan ytterligare genom att UD uppmanade svenskar att lämna landet. I juni 2024 eskalerade konflikten mellan Israel och Hizbollahmilisen i Libanon. Då hade enligt uppgifter från FN cirka 400 personer dödats i södra Libanon. Av dessa var 95 civila. Nästan 100 000 människor som var bosatta i gränsområdena i de södra delarna av Libanon hade tvingats fly sina hem.

UD uppskattade att cirka 2 000 svenska medborgare var bosatta i Libanon sommaren 2024. De flesta av dessa bedömdes ha både svenskt och libanesiskt medborgarskap. Samtidigt förväntades uppemot 5 000 personer resa från Sverige till Libanon under sommaren, antingen för att hälsa på släkt och vänner där eller för att resa vidare till Syrien av samma skäl.

Den 15 juli 2024 publicerades en debattartikel i Expressen signerad av dåvarande utrikesministern Tobias Billström. Där skrev han att svenskar i Libanon inte kunde förvänta sig statens hjälp att lämna landet om konflikten eskalerade. Han angav även att staten inte hade någon skyldighet att genomföra en insats under de förhållanden som väntades råda. Debattartikeln följdes upp av ett uttalande från statsminister Ulf Kristersson den 31 juli 2024. Där upprepades den tidigare varningen, att reser man till Libanon trots

UD:s tydliga avrådan kan man inte förvänta sig att få hjälp av Sverige i en nödsituation.

På grund av det försämrade säkerhetsläget var den svenska ambassaden i Libanon tillfälligt omlokaliserad till Cypern från den 3 augusti till den 3 oktober 2023. Under denna tid kunde svenska medborgare vända sig till andra EU-medlemsstaters representation i enlighet med direktivet (EU) 2015/637. Det fanns dock inget avtal om att något särskilt lands representation skulle ansvara för dem.

Under oktober och november 2023 hjälpte många europeiska länder sina medborgare att resa ut från Libanon. Vissa länder chartrade egna flygplan. Andra bokade platser på det libanesiska flygbolaget Middle East Airlines avgångar, som under en period var det enda flygbolag som regelbundet flög till och från Libanon. Ett fåtal länder, däribland Nederländerna och Spanien, använde sig av militära flyg. Sverige och Norge valde dock att hänvisa sina medborgare till att det fortfarande var möjligt att resa reguljärt från Libanon.

6.10.8 Gaza 2024–2025

Under 2024 och 2025 genomförde utrikesförvaltningen ett antal insatser för att hjälpa personer med svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd i Sverige som fortfarande befann sig i Gaza att lämna området. Insatserna kunde endast genomföras i samarbete med lokala myndigheter och representanter för internationella Röda Korset.

Möjligheterna att genomföra insatser begränsades av säkerhetsituationen. I de fall personer kunde bistås fick de resa med buss till en plats varifrån de kunde resa reguljärt, till exempel Amman i Jordanien. I den mån de nödställda behövde ekonomiskt stöd beviljades de konsulärt ekonomiskt bistånd för reguljära flygbiljetter och provisoriska pass. Återkrav hanterades enligt ordinarie rutiner. För bussresorna krävdes de enskilda inte på någon ersättning.

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredaren inhämta information om hur de övriga nordiska länderna reglerar de frågor som aktualiseras i utredningen. Där anges även att utredaren får inhämta information även från andra länder. I detta avsnitt beskrivs därför översiktligt hur frågor om konsulärt stöd till enskilda regleras i de nordiska länderna och några andra länder. Syftet är inte att på ett fullständigt sätt beskriva de andra ländernas regelverk utan i stället att belysa vissa grunddrag och särskilt intressanta aspekter.

Inledningsvis kan det konstateras att det finns många likheter i fråga om vilket konsulärt stöd och bistånd som de nordiska länderna och flera av EU-länderna lämnar till enskilda. De konsulära uppgifterna definieras dock på lite olika sätt i olika länder. Dessutom skiljer det sig åt mellan länderna på vilket sätt, på vilken nivå och i vilken mån de konsulära uppgifterna är reglerade i landets egna författningar (RP 283/1998 s. 11).

Vissa länder har lagstiftat om det konsulära stödet medan andra helt saknar sådan lagstiftning. I länder utan lagstiftning på området finns vanligen någon form av policydokument i stället. Även bland de länder som har lagstiftning om konsulärt stöd skiljer sig dessa åt innehållsmässigt (Hoorens m.fl. s. 8 och 14–15, Redress).

7.2 Norden

7.2.1 Danmark

Personkretsen framgår av lag

I Danmark finns en särskild lag om utrikestjänsten (*loven om udenrigstjenesten*). Enligt 1 § tredje stycket denna lag består utrikes-tjänsten:

1. danska medborgare,
2. utlänningar med hemvist i Danmark,
3. nordiska medborgare som inte är representerade,
4. EU-medborgare som inte är representerade i tredje land och
5. danska företag i deras affärsrelationer utomlands.

Enligt 1 § fjärde stycket kan utrikestjänstens bistånd till en person avbrytas eller begränsas bland annat när det finns anledning att anta att personen i fråga har deltagit i aktiviteter utomlands som kan innebära eller öka en fara för statens eller andra staters säkerhet.

Om en utlänning med hemvist i Danmark ber om konsulärt bistånd från Danmark försöker den danska utrikestjänsten att erbjuda sådant. Detsamma gäller om en person med dubbelt medborgarskap söker sådant bistånd från Danmark när han eller hon befinner sig i sitt andra hemland. Visst konsulärt bistånd kräver dock vistelsestatens godkännande, till exempel besök hos frihetsberövade.

Eftersom Wienkonventionen om konsulära förbindelser endast ger en rätt för staten att ge konsulärt bistånd till sina medborgare finns en risk att vistelselandet inte godtar Danmarks önskan om att ge bistånd till en icke-dansk medborgare eller en person med dubbelt medborgarskap. I de situationerna har den danska utrikestjänsten begränsade möjligheter att agera. Den kan dock fortsatt ge sådant bistånd som inte kräver vistelsestatens godkännande, till exempel kontakt med anhöriga, vägledning om juridisk rådgivning, reserådgivning och utfärdande av resehandlingar. (Se 2017/1 LSF 179.)

Reglering på lägre författningsnivå

Det finns också en förordning om utrikestjänstens bistånd till icke-företrädde EU-medborgare i tredje land (*Bekendtgørelse om udenrigstjenestens bistand til ikkerepræsenterede unionsborgere i tredje-lande*). Där finns bestämmelser om bland annat styrkande av identitet.

Det finns även en förordning om betalning för tjänster i utrikes-tjänsten (*Bekendtgørelse om betaling for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten*). Danska utrikestjänsten erbjuder inga konsulära nödlån men kan bistå med överföring av pengar i samband med personlig assistans. I de fallen ska den enskilde betala en avgift. Som huvudregel bör enskilda dock hänvisas till att använda en bank. Detta följer av 1 och 14 §§ förordningen. Vidare är den som begär assistans skyldig att ersätta utrikestjänsten för alla utgifter. Detta inkluderar nödvändiga utgifter som inte kan specificeras innan en evakuerings genomförs, som är direkt relaterade till ärendet, såvida inte annat uttryckligen godkänts (20 §).

Övriga riktlinjer för omfattningen av den konsulära hjälpen beskrivs i utrikesministeriets interna instruktioner.

7.2.2 Finland

En särskild lag

I Finland finns lagen (498/1999) om konsulära tjänster. Med konsulära tjänster avses bland annat bistånd till nödställda och personer som berövats sin frihet eller åtalats. Även bistånd i kris-situationer och vid dödsfall omfattas.

Enligt 2 § kan samtliga konsulära tjänster enligt lagen ges till:

1. finska sammanslutningar,
2. finska medborgare och
3. sådana i Finland stadigvarande bosatta utlänningar som har rätt eller som har beviljats tillstånd att permanent eller i motsvarande syfte vistas eller arbeta i Finland.

Icke-företrädde unionsmedborgare kan ges bistånd om de är nödställda eller frihetsberövade. De omfattas även av tjänsterna för kris-

situationer och vid dödsfall. Om det finns särskilda skäl kan konsulära tjänster i krissituationer ges även till andra utlänningar.

Bistånd till nödställda, frihetsberövade och avlidna

I tredje kapitlet finns bestämmelser om nödställda. Av 13 § framgår att en beskickning kan förmedla pengar till en nödställd om insättning görs på förhand på utrikesministeriets konto. Under vissa förutsättningar kan beskickningen också bevilja ekonomiskt bistånd. Om biståndet inte är obetydligt ska det ges mot en återbetalningsförbindelse.

I femte kapitlet finns bestämmelser om tjänster för dem som berövats sin frihet och för åtalade. Där framgår bland annat att beskickningen efter behov och med beaktande av de lokala förhållandena ska hålla kontakt med den frihetsberövade. Beskickningen ska även följa hur den som frihetsberövats behandlas och hur dess ärende sköts hos myndigheten i den främmande staten.

I sjätte kapitlet finns bestämmelser om tjänster vid dödsfall. Där framgår att en beskickning kan vidta åtgärder för att ordna med begravning, kremering eller hemsändning till Finland av den avlidne.

Av 7 § framgår principen om hjälp till självhjälp. Där anges att den som anhåller om konsulära tjänster ska ges råd om och vägledas i skötseln av sitt ärende innan övriga åtgärder enligt lagen vidtas.

Avgifter regleras i utrikesministeriets förordning om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer 2025.

Bistånd i krissituationer

I fjärde kapitlet finns bestämmelser om tjänster i krissituationer. Av 15 § framgår att en beskickning eller utrikesministeriet kan bistå de personer som anges i 2 § för att skydda deras personliga säkerhet vid en händelse av eller risk för storolyckor, naturkatastrofer, miljökatastrofer, krig, inbördeskrig eller andra krissituationer. Oavsett nationalitet kan även medföljande familjemedlemmar till dessa personer också bistås.

Om skyddet för den personliga säkerheten kräver det kan beskickningen enligt 16 § bistå vid ordnandet av evakuering från krisområdet till närmaste trygga område eller till hemlandet. När

sådana åtgärder och omfattningen av dem övervägs ska hänsyn tas till krissituationen, övriga omständigheter, de övriga nordiska ländernas och EU:s medlemsstaters åtgärder och beskickningens faktiska möjligheter att hjälpa. Det följer av 17 §.

Förvaltningsrättsliga principer

Vid tillämpning av lagen om konsulära tjänster gäller serviceprincipen i lagen om förvaltningsförfarande. Den är en del av begreppet god förvaltningssed, som bland annat innefattar en rätt för sökande att få ett beslut med angivande av skäl i frågor som gäller personen intressen och rättigheter (RP 283/1998 s. 18).

Beslut som utrikesministeriet eller en beskickning har fattat med stöd av lagen kan överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (43 §)

7.2.3 Island

I Island finns en lag om utrikestjänsten (*lög um utanríkisþjónustu Íslands*). Där framgår det att utrikestjänsten ska skydda och assistera isländska medborgare vis-a-vis utländska myndigheter, institutioner och individer.

7.2.4 Norge

Rättslig reglering

I likhet med Danmark finns i Norge en lag om utrikestjänsten (*Lov om utenrikstjenesten, utenrikstjensteloven*). I dess 1 § anges att utrikestjänsten har i uppgift att ta tillvara och främja norska intressen utomlands och ge norska medborgare och juridiska personer råd och hjälp i förhållande till utländska myndigheter, personer och institutioner. Där anges också att utrikestjänsten ska ge bistånd till norska medborgare utomlands, vilket inkluderar bistånd i samband med straffrättsligt åtal, olyckor, sjukdom och dödsfall. Begreppet konsulärt bistånd används dock inte i lagen.

Bestämmelserna i lagen kompletteras av utfyllande regler i instruktionen för utrikestjänsten (*utenriksinstruksen*). Instruktionen

är ett internt dokument för utrikestjänsten och innehåller detaljerade bestämmelser på det konsulära området. Därutöver finns en praxis rörande konsulärt bistånd.

Utenriktjensteloven ger inte enskilda någon rätt till konsulärt bistånd. Frågan om utrikestjänsten ska bistå i ett konkret fall och i så fall i vilken utsträckning sådant bistånd ska ges är upp till utrikestjänsten att bedöma. För att få vissa tjänster krävs norskt medborgarskap, för andra krävs bosättning i Norge och för ytterligare andra krävs varken norskt medborgarskap eller bosättning i Norge. Utgångspunkten som följer av 1 § lagen är att utrikestjänsten har till uppgift att ge konsulärt bistånd till norska medborgare. Även om det varit en uttalad princip att prioritet ska ges till de norska medborgare som är på kortare resor utomlands har i praktiken även utomlands bosatta norska medborgare kunnat motta betydande konsulärt bistånd.

För vissa konsulära tjänster, som till exempel pass gäller särskilda regler i den norska passlagen (*passloven*) och den norska förvaltningslagen (*forvaltningsloven*). För sådant konsulärt bistånd som ges i form av råd och hjälp och som inte är rättsligt reglerat finns inga fastställda ansökningsprocesser och det fattas vanligtvis heller inte formella avgöranden. Kraven på saklighet och likabehandling gäller dock även för denna verksamhet.

Information till parlamentet

I april 2025 lade den norska regeringen fram en redogörelse (*melding*) till parlamentet (Stortinget) som rör konsulärt bistånd och bistånd från norska myndigheter i krissituationer i utlandet (Meld. St. 18, 2024–2025). En melding används när den norska regeringen vill lägga fram ett ärende för Stortinget utan att det finns förslag till beslut och kan liknas vid den svenska regeringens skrivelser till riksdagen. En tidigare melding om konsulärt bistånd lades fram 2011. Där lyftes bland annat fram att principen om personligt ansvar och hjälp till självhjälp är grundläggande för norska myndigheters bistånd till nordmän i utlandet (Meld. St. 12, 2010–2011).

I redogörelsen från 2025 anges att det norska utrikesdepartementet har påbörjat ett arbete med att vidareutveckla och

modernisera det rättsliga konsulära ramverket i syfte att klargöra det. Den norska regeringen föreslår även att det ska utredas vidare i vilken mån utflyttning från Norge ska ha betydelse för tillgången till konsulärt bistånd från norska myndigheter. Vidare anges att prioritet kommer att ges till akuta och allvarliga frågor där liv och hälsa står på spel samt frågor som kan innebära brott mot mänskliga rättigheter eller där minderåriga är involverade.

7.3 Några andra europeiska länder

7.3.1 Belgien

Som redogörs för i inledningen har en del länder lagstiftning för den konsulära verksamheten. Ett exempel på ett sådant land är Belgien (Belgiska utrikesministeriet 2006). I artikel 75 i den belgiska konsulära lagen (*Le Code consulaire*) anges att konsulär hjälp ges till

1. belgare,
2. personer som av Belgien beviljats status som flyktingar eller statslösa, och
3. unionsmedborgare som inte är företrädde i tredje land som likställs med belgare när det gäller beviljande av hjälp.

Enligt artikel 78 ges konsulärt bistånd i följande situationer:

1. en belgisk medborgares död;
2. en belgisk medborgares allvarliga olycka;
3. ett allvarligt brott som en belgisk medborgare är offer för;
4. en belgisk medborgares oroväckande försvinnande;
5. en belgisk medborgares arrestering eller frihetsberövande;
6. en belgisk medborgares extrema nöd;
7. en större konsulär kris;
8. internationellt bortförande av barn när barnet och/eller en av barnets föräldrar är belgiska medborgare.

Att personen i fråga också är medborgare i den stat där konsulärt bistånd begärs innebär ingen begränsning i rätten till konsulärt bistånd av Belgien, utom i de fall då de lokala myndigheternas samtycke krävs. Detta följer av artikel 79.

Däremot finns vissa andra begränsningar i rätten till bistånd. Enligt artikel 82 beviljas konsulärt bistånd först när personen i fråga har bevisat att han eller hon har uttömt alla möjligheter till bistånd som personen kan få av arbetsgivare, försäkringsbolag, researrangörer, transportföretag och släktingar. Endast i nödsituationer kan undantag från denna princip göras.

I artikel 83 anges att någon rätt till konsulärt bistånd inte finns om personen i fråga har rest till en region som utrikesdepartementet avrått från alla resor till eller en region där det råder väpnad konflikt. Någon rätt till konsulärt bistånd finns inte heller om personen i fråga inte har svarat på en begäran från utrikesdepartementet om att lämna den region där de vistas eller om personen i fråga tar överdrivna risker utan att teckna lämplig försäkring.

Enligt artikel 84 har staten rätt att kräva ersättning från enskilda för kostnader för konsulärt bistånd.

7.3.2 Nederländerna

I Nederländerna finns ingen övergripande lagstiftning rörande konsulärt bistånd till enskilda. Det finns visserligen en passlag, en lag som möjliggör för regeringen att ta ut en avgift för konsulära tjänster och en lag om konsulärt skydd för EU-medborgare. På vilket sätt konsulärt bistånd erbjuds de nederländska medborgarna regleras dock inte i lag utan bestäms av regeringen inom ramen för konstitutionen och Wienkonventionen om de konsulära förbindelserna. Utrikesdepartementet har interna strategi- och policydokument samt handböcker och manualer för konsulärt bistånd. Varje år presenteras också en rapport till parlamentet som beskriver utvecklingen och siffror rörande de konsulära tjänster som tillhandahålls av utrikesdepartementet. Denna kallas *Staat van het Consulaire* (Hoorens, bilagan, s. 5–7).

Den nederländska regeringen har ingen rättslig skyldighet att evakuerar nederländska medborgare. Regeringen har dock en skyldighet att göra sitt bästa för att informera nederländska

medborgare om säkerhetssituationen utomlands i god tid och ge dem råd. Vid en evakuering hjälper den nederländska regeringen berättigade människor att komma bort från en farlig plats utomlands till en säker punkt i regionen. Så länge nederländare säkert kan lämna landet själva, organiserar den nederländska regeringen i princip inte evakueringar. Följande personer är berättigade till att evakueras av Nederländerna:

1. Personer med nederländsk nationalitet.
2. Kärnfamiljemedlemmar till nederländska medborgare, inklusive personer med annan nationalitet.
3. EU-medborgare enligt överenskommelse med deras medborgarskapsstater och enligt de regler som gäller för sådana åtgärder. (Se Nederländska utrikesministeriet 2026.)

8 Överväganden

8.1 En ny lag och en ny förordning

Förslag

En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader ska ersätta den nuvarande lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. I lagen ska det upplysas om att bestämmelser om konsulära katastrofinsatser finns i lagen om konsulära katastrofinsatser. Vidare ska en ny förordning om konsulärt stöd införas. Vissa följdändringar ska göras i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

Skälen för förslaget

Dagens reglering är inte ändamålsenlig

Nuvarande regler om konsulärt bistånd finns i flera författningar. Även om bestämmelserna i LKEB, IFUR och lagen om konsulära katastrofinsatser kompletterar varandra har det vid tillämpningen visat sig att regelverket inte alltid är tydligt nog eller anpassat efter utrikesförvaltningens behov av att kunna vidta åtgärder. Särskilt gäller det i de situationer när lagen om konsulära katastrofinsatser inte tillämpats, men staten ändå hjälpt människor med anknytning till Sverige att ta sig hem från en krisdrabbad plats.

Genom att tillämpa LKEB har UD tagit betalt för hemresor som utrikesförvaltningen ordnat. På grund av att regelverket inte varit avsett för den typen av händelser har den administrativa hanteringen dock blivit betungande. Dessutom har det uppstått frågor om vilka

som ska ges stöd, vad de ska betala för sådant stöd och vilka överväganden som bör göras vid de bedömningarna (se avsnitt 6.10).

Utredningens kartläggning har också visat att en stor del av den konsulära verksamheten regleras på förordnings- och föreskriftsnivå samt följer av olika vägledningar. Ofta bedrivs verksamheten utifrån principer som framgår i LKEB men inte alltid lika tydligt anges i föreskrifter på lägre normnivå. Utredningen bedömer att verksamheten skulle gynnas av ett tydligare rättsligt ramverk.

En ny lag

Mot denna bakgrund finns det skäl att förtydliga vilka överväganden som ska göras vid beviljandet av konsulärt ekonomiskt bistånd.

Utredningen anser också det behövs en tydligare rättslig reglering av enskildas skyldighet att betala för insatser som inte vidtas inom ramen för en konsulär katastrofinsats. Det föreslås därför att det ska bli möjligt att ta ut en avgift från enskilda för transporter som utrikesförvaltningen ordnar vid en kris utomlands. Eftersom avgiften är avsedd att tas ut i situationer när de enskilda vanligen inte har andra alternativ bör den anses betungande. Det krävs därför lagstöd för den (8 kap. 2 § 2 regeringsformen). Eftersom det inte är fråga om en skatt får riksdagen dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om sådana avgifter (8 kap. 3 § regeringsformen). Enligt utredningen bör en bestämmelse om avgift för transport vid kris utomlands ändå föras in i den lag som behandlar övriga ekonomiska aspekter av det konsulära stödet. Detta för att bättre hålla samman det konsulära regelverket.

Samtidigt bedömer utredningen att det finns anledning att göra en fullständig översyn av nuvarande LKEB. Lagen är i vissa avseenden svår att överblicka. Det gäller bland annat vilka personer som har rätt att ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd. Det framgår av flera olika bestämmelser som delvis hänvisar till andra rättsakter (3–5 §§ LKEB, se även avsnitt 5.3.3).

Vidare kan överväganden som ska göras inom ramen för en skälighetsbedömning enligt 6 § i den nuvarande lagen överlappa med hänsyn som ska tas vid prövningar enligt andra bestämmelser i lagen (t.ex. kravet på särskilda skäl i 4 § LKEB och kravet på särskild anledning respektive särskilda skäl i 7 § LKEB). Enligt utredningen

kan det medföra tillämpningsproblem. Till exempel kan det uppstå frågor om hur vissa rekvisit förhåller sig till varandra och om vissa omständigheter ska beaktas dubbelt.

Utredningen har också kommit fram till att det inte behövs någon särreglering för frihetsberövade eller brottsutsatta. Genom att ta bort de bestämmelserna kan reglerna om återkrav av konsulärt ekonomiskt bistånd och eftergift förenklas. Med anledning av ändringar i utsökningsbalken kan även bestämmelsen om indrivning förenklas. Vidare anser utredningen att det finns behov av att förtydliga regelverket för akut sjukvård som inte ges inom ramen för en konsulär katastrofinsats.

Sammantaget menar utredningen att det finns övervägande skäl för att föreslå en ny lag.

En ny förordning

Den nya lagen bör enligt utredningen kompletteras med en ny förordning om konsulärt stöd. Konsulärt ekonomiskt bistånd utgör en liten del av den verksamhet som idag syftar till att stötta enskilda i behov av konsulär hjälp. Den nuvarande rättsliga grunden för det allmänna konsulära stödet finns i 3 kap. 14–15 §§ IFUR och ger stort utrymme för att anpassa stödet till omständigheterna i de enskilda fallen.

Samtidigt ger dessa bestämmelser väldigt lite ledning i fråga om vilka som ska få hjälp och vilka aspekter som ska beaktas vid bedömningen av vad som är en rimlig omfattning av konsulärt stöd. För att det konsulära stödet ska ges på ett effektivt och enhetligt sätt har utrikesförvaltningen en praxis rörande vilka som ska få stöd och i vilken omfattning. Denna praxis framgår delvis av de vägledningar som Utrikesdepartementet tagit fram men är inte helt klart eller entydigt beskriven (se avsnitt 6.4–6.8).

Mot denna bakgrund finns det skäl att i författning reglera frågor som rör det allmänna konsulära stödet. Sådana föreskrifter rör inte några förhållanden som kräver att de meddelas genom lag enligt 8 kap. 2 § regeringsformen. Föreskrifterna kan alltså meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Därför föreslår utredningen att dessa frågor regleras i en förordning.

Utgångspunkter vid utformandet av de nya författningarna

Den nya lagen och den nya förordningen bör ha en struktur som liknar varandra och så långt som möjligt vara likalydande i fråga om personkrets och rimlighetsbedömning. Regelverket blir därmed mer överblickbart och enhetligt, vilket underlättar tillämpningen.

Lagen om konsulära katastrofinsatser

Även om lagen om konsulära katastrofinsatser ännu inte har tillämpats kan det uppstå situationer i framtiden när det blir aktuellt, inte minst med hänsyn till klimatförändringar som kan orsaka plötsliga naturkatastrofer. Som redogörs för i avsnitt 5.4.1 var ett syfte med lagen att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar genom att bland annat sätta ramarna för när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats. Avsikten var dock inte att begränsa möjligheterna att genomföra någon annan slags insats utomlands (prop. 2009/10:98 s. 7). Förslaget grundade sig på det från en parlamentarisk kommitté (SOU 2008:23).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det saknas anledning att göra några väsentliga ändringar i lagen om konsulära katastrofinsatser. Utredningen bedömer vidare att de överväganden som gjorts om personkrets och återbetalningsskyldighet för de extraordinära situationer som den lagen avser fortsatt är aktuella. Lagen bör därför behållas och utgöra ett komplement till den nya lag och nya förordning som nu föreslås. För att tydliggöra att författningarna kompletterar varandra bör det i den nya lagen upplysas om lagen om konsulära katastrofinsatser.

Följdändringar i IFUR

Som en följd av att det införs två nya författningar behöver bestämmelsen om det konsulära biståndet i 3 kap. 14 § IFUR ändras. Det bör uttryckligen framgå att beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt ekonomiskt bistånd enligt den nya lagen och konsulärt stöd enligt den nya förordningen. Eftersom stödet till unionsmedborgare och nordiska medborgare framgår av de nya författningarna föreslås att 3 kap. 15 § IFUR upphävs.

8.2 Gemensamma utgångspunkter för författningarna

8.2.1 Samma grundläggande personkrets

Förslag

Konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska kunna ges till svenska medborgare oavsett var de är bosatta. Sådant bistånd och stöd ska även kunna ges till utlänningar som är bosatta i Sverige. Dessutom ska konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd kunna ges till unionsmedborgare och norska och isländska medborgare om den stat som personen är medborgare i saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som han eller hon befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet.

En förutsättning för att komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska vara att personen har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet.

Skälen för förslaget

En tydligare personkrets

I syfte att förenkla och förtydliga regelverket föreslår utredningen att den nya lagen och förordningen ska ange vilka personer som kan komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd respektive konsulärt stöd. Nuvarande LKEB har visserligen en angiven personkrets, medan regleringen i IFUR är mer öppen i det avseendet. Genom att ha en tydlig personkrets och, som huvudregel, ange att samma kriterier ska gälla för tillämpningen av båda författningarna främjas enhetlighet inom den konsulära verksamheten.

Prövningen av om en person ingår i den krets ska kunna få bistånd eller stöd enligt de nya författningarna ska vara skild från rimlighetsbedömningen, som enligt den förslagna lagen och förordningen ska göras enligt en annan bestämmelse. På så sätt tydliggörs att prövningen ska ske i två steg.

Det första steget innebär en granskning av om den hjälpsökande ingår i någon av de kategorier av personer som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd. Det andra steget består av en prövning av om den hjälpsökande har sådana behov och befinner sig i en sådan situation att det med hänsyn till alla omständigheter och vid en sammanvägd bedömning är rimligt att staten beviljar ett konsulärt ekonomiskt bistånd eller annan form av konsulärt stöd. Den omständigheten att en person ingår i lagens eller förordningens personkrets innebär alltså inte att han eller hon kommer att få konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd i det enskilda fallet.

Svenska medborgare

Som redogörs för i avsnitt 4.1.3 har konsulärt bistånd historiskt och folkrättsligt varit förbehållet medborgare i den stat som ger bistånd. I linje med detta är det i första hand svenska medborgare som har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd enligt LKEB. Även den praxis som utvecklats kring det allmänna konsulära stödet utgår från denna princip.

Utredningen anser att svenska medborgare även fortsättningsvis ska ha möjlighet att få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd. Vid bedömningen av om en individ ingår i personkretsen ska det enligt utredningen inte göras skillnad på svenska medborgare bosatta i Sverige eller utomlands. Var en svensk medborgare är bosatt ska i stället beaktas inom ramen för den rimlighetsbedömning som ska göras vid prövningen av om bistånd och stöd ska ges (se avsnitt 8.2.6).

Utlänningar

Även om konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd i första hand getts till svenska medborgare har det sedan lång tid tillbaka också varit möjligt att ge sådant bistånd till utlänningar bosatta i Sverige. Idag bor drygt 800 000 personer i Sverige utan att vara svenska medborgare. De har i många fall bott i Sverige under en lång tid och kan ha stark anknytning hit genom familj, vänner och arbete.

Det bör därför även fortsättningsvis vara möjligt att ge konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd till dessa personer.

I gruppen utlänningar ingår personer med flyktingstatus och statslösa. Utredningen anser inte att det behövs någon särreglering för dem. I den mån en persons status som flykting eller statslös bör beaktas vid bedömningen av om personen ska få konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd görs det inom ramen för rimlighetsbedömningen (se avsnitt 8.2.6).

EU-medborgare

Sverige är skyldigt att ge konsulärt bistånd och stöd till EU-medborgare som befinner sig utanför unionen om den stat som personen är medborgare i saknar diplomatisk eller konsulär representation i landet. Sådant bistånd och stöd ska ges på samma villkor som till svenska medborgare. Skyldigheten framgår bland annat av det konsulära direktivet (se avsnitt 4.2).

Direktivet är bindande i fråga om det resultat som ska uppnås men medlemsstaterna får själva bestämma formen och tillvägagångssättet för genomförandet. Som redogörs för i avsnitt 5.3.3 har direktivet genomförts i svensk rätt, bland annat genom hänvisningar till direktivet i LKEB och IFUR.

För att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt EU-rätten bör det enligt utredningen framgå av de nya författningarna att även unionsmedborgare kan få konsulärt ekonomiskt bistånd respektive konsulärt stöd. I syfte att göra de nya författningarna tydligare och mer överblickbara föreslår utredningen att direktivets bestämmelser transformeras till de svenska författningarna. Det bör därför anges att konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska kunna ges till unionsmedborgare om den stat som personen är medborgare i saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som han eller hon befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet.

Enligt artikel 5 i det konsulära direktivet har familjemedlemmar som själva inte är unionsmedborgare rätt att få konsulärt skydd i samma utsträckning och på samma villkor som familjemedlemmar till den bistående statens medborgare. Eftersom varken den nya lagen eller förordningen anger att familjemedlemmar till svenska

medborgare har någon särskild rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd respektive konsulärt stöd behövs ingen särskild reglering om familjemedlemmar till unionsmedborgare.

Genom EUF-fördraget och det konsulära direktivet har det klargjorts vilka konsulära rättigheter som EU-rätten ger till enskilda. Det nationella medborgarskapet är fortsatt den primära grunden för att åberopa konsulärt skydd. Unionsmedborgarskapet och rätten att i avsaknad av egen diplomatisk representation kunna få stöd av en annan EU-medlemsstats konsulära myndigheter utgör ett komplement till det nationella medborgarskapet.

Ingenstans i direktivet nämns att rätten till konsulärt bistånd också skulle kunna åberopas med hänvisning till likabehandlingsprincipen och att den biståndssökande utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Vidare bör det noteras att varken den finska eller den danska lagen anger att det skulle finnas en rätt till konsulärt stöd på annan EU-rättslig grund än det konsulära direktivet (se avsnitt 7.2.1–7.2.2). Sammantaget bedömer utredningen därför att det inte är nödvändigt att i den nya lagen upplysa om att det kan finnas en rätt att jämföras med svenska medborgare på grundval av EU-rätten (jfr 5 § LKEB och avsnitt 5.3.3).

I detta sammanhang kan det också konstateras att de flesta personer som idag ska likställas med svenska medborgare enligt 5 § LKEB torde kunna komma i fråga för ekonomiskt bistånd eftersom de är utlänningar bosatta i Sverige med laglig rätt att vistas här. I praktiken vänder sig dock de flesta av dessa personer till sitt eget medborgarskapsland när de behöver konsulärt bistånd i utlandet.

Norska och isländska medborgare

Enligt artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen ska befattningshavare i svenska utrikestjänsten bistå medborgare i de andra nordiska länderna om de saknar representation på platsen. Skyldigheten gäller endast vid tjänstgöring utanför Norden. Ansvar är också begränsat till när det är förenligt med befattningshavarens tjänsteåligganden och det inte möter hinder från tjänstelandet (se avsnitt 4.3.1).

Eftersom Danmark och Finland är medlemmar i EU tillämpas överenskommelsen i praktiken endast i förhållande till Norge och

Island. Enligt Regeringskansliets föreskrifter är det möjligt att betala ekonomiskt bistånd till norska och isländska medborgare under förutsättning att de undertecknar en samnordisk låneförbindelse. Detta förfarande tycks inte ha tillämpats på senare år. Någon möjlighet att ge konsulärt ekonomiskt bistånd enligt LKEB till norska och isländska medborgare har dock inte funnits.

Att allmänt konsulärt stöd ska ges till medborgare i Island och Norge följer av 3 kap. 15 § IFUR som hänvisar till artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

För att de nya författningarna ska bli så tydliga och lättillgängliga som möjligt anser utredningen att möjligheten för isländska och norska medborgare att få bistånd och stöd bör framgå direkt av författningstexten och inte genom en hänvisning till den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

Enligt utredningen är det inte någon väsentlig skillnad mellan det bistånd och stöd som Sverige är skyldigt att ge till nordiska medborgare enligt den nordiska samarbetsöverenskommelsen och det bistånd och stöd som Sverige är skyldigt att ge till unionsmedborgare enligt det konsulära direktivet. Huvudsyftet med de båda instrumenten är att medborgare i de länder som omfattas bör kunna ges stöd när deras egen stat inte finns tillgänglig på platsen.

I syfte att uppnå en större enhetlighet i regelverket föreslår utredningen därför att även norska och isländska medborgare ska kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd på samma villkor som EU-medborgare.

Om nordiska medborgare behöver hjälp inom Norden bör det kunna tillgodoses på annat sätt än genom konsulärt stöd. Även aspekter som att stödet ska vara förenligt med befattningshavarens tjänsteåligganden och inte möta hinder från tjänstelandet bör kunna beaktas vid rimlighetsbedömningen (se avsnitt 8.2.6). Sammantaget bedöms förslaget därför inte innebära någon utvidgning av Sveriges ansvar jämfört med nuvarande reglering.

Nöd eller annan svårighet i utlandet

Precis som enligt nuvarande regelverk ska konsulärt ekonomiskt bistånd kunna ges till personer som råkat i nöd eller annan svårighet

i utlandet. Genom att samma rekvisit förs in i den nya förordningen blir det tydligt att detta även ska gälla för konsulärt stöd.

8.2.2 Avlidna och deras närstående

Förslag

Om en person kunnat få konsulärt ekonomiskt bistånd ska det också kunna ges om personen avlider utomlands. Närstående till den avlidne ska kunna få konsulärt stöd.

Skälen för förslaget

Avlidna

Den nuvarande möjligheten att ge konsulärt ekonomiskt bistånd för avlidna personer bör enligt utredningen finnas kvar. Idag framgår det av Regeringskansliets föreskrifter för vilka avlidna som sådant bistånd kan lämnas. För att regelverket ska bli tydligare föreslås att det i lagen klargörs vilka avlidna som kan komma i fråga för sådant bistånd. Utredningen anser att ekonomiskt bistånd för avlidna ska kunna ges för de personer som kan få sådant bistånd när de är livet.

Närstående till avlidna

Idag ger utlandsmyndigheterna och UD visst konsulärt stöd till anhöriga och andra närstående till personer som avlidit utomlands. Eftersom utredningen bedömer att det konsulära stödet bör få en tydligare författningsreglering behöver det av den nya förordningen framgå att sådant konsulärt stöd kan ges. Frågan är då vilka som ska anges som mottagare av sådant stöd. Anställda vid utrikesförvaltningen brukar önska att stödet förmedlas genom en person eftersom det underlättar kontakten. Vanligen är det en person i familjen eller annan anhörig, dvs. en nära släkting till den avlidne. Ibland kan kontaktpersonen vara en nära vän.

I flera andra författningar används begreppet närstående för att definiera de personer som på olika sätt står en enskild nära. Vad begreppet innefattar är sällan angivet i lag utan får vanligtvis bedömas utifrån bestämmelsens syfte och omständigheterna i det enskilda fallet. Till exempel är det viktigt med ett barnperspektiv för att bedöma om en person är närstående till ett barn enligt bestämmelsen om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken (prop. 2020/21:170 s. 46).

Med närstående enligt patientlagen (2014:821) avses i första hand familjen och andra anhöriga. Även andra, som till exempel mycket nära vänner, kan i det enskilda fallet omfattas (prop. 2013/14:106 s. 117). För att få närståendepenning enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken krävs inte att den närstående är anhörig. Även goda vänner och grannar kan anses som närstående. Avgörande är den personliga relationen mellan vårdaren och den sjuke (prop. 1987/88:176 s. 100 och 115).

Begreppet närstående finns också i 25 kap. 1 § OSL. Vid prövningen av vem som anses som närstående enligt den bestämmelsen måste det finnas utrymme för olika bedömningar i det enskilda fallet. Naturligt är att familjemedlemmar inklusive sambor omfattas av begreppet men också andra nära släktingar, exempelvis syskon och föräldrar. I övrigt får en bedömning göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i hur nära relationen är eller har varit. En särbo torde ofta kunna omfattas men också en annan person som den enskilde har täta kontakter med och som biträder i personliga angelägenheter i större utsträckning än andra personer i hans eller hennes närhet (RÅ 2009 ref 17).

För att kodifiera nuvarande praxis bedömer utredningen att konsulärt stöd i samband med ett dödsfall bör kunna ges till den avlidnes närstående. Eftersom det i olika situationer och över tid kan skilja sig åt vem som anses närstående bedömer utredningen att det inte bör införas någon definition av begreppet i förordningen. Det bör i stället göras en bedömning i varje enskilt fall.

8.2.3 Utvidgad personkrets för konsulärt stöd

Förslag

I två olika situationer ska konsulärt stöd kunna ges till en vidare krets personer jämfört med de som också kan få ekonomiskt bistånd. Det gäller dels om det sker i samverkan med andra stater eller internationella organisationer, dels om det vid en kris utomlands finns synnerliga skäl för att ge konsulärt stöd till den enskilde.

Skälen för förslaget

Som redogjorts för ovan kan konsulärt ekonomiskt bistånd ges till svenska medborgare, utlänningar bosatta i Sverige samt under vissa förutsättningar, unionsmedborgare och norska och isländska medborgare. Sådant bistånd kan även ges för avlidna personer som kvalar in i någon av grupperna. Den nya lagens personkrets är uttömmande. De som kan få konsulärt stöd är samma personer, med det enda undantaget att stödet ges till närstående till de avlidna i stället för till den avlidne.

Avgränsningen innebär till exempel att familjemedlemmar till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige i regel inte kan få konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd. Den nya regleringen blir därför stramare än lagen om konsulära katastrofinsatser. Enligt utredningens bedömning innebär förslagen inte någon väsentlig skillnad jämfört med LKEB, utan utgör i mångt och mycket en kodifiering av gällande praxis för ordinarie verksamhet. Det framstår också som rimligt att staten hushållar med sina begränsade resurser och att det i den nya lagen görs en avgränsning till att bistå de som har en faktisk och aktuell anknytning till Sverige. Som beskrivits i avsnitt 6.10 är det dock i krissituationer som frågor om personkretsen vållat störst huvudbry. En anledning till det är, som tidigare konstaterats, att lagen om konsulära katastrofinsatser aldrig tillämpats och att det ordinarie regelverket inte är utformat för sådana situationer.

En målsättning med förslagen i promemorian är att det nya konsulära regelverket ska kunna fungera både vid sådana kriser som inte föranleder en konsulär katastrofinsats och vid mer reguljär verksamhet. Frågan om en händelse utgör en kris är sällan enkel att avgöra eftersom omständigheterna som bidrar till en kris ofta befinner sig på en skala. Samtidigt är det klart att en kris innebär ändrade förutsättningar för och förväntningar på den konsulära verksamheten. Utredningen anser därför att det vid en kris utomlands bör finnas möjlighet att ge konsulärt stöd till andra personer än de som normalt kan komma i fråga för sådant stöd. I grunden bör dock principen om att varje stat ansvarar för sina medborgare upprätthållas. Möjligheten att ge stöd till personer med svag anknytning till Sverige bör därför, även i krissituationer, vara mycket restriktiv. Vid en samlad bedömning föreslår utredningen att det ska krävas synnerliga skäl för att stöd ska ges till den enskilde i dessa fall.

Vidare bör konsulärt stöd också kunna ges till andra länders medborgare och statslösa utan bosättning i Sverige om det sker i samverkan med den enskildes medborgarskapsland eller en internationell organisation. Som tidigare kriser visat sker evakueringar ofta med stöd av flera olika länder. Samarbetet inom EU är redan delvis reglerat genom det konsulära direktivet, men för andra länder kan samarbete uppstå mer spontant vid den aktuella krisen.

Utredningen bedömer att Sverige även i framtiden bör kunna ta med sig andra länders medborgare på svenska evakuerings-transporter om det finns en särskild överenskommelse med det landet i det specifika fallet. En sådan möjlighet gör det också lättare för Sverige att ta hjälp av andra länder vid en kris.

Även i de fall Sverige agerar skyddsmakt åt ett annat land kan den svenska diplomatiska representationen behöva ge konsulärt stöd till skyddsmaktstatens medborgare. Möjligheten att ge konsulärt stöd i samverkan med andra länder eller internationella organisationer bör därför inte vara begränsad till kriser utomlands.

8.2.4 Bosättningsbegreppet

Förslag

En person ska anses vara bosatt i Sverige om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter har sin egentliga hemvist i Sverige och har laglig rätt att vistas i Sverige.

Skälen för förslaget

Egentligt hemvist

Enligt den nya lagen ska en person som inte är svensk medborgare endast komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd om han eller hon är bosatt i Sverige. Detsamma gäller som huvudregel i fråga om konsulärt stöd enligt den nya förordningen (se avsnitt 8.2.1 och 8.2.3). Av utredningens förslag följer att en persons bosättning i Sverige också har betydelse för om det anses rimligt att personen i fråga ska få såväl konsulärt ekonomiskt bistånd som annat konsulärt stöd (se avsnitt 8.2.6). Frågan är då hur en persons bosättning ska bestämmas. Enligt dagens reglering är det en persons egentliga hemvist som avgör om han eller hon anses bosatt i Sverige (se 2 § LKEB och 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Utredningen anser att en persons egentliga hemvist ska vara styrande för om han eller hon anses bosatt i Sverige också vid tillämpningen av de nya författningarna. Till skillnad från vad som föreskrivs i 2 § i den nuvarande lagen anser utredningen dock att de nya författningstexterna inte bör hänvisa till socialförsäkringsbalken i fråga om vem som ska anses bosatt i Sverige. Den främsta anledningen är att det konsulära ekonomiska biståndet och stödet kan behöva anpassas till särskilda överväganden och förhållanden som gäller specifikt för den konsulära verksamheten. Till exempel är det relativt vanligt att personer eller anhöriga till personer som befunnit sig en längre tid utomlands efterfrågar hjälp.

Som redogörs för i avsnitt 5.3.3 innehåller socialförsäkringsbalken och folkbokföringslagen särskilda regler för vad som gäller vid flytt till och från Sverige. Av dessa följer att en prognos ska göras över var den enskilde kan antas vistas det närmaste året. När en

person regelbundet bor både i Sverige och i utlandet (så kallad dubbel bosättning) är det enligt folkbokföringslagen i stället samtliga omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om personen ska anses ha sitt egentliga hemvist i Sverige eller utomlands.

Utredningen har övervägt att i de nya författningarna införa en hjälpregel för att bedöma hemvisten i de fall en person flyttar till eller från Sverige. Det framstår dock som mer ändamålsenligt att bestämma hemvisten utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

På det sättet ges möjlighet att ta hänsyn till de speciella omständigheter som i det individuella fallet bör få väga tyngst. Arbetsförhållanden, boendeform, avsikter samt andra personliga, sociala, ekonomiska och praktiska anknytningar kan också beaktas (jfr RÅ 2008 ref. 13 och RÅ 1996 ref. 47). Utrikesförvaltningen bör vid denna bedömning även kunna beakta om skälet till att en person vistats en längre tid utomlands beror på att han eller hon utsatts för hedersrelaterat tvång eller förtryck.

Precis som tidigare ska de faktiska omständigheterna vara avgörande för prövningen av var en person har sin egentliga hemvist. Vad som anges i folkbokföringen är alltså inte i sig utslagsgivande men kan tillsammans med annan utredning utgöra grund för bedömningen.

Laglig vistelse i Sverige

I nuvarande LKEB finns inget krav på att en utlännings bosättning i Sverige ska vara laglig. Inte heller framgår det av 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken att en enskild ska ha rätt att vistas i Sverige för att han eller hon ska anses bosatt i landet. Som tidigare nämnts finns dock förslag om att 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska ändras på sådant sätt (se SOU 2025:53 s. 154).

I praktiken har utlandsmyndigheterna och UD i de flesta fall kontrollerat att en utlänning som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd eller på annat sätt ber om övrigt konsulärt stöd har både bosättning och laglig rätt att bo i Sverige, innan sådant stöd har beviljats. Liknande praxis har tillämpats av Försäkringskassan och

Pensionsmyndigheten när de tillämpat bestämmelser som kräver bosättning enligt socialförsäkringsbalken (se SOU 2025:53 s. 154).

I avsaknad av uttryckligt lagstöd kan en utlandsmyndighet dock inte avslå en ansökan om konsulärt ekonomiskt stöd på grund av att personen saknar rätt att vistas i Sverige (jfr HFD 2024 ref. 17). Det framstår visserligen som sällsynt att en person som bor i Sverige utan att ha rätt till det skulle resa till ett annat land och där ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd från en svensk utlandsmyndighet. Det kan dock inte uteslutas att situationen uppstår.

I många fall syftar såväl det konsulära ekonomiska biståndet som det övriga konsulära stödet till att hjälpa nödställda personer att återvända hem till Sverige. Mot den bakgrunden bör det säkerställas att personen i fråga har rätt att vistas i Sverige. Trots att det inte rör sig om något vanligt förekommande fenomen finns det därför anledning att i lagen klargöra att en person måste ha rätt att vistas i Sverige för att han eller hon ska anses bosatt i Sverige.

Rätten att vistas i Sverige framgår av annan lagstiftning. Enligt utredningen behövs det därför inget förtydligande i de nya författningarna av vad som utgör laglig vistelse. I detta sammanhang kan nämnas att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Utlänningar behöver i regel uppehållstillstånd för att få vistas mer än tre månader i Sverige. Det följer av 2 kap. 5 § utlänningslagen. Utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, utlänningar som har uppehållsrätt och utlänningar som har visering för längre tid än tre månader är dock enligt 2 kap. 8 b § utlänningslagen undantagna från det kravet.

Enligt 3 a kap. 2 § utlänningslagen är uppehållsrätt en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Med EES-medborgare menas medborgare i en EU-medlemsstat (unionsmedborgare) och medborgare i de länder som tillhör EES utan att vara medlemmar i EU, dvs. Norge, Island och Liechtenstein. Upehållsrätten uppstår automatiskt om villkoren för den är uppfyllda. Den enskilde behöver därför inte ansöka och invänta en prövning av Migrationsverket, vilket är fallet för uppehållstillstånd.

Vad som utgör laglig vistelse kan förändras över tid, inte minst inom unionsrätten. Det utgör också ett skäl till att inte införa en

definition av vad som menas med laglig vistelse i Sverige i det konsulära regelverket.

Bevisbördan ligger hos den som ber om en förmån

Vid tillämpningen av LKEB och den praxis som utrikesförvaltningen utarbetat kring det övriga konsulära stödet har folkbokföringen ofta använts för att utröna om personen i fråga är bosatt i Sverige. Ska kravet på laglig vistelse upprätthållas måste den enskildes rätt att vistas i Sverige på något sätt kontrolleras. Som utgångspunkt gäller att utlänningar som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige endast får folkbokföras om det villkoret är uppfyllt (4 § folkbokföringslagen). Folkbokföringens syfte är dock inte att utgöra ett register eller kontroll av vilka som har laglig rätt att vistas i Sverige. Det förekommer att personer som är folkbokförda i Sverige saknar laglig rätt att vistas här i landet. Uppgifterna i folkbokföringen kan därför inte läggas till grund för denna bedömning.

Det bör i första hand ankomma på den enskilde att visa att han eller hon uppfyller de krav som ställs för att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd. En sådan ordning är förenlig med allmänna förvaltningsrättsliga principer. Av 23 § förvaltningslagen följer att en myndighet visserligen ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett men att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

I förvaltningsärenden som inleds av en enskild part, till exempel ärenden där den enskilde ansöker om en förmån av något slag, ligger bevisbördan typiskt sett hos den som inleder ärendet. Det innebär att en enskild som inte förmår ge in tillräcklig utredning till stöd för sin sak riskerar att få avslag på sin ansökan eller motsvarande begäran.

8.2.5 Identitet

Förslag

Den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd eller begär konsulärt stöd ska styrka sin identitet. Om det finns särskilda skäl ska han eller hon i stället göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Om biståndet eller stödet avser en avliden person ska den beslutande respektive stödgivande myndigheten försäkra sig om den avlidnes identitet.

Skälen för förslaget

Behovet av att identiteten klargörs

Det är av flera skäl viktigt att identiteten på den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd säkerställs. Detsamma gäller personer som begär annat konsulärt stöd. Först och främst handlar det om att staten ska använda sina resurser där de gör mest nytta och alltså hjälpa dem som faktiskt har rätt till och behov av konsulärt bistånd och stöd. En annan viktig aspekt är att både det konsulära ekonomiska biståndet och det övriga konsulära stödet i många fall syftar till att hjälpa personer att återvända hem till Sverige.

Mot den bakgrunden måste det kunna säkerställas att den enskilde är den som han eller hon uppger sig vara. Det konsulära biståndet ska inte kunna utnyttjas av personer som vill ta sig till Sverige men inte har en rätt att bo här. Ur säkerhetssynpunkt och för att stävja kriminalitet är det också angeläget att staten har kontroll över vilka som reser in till landet och vistas här.

Vilket beviskrav ska gälla?

I enlighet med resonemanget ovan bör huvudregeln vara att en enskild som önskar konsulärt ekonomiskt bistånd eller annat konsulärt stöd ska styrka sin identitet. I många andra sammanhang används beviskravet styrkt när det gäller identitet, till exempel vid

ansökan om pass och nationellt identitetskort, medborgarskap, samordningsnummer och identitetskort för folkbokförda i Sverige. Någon legaldefinition av begreppet identitet finns inte. I ärenden om svenskt medborgarskap har i rättspraxis uttalats att identiteten består av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (se t.ex. MIG 2019:18).

I linje med den allmänna principen om fri bevisprövning i svensk rätt bör bedömningen av om en person har styrkt sin identitet göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Enklaste sättet att styrka sin identitet torde vara att den sökande visar sitt pass eller annan form av identifikationshandling. Eftersom det i regel krävs att resenärer kan visa en sådan resehandling vid in- och utresa i olika länder är det rimligt att förutsätta att den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd eller stöd har med sig den till utlandet. Det förekommer dock att den nödställda har förlorat sitt pass eller sina identifikationshandlingar. I många fall kan den enskilde styrka sin identitet på andra sätt, till exempel genom att någon annan intygar hans eller hennes identitet eller att utlandsmyndigheten kontrollerar den enskildes uppgifter mot myndighetsregister.

För vissa personer är det dock mycket svårt att styrka sin identitet. Det gäller till exempel en del utlänningar som kommit till Sverige för att söka asyl och som saknar godtagbara identitetshandlingar från sitt ursprungsland. Dessa personer kan resa utomlands på främlingspass som Migrationsverket utfärdat och där det framgår att personens identitet inte är styrkt. Det är också tänkbart att det vid en allvarlig kris utomlands uppstår behov av att snabbt ge konsulärt stöd och att det högt ställda beviskravet styrkt i sådana fall kan uppfattas som ett hinder för att ge effektiv hjälp.

Utredningen bedömer sammantaget att det finns behov av att i undantagsfall kunna bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd och ge konsulärt stöd även om den enskildes identitet inte är styrkt. Om det finns särskilda skäl bör det därför endast krävas att den enskilde gör sin identitet sannolik.

8.2.6 Rimlighetsbedömning

Förslag

Konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd får endast ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är rimligt att staten ger sådant bistånd och stöd. Vid bedömningen av om sådant bistånd och stöd ska ges ska hänsyn tas till

- situationens allvar och betydelse,
- om Utrikesdepartementet har avrått från att resa till platsen där hjälpbehovet uppstått,
- vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i,
- om den enskilde har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen,
- om den enskilde är särskilt utsatt, och
- övriga omständigheter.

Skälen för förslaget

Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt

Enligt utredningen bör de båda nya författningarna ge uttryck för principen om att konsulärt bistånd och stöd endast ska ges om alla andra möjligheter till stöd och hjälp är uttömda. Att statens ansvar är sekundärt bör precis som i dagens LKEB uttryckas i termer av att bistånd endast får ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Genom att motsvarande regel införs i den nya förordningen tydliggörs att detta gäller för all konsulär verksamhet.

Denna grundsats hänger nära samman med den sedan tidigare gällande principen om att den enskilde själv bär ansvar för sin vistelse utomlands. I första hand är det alltså med den enskildes egna resurser som behovet ska tillgodoses. Det kan ske genom att den enskilde har en giltig försäkring eller att han eller hon vänder sig till närstående för hjälp.

Behovet kan i vissa fall tillgodoses även på andra sätt som inte främst är genom den enskildes egna resurser. Som redogörs för i avsnitt 6 kan den svenska socialtjänsten bistå i vissa lägen. Den digitala utvecklingen medför att många människor idag kan kontakta ansvariga myndigheter och aktörer även när de befinner sig i utlandet. De bör därför inte behöva stöd från utlandsmyndigheten.

I vissa fall kan stöd ges av det land där den enskilde vistas. Inom Norden kan till exempel socialtjänsten i vistelselandet ofta ge bistånd även till tillfälliga besökare (se avsnitt 4.3.2). Den EU-rättsliga principen om likabehandling innebär vidare att svenska medborgare som vistas lagligen i ett annat EU-land kan ha rätt till stöd och förmåner i det landet på samma villkor som medborgarna där (se avsnitt 4.2.3). På liknande sätt kan personer som bosatt sig utomlands vara berättigade till stöd från sitt nya hemland utifrån det landets nationella regler. Personer som är medborgare i ett annat land kan eventuellt få stöd av det landet.

Det ska vara rimligt och ändamålsenligt att staten ger bistånd

Den konsulära verksamheten bygger på principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin egen vistelse utomlands. Den svenska statens ansvar för personer som befinner sig utomlands är underordnat den enskildes ansvar och avsett att utgöra ett yttersta skydd i vissa situationer. Det konsulära bistånd och stöd som utrikesförvaltningen kan ge syftar därför till att bistå just i nödsituationer (prop. 2009/10:98 s. 19, 49–50 och 53–54).

Utredningen bedömer att det liksom idag bör vara möjligt att göra en avvägning mellan olika intressen vid bedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd och annat konsulärt stöd ska ges i det enskilda fallet. Sådana avvägningar görs lämpligen vid en skälighetsbedömning. I nuvarande 6 § LKEB anges att det ska vara skäligt att bistånd lämnas. På motsvarande sätt följer av 3 kap. 14 § IFUR att konsulärt bistånd lämnas i skälig omfattning. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det ska vara rimligt att bistånd och stöd ges. Utredningen föreslår därför att det i de båda nya författningarna ska anges att bistånd och stöd ska ges om det är rimligt.

Den praxis som idag finns inom utrikesförvaltningen för när konsulärt bistånd ska ges framstår enligt utredningen generellt sett

som rimlig och väl avvägd. För att underlätta tillämpningen och öka förutsebarheten vid de prövningar som ska göras föreslås att de nya författningarna anger vilka aspekter som bör beaktas vid rimlighetsbedömningen.

Situationens allvar och betydelse

Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att staten prioriterar att använda sina resurser i de fall där de behövs som mest. Vid sin bedömning av om stöd bör ges bör utrikesförvaltningen beakta vad som inträffat och hur det riskerar att påverka den enskilde.

För frihetsberövade kan behovet av bistånd till exempel variera beroende på vilket land som personen blivit fängslad i. I de nordiska länderna bedöms rättsväsendet vara så pass likt det svenska att något konsulärt stöd i regel inte ges alls till personer som frihetsberövats där. På motsvarande sätt bör det kunna beaktas att det inom EU finns en hög grad av förtroende för medlemsstaternas rättsliga system och ett långtgående samarbete på det straffprocessuella området. Detta talar för att det generellt sett bör anses finnas ett mindre behov av konsulärt stöd om frihetsberövandet skett i ett EU-land.

Oavsett var i världen en person frihetsberövas bedöms han eller hon som utgångspunkt få godta de förutsättningar som gäller enligt det landets lagar och regler. Konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd kan aldrig ha som syfte att en person som är frihetsberövad utomlands ska behandlas enligt motsvarande svenska regler. Det är varken folkrättsligt möjligt eller önskvärt ur ett resursperspektiv. Däremot kan det beroende på situationen vara rimligt att ge olika grad av stöd till olika personer.

Utgångspunkten bör vara att en enskild får förlita sig på vistelse-landets möjligheter till offentlig försvarare och andra rättssäkerhetsgarantier och rättsskydd. Om en enskild riskerar att drabbas hårt av kända brister i rättssäkerhet i vistelselandet kan det dock tala för att bevilja ekonomiskt bistånd för kostnaderna för till exempel en försvarare (se nedan om vilka kostnader som biståndet får avse). Det kan också medföra att utrikesförvaltningen i större utsträckning behöver bevaka att den enskilde får sin sak prövad inom rimlig tid.

Ytterligare aspekter som kan vägas in är om den enskilde riskerar att drabbas av en allvarlig påföljd.

För personer som är frihetsberövade under en längre tid i länder där fängelseförhållandena är undermåliga kan det bli fråga om att ge ekonomiskt bistånd för mat (så kallad kostförstärkning) eller hygienprodukter. Även här är det av stor betydelse hur allvarlig situationen i fängelset är och vilken betydelse det får för den enskilde.

För andra nödställda får graden av nöd betydelse för i vilken utsträckning som konsulärt stöd bör ges. En person som drabbats av ett grovt rån kan till exempel befinna sig i chock och vara i behov av mer konsulärt stöd i form av kontakt med lokala polismyndigheter än en person som tappat sin plånbok och som enbart behöver hjälp med ett nytt provisoriskt pass.

Reseavrådan

Om en person rest till en plats som UD har avrått från att resa till bör den omständigheten enligt utredningen tala mot att ge konsulärt ekonomiskt bistånd eller annat stöd. En anledning till detta är att det i regel är mycket svårare för utrikesförvaltningen att bistå enskilda på dessa platser, vanligen för att säkerhetsläget begränsar närvaron och rörligheten där. Det framstår också som en rimlig konsekvens av att var och en har ansvar för sin egen utlandsvistelse att resenärer bör kontrollera förhållandena på den plats de avser resa till. Enskilda bör inte kunna bege sig till farliga platser och sen räkna med att staten ska bistå dem med hjälp i situationer som de själva medvetet tagit en risk för att försätta sig i.

Vanligen gäller de reseskydd som finns i de flesta hemförsäkringar inte om UD har avrått från att resa till en plats innan personen rest dit. Det framstår som rimligt att samma typ av villkor ska gälla för det stöd som utrikesförvaltningen kan ge.

Om en person redan befinner sig på en plats när UD meddelar en avrådan för den platsen måste en mer nyanserad bedömning göras. Personen i fråga har då inte agerat mot någon rekommendation och bör därför inte klandras. Samtidigt bör det understrykas att en plötslig händelse ändå kan medföra praktiska hinder för utrikesförvaltningen att bistå. Att en reseavrådan införs innebär i regel

heller inte att det finns ett akut behov av att lämna platsen (jfr den skarpaste avrådan som innebär en uppmaning att lämna). Det torde i många fall vara möjligt att resa reguljärt hem och något behov av konsulärt stöd kanske därför inte uppstår.

Anknytning genom bosättning och medborgarskap

Utredningen har övervägt på vilket sätt graden av anknytning till Sverige ska få betydelse för möjligheten att få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd. Enligt utredningen bör graden av anknytning precis som idag beaktas genom att se till en persons bosättning och medborgarskap.

Enligt nuvarande LKEB är det i första hand svenska medborgare bosatta i Sverige som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd. En svensk medborgare som utvandrat kan få sådant bistånd endast om det finns särskilda skäl (4 § LKEB). Samma princip är styrande för det övriga konsulära stödet som utrikesförvaltningen ger (se avsnitt 6.4–6.7). Det har ansetts rimligt att de som valt att bosätta sig i ett annat land själva informerar sig om och inrättar sig efter de rättigheter och skyldigheter som de har i sitt nya bosättningsland och att den svenska statens ansvar därmed minskar för dessa personer (se prop. 2002/03:69 s. 37 och avsnitt 5.3.3).

Enligt utredningen är detta en viktig princip som bör behållas. Utgångspunkten bör vara att en person som bosätter sig utomlands har att förlita sig på sina egna resurser och det stöd han eller hon kan få i sitt nya hemland. Precis som tidigare förarbeten framhåller kan valet att bosätta sig i ett land också innebära en annan typ av samhällsservice. Det är något för varje enskild individ att beakta inför sitt beslut om att flytta.

I vilket land en person är bosatt är alltså en aspekt som ska vägas in vid bedömningen av om det är rimligt att staten ger konsulärt ekonomiskt bistånd eller annat konsulärt stöd. Sådant stöd ska i första hand ges till personer bosatta i Sverige. Har en person flyttat från Sverige bör det tala mot att ge konsulärt ekonomiskt bistånd eller stöd. Denna omständighet bör också kunna ges mer tyngd ju längre tid som personen varit utflyttad. Detta eftersom graden av anknytning till Sverige får antas minska allteftersom.

Som redogörs för i avsnitt 4.1.3 är medborgarskapet av stor betydelse för möjligheten att kunna ge konsulärt bistånd till exempelvis frihetsberövade. En person som är bosatt i Sverige men medborgare i ett annat land kan därför inte räkna med att kunna få besök av den svenska utlandsmyndigheten om han eller hon frihetsberövas utomlands. Det beror helt på vad vistelselandet tillåter. Det kan också vara svårt för utrikesförvaltningen att få information om att en person som inte är svensk medborgare eller som har dubbelt medborgarskap har frihetsberövats utomlands.

Utredningen anser vidare att det är rimligt att en person som råkar i nöd eller svårighet i ett land där han eller hon själv är medborgare i regel bör anses vara i mindre behov av konsulärt ekonomiskt bistånd eller stöd jämfört med om han eller hon saknar koppling till landet. För vissa personer kan medborgarskapet i ett annat land dock vara något som ärvt och dessutom vara svårt att bli av med. En nyanserad bedömning måste därför göras i varje enskilt fall.

I detta sammanhang bör även lyftas fram att personer som är statslösa eller har flyktingstatus ofta har att förlita sig enbart på det stöd som den stat i vilken han eller hon är bosatt i kan erbjuda. Den omständigheten kan vägas in vid helhetsbedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska ges. Om en person med flyktingstatus frivilligt reser tillbaka till det land som han eller hon har flytt ifrån kan det innebära att personen inte längre är att anse som flykting och att personens status som flykting återkallas. Det är dock en fråga för Migrationsverket att pröva.

Vid prövningen av om en person är bosatt i Sverige ska det göras en samlad bedömning av flera olika omständigheter som rör anknytningen på olika sätt (se avsnitt 8.2.4). Vid själva rimlighetsbedömningen bör det dock vara graden av anknytning genom bosättning och medborgarskap som beaktas och inte en persons övriga anknytning till ett land. Visserligen kan aspekter som att en person kan språket i ett land eller har familj, släkt och vänner där göra att han eller hon har lättare att tillgodose sitt hjälpbehov på annat sätt än genom utrikesförvaltningens stöd. Sådana omständigheter bör beaktas vid behovsprövningen.

Om det däremot framkommit att en persons hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt än genom utrikesförvaltningen bör sådan typ av anknytning inte vägas in vid bedömningen av om det är rimligt

att ge ekonomiskt bistånd eller stöd i det enskilda fallet. Utredningen bedömer att det annars finns en risk att sådana aspekter skulle kunna missgynna personer som tillhör minoriteter med hänsyn till deras etniska ursprung, hudfärg eller andra liknande förhållanden. Sådan diskriminering är otillåten enligt 2 kap. 12 § regeringsformen.

Egna åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen

Principen om att den enskilde själv bär ansvar för sin vistelse utomlands innebär som tidigare nämnts att den enskilde inför sin utlandsresa bör se till att ha en giltig försäkring. Den som har en sådan kan i många fall få hjälp och stöd från sitt försäkringsbolag. Han eller hon har därför mer sällan och i mindre utsträckning behov av konsulärt stöd från utlandsmyndigheten (se ovan om att behovet inte ska kunna tillgodoses på annat sätt).

Enligt utredningen är det viktigt att incitamenten för den enskilde att själv skaffa en försäkring upprätthålls. Det sker bland annat genom att den enskilde är skyldig att återbetala konsulärt ekonomiskt bistånd (se nedan, jfr även prop. 2009/10:98 s. 36).

Utredningen anser dock att det även i bedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd eller annat stöd ska ges bör kunna gå att ta hänsyn till om den sökande vidtagit egna försiktighetsåtgärder. Det ligger enligt utredningen i linje med den tidigare gällande principen om att en nödsituation i regel endast anses föreligga om den är oförutsedd och icke självförvållad (jfr prop. 2002/03:69 s. 51).

Har en person kunnat teckna en försäkring men inte gjort det bör den omständigheten därför tala mot att ge konsulärt ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller om personens försäkring inte gäller på grund av att den han eller hon har rest till en plats dit UD avrått från eller om han eller hon deltagit i en riskfylld aktivitet som gör att försäkringen inte gäller. Med detta sagt kan situationen ändå vara sådan att det är rimligt att ge ekonomiskt bistånd eller någon annan form av konsulärt stöd eftersom situationen är så pass allvarlig och resultatet annars skulle bli förödande. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter måste alltid göras (se mer om detta nedan).

En situation som är svår att försäkra sig mot är om den enskilde blir frihetsberövad i utlandet och behöver betala för kostnader

hänförliga till rättsprocessen eller vistelsen i häkte, fängelse eller annan form av anstalt. Normalt sett gäller inte rättskyddet i hemförsäkringen eller reseförsäkringar för sådana situationer. I dessa fall har principen varit att utrikesförvaltningens insatser inte ska vara beroende av om situationen varit självförvållad eller inte (jfr prop. 2002/03:69 s. 40). Utredningen bedömer att samma förhållningssätt bör gälla även fortsättningsvis. Det hänger också samman med att omfattningen av konsulärt stöd inte bör ges utifrån någon bedömning av om personen är skyldig eller inte till det han eller hon anklagas för.

Har den enskilde hamnat i en svårighet måste han eller hon i första hand försöka lösa situationen själv. Utredningen anser till exempel att det som utgångspunkt inte bör vara möjligt att beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd utan att själv ha försökt kontakta närstående eller andra för att utröna möjligheten att få ekonomiskt stöd från dem. Det utesluter dock inte att utrikesförvaltningen kan ge konsulärt stöd i form av hjälp till självhjälp. Sådan bör ges innan andra mer omfattande insatser övervägs (se avsnitt 8.8.3).

Särskild utsatthet

Behovet av konsulärt stöd varierar ofta beroende på omständigheter hänförliga till den enskilde. För utrikesförvaltningen är det uppenbart att människor har olika förmåga och förutsättningar att på egen hand eller med hjälp av egna resurser ta sig ur en uppkommen nödsituation. Utredningen anser därför att det konsulära stödet även i framtiden måste kunna anpassas till om den hjälpsökande av olika skäl är särskilt utsatt.

En person kan vara särskilt utsatt för att han eller hon är ett barn eller en ung vuxen. Utsattheten kan också bero på att han eller hon har en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning. Även de som lever under hedersförtryck kan anses särskilt utsatta. Det innebär dock inte att alla personer som faller in i dessa kategorier alltid är att anse som särskilt utsatta. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Vidare kan varje person som drabbas av nöd eller annan svårighet i utlandet i någon mån anses utsatt. Med begreppet särskilt utsatt avses i de nya författningarna att utsattheten är mer påtaglig än i ett genomsnittligt konsulärt ärende.

Med hedersrelaterat våld och förtryck avses i denna promemoria samma sak som anges i regeringens proposition 2019/20:131 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, dvs.

”[...] att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete, äktenskap och äktenskapsskillnad. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet såsom till exempel hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktrelation, som bland annat innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnat familjens intresse och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende. Hedersnormerna grundar sig i en föreställning om heder som inte delas av övriga samhället och som strider mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Till hedersnormerna hör bland annat uppfattningen att familjens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhets och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal.”

Övriga omständigheter

UD och utlandsmyndigheternas möjlighet att agera i olika lägen kan begränsas av både rättsliga och faktiska förutsättningar i det enskilda fallet. Huruvida det finns tillgänglig personal och resurser på plats, hur säkerhetsläget ser ut, vad de internationella och lokala rättsliga reglerna sätter för ramar är alla exempel på aspekter som påverkar både möjligheten och det rimliga i att ge konsulärt stöd. Om en åtgärd möter hinder från verksamhetslandet kan det till exempel vara en sådan övrig omständighet som gör att konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd inte bör ges i det enskilda fallet.

För många utlandsmyndigheter påverkas verksamheten betydligt av det lokala säkerhetsläget. I den konsulära verksamheten kan det även uppstå situationer när den hjälpbehövande själv utgör en säkerhetsrisk eller, i några fall, ett säkerhetshot. Det kan vara i

förhållande till myndighetspersonal som ska hjälpa honom eller henne men också gentemot den svenska staten. Som redogörs för ovan är säkerhetsaspekter en anledning till att identiteten på den hjälpbehövande behöver klargöras. Om det finns skäl att anta att en person utgör en säkerhetsrisk eller ett säkerhetshot anser utredningen att det bör kunna beaktas vid bedömningen av om konsulärt stöd ska ges i det enskilda fallet. Liksom beträffande all övrig verksamhet måste en sådan bedömning naturligtvis göras på objektiva och sakliga grunder (se 5 § förvaltningslagen).

Helhetsbedömning

Frågan om en person ska beviljas ekonomiskt bistånd ska avgöras genom en helhetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter. Detsamma gäller frågan om en person ska få konsulärt stöd. Vilka omständigheter som bedöms vara mest relevanta kan variera beroende på vad ärendet eller åtgärden handlar om. Eftersom den föreslagna regleringen ger utrymme för olika överväganden är det särskilt viktigt att kraven på saklighet och opartiskhet iaktas vid en rimlighetsbedömning. Objektivitetsprincipen och principen om allas likhet inför lagen framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen. Principerna innebär att fall som är likartade ska bedömas på ett likartat sätt. Detta gäller för utrikesförvaltningen i såväl ärendehandläggning, beslutsfattande som vid faktiska åtgärder (se avsnitt 3.6.1).

Vid frågor om en frihetsberövad person ska få ekonomiskt bistånd för kostnader hänförliga till rättsprocessen bör hänsyn till exempel tas till förfarandet och vilket rättsskydd som finns tillgängligt i vistelselandet, den sannolika påföljden och sökandens personliga förhållanden.

Personer som verkställer svenska fängelsestraff utomlands

Regeringen fattade den 15 januari 2026 beslut om lagrådsremissen Tillfällig verkställighet av svenska straff utomlands. I den föreslås en ny lag som ska möjliggöra att svenska fängelsestraff under viss tid kan verkställas i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Syftet med förslagen är att bidra till att avhjälpa den allvarliga platsbristen inom

Kriminalvården. Förslagen har tagits fram med anledning av det avtal som Sverige och Estland undertecknade den 18 juni 2025 om verkställighet av svenska fängelsestraff i Estland. Lagen föreslås dock vara generellt utformad för att kunna tillämpas i förhållande till samtliga stater som Sverige har eller kan komma att ingå motsvarande överenskommelser med. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

Enligt lagrådsremissen ska utsänd personal från Kriminalvården finnas på plats i anstalten utomlands. Vidare ska det enligt förslaget finnas en utpekad kommun som ska ansvara för insatser enligt socialtjänstlagen vid kriminalvård utomlands. Det kommer också finnas möjlighet för den intagna att ha kontakt med till exempel närstående och advokater.

Sammantaget kommer de intagna att ha andra svenska myndigheter och kommuner att vända sig till. Utredningen bedömer därför att det som utgångspunkt inte bör vara aktuellt att ge konsulärt ekonomiskt bistånd eller någon annan form av konsulärt stöd till dem.

8.3 Ekonomiskt bistånd

8.3.1 Vad får det ekonomiska biståndet avse?

Förslag

Konsulärt ekonomiskt bistånd ska lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

Skälen för förslaget

En bestämmelse för alla typer av kostnader

Enligt dagens reglering får ekonomiskt bistånd ges med skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Utredningen bedömer att det är en väl avvägd begränsning och att den bör överföras till den nya lagen. Liksom idag bör denna princip gälla oavsett vilka kostnader som biståndet avser (jfr prop. 2002/03:69 s. 54).

Att beloppet ska vara skäligt och kostnaderna nödvändiga hör såklart samman med att det i varje fall ska vara rimligt att staten beviljar ekonomiskt bistånd. Kravet innebär dock främst att den enskilde inte har rätt till bistånd för vilka kostnader som helst bara för att det konstaterats att det finns förutsättningar för att han eller hon ska få ekonomiskt bistånd.

Ekonomiskt bistånd bör därmed, precis som idag, kunna ges för kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt om övriga förutsättningar för bistånd är uppfyllda. För en avliden person kan kostnader för en värdig lokal begravning vara en nödvändig kostnad.

Ingen särreglering för frihetsberövade eller brottsoffer

Enligt utredningen saknas det anledning att ha särskilda regler om konsulärt ekonomiskt bistånd för frihetsberövade eller brottsoffer. Bestämmelserna i 7–8 §§ LKEB föreslås därför inte föras över till den nya lagen. På så sätt blir regelverket enklare att tillämpa.

Förslaget innebär att ekonomiskt bistånd, precis som idag, ska kunna ges till frihetsberövade och brottsutsatta för nödvändiga kostnader för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under rättegång eller annat sådant förfarande. Frihetsberövade kan i vissa fall också behöva ekonomiskt bistånd för kostförstärkning och liknande.

Som redogörs för i avsnitt 8.2.6 och som redan gäller enligt dagens regelverk får bistånd endast lämnas om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är rimligt att staten ger bistånd. Detta förtydligas i 3 § i den nya lagen genom att det där anges att alla förutsättningar i 4–6 §§ ska vara uppfyllda.

8.3.2 Återbetalning av ekonomiskt bistånd

Förslag

Den som har fått konsulärt ekonomiskt bistånd ska betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnas till en person under 18 år ska den som då är förmyndare för den underårige betala tillbaka biståndet. Om det finns flera förmyndare ska de svara solidariskt för kostnaden. Om det finns särskilda skäl ska den underårige betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnats för en avliden person ska dödsboet efter den avlidne betala tillbaka biståndet.

Skälen för förslaget

Den enskilde ska återbetala biståndet

Som redogörs för ovan genomsyras det nuvarande konsulära regelverket och den konsulära verksamheten att den enskilde har ett grundläggande eget ansvar för sin vistelse utomlands. Denna princip är en viktig utgångspunkt för utredningens ställningstaganden och förslag.

I linje med denna princip är den enskilde som utgångspunkt skyldig att betala tillbaka konsulärt ekonomiskt bistånd som han eller hon har fått enligt den nuvarande lagen. Som framhållits i förarbetena till LKEB är konsulärt ekonomiskt bistånd avsett som ett tillfälligt stöd i akuta situationer (se prop. 2002/03:69 s. 45). Jämfört med försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, som i regel inte ska återbetalas, syftar det konsulära ekonomiska biståndet inte till att ge den enskilde en skälig levnadsnivå. Syftet med stödet är kunna bistå personer som behöver hjälp just för att de befinner sig utomlands.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att huvudregeln i den nya lagen ska vara att ekonomiskt bistånd ska återbetalas.

Frihetsberövade och brottsoffer ska betala tillbaka biståndet

I den nuvarande lagen är återbetalningsskyldigheten utformad på lite olika sätt beroende på vad biståndet avsett för kostnader. Den generella huvudregeln är att återbetalning ska ske. Om kostnaderna varit hänförliga till en brottmålsprocess är huvudregeln för de som dömts att de ska återbetala biståndet. Personer som friats ska däremot som utgångspunkt inte betala tillbaka biståndet. Detsamma

gäller om personen varit utsatt för ett brott. Ytterligare andra regler gäller om skuldfrågan inte avgjorts eller om ett frihetsberövande skett utan att det varit fråga om brott (se 9–12 och 13 §§ LKEB samt avsnitt 5.3.6).

I praktiken är det relativt sällan som konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas för kostnader i brottmålsprocesser eller med anledning av andra former av frihetsberövande. Ärenden om återbetalning av sådant bistånd uppkommer därför också relativt sällan. Mot den bakgrunden anser utredningen att den nuvarande regleringen framstår som onödigt omständlig och svår att tillämpa. Utredningen bedömer även att det är svårt att applicera de principer om betalningsskyldighet som gäller för tilltalade i svenska brottmålsrättegångar på liknande förfaranden utomlands.

Enligt de svenska bestämmelserna är huvudregeln att den som döms för brott ska betala de kostnader som uppkommit i målet (se 31 kap. rättegångsbalken). Inte sällan begränsas dock ersättnings-skyldigheten. Vidare ska den som frikänns från åtal i görligaste mån slippa stå för kostnader som har varit nödvändiga för att tillvarata hans eller hennes rätt. Dessa regler är en integrerad del av den svenska brottmålsprocessen.

Enligt utredningen saknas tillräckliga skäl att tillämpa just dessa principer på det konsulära ekonomiska biståndet när den som åtalas utomlands i övrigt har att förhålla sig till de regler som gäller enligt det landets rättsordning. Till skillnad från vad som framförs i förarbetena till 1973 års lag bedömer utredningen därför att det inte finns några vägande skäl för att behålla den nuvarande ordningen (jfr prop. 1972:132 s. 200).

Vad gäller de som utsätts för brott utomlands kan noteras att det rättsskydd och överfallsskydd som normalt finns i en hemförsäkring vanligen gäller också på resa, även om det kan förekomma begränsningar i rättsskyddet (Konsumenternas 2026).

Utredningen föreslår därför att den enskilde som utgångspunkt ska återbetala konsulärt ekonomiskt bistånd, oavsett vad biståndet avsett för kostnader. Har kostnaderna varit hänförliga till en rättegång, förundersökning eller frihetsberövande kan omständigheterna kring dessa beaktas vid bedömningen av om återbetalningsskyldigheten helt eller delvis ska efterges (se avsnitt 8.5).

Detta innebär att enskilda som tidigare kunnat slippa återbetala bistånd utan någon vidare argumentation, främst personer som friats

från anklagelser om brott och brottsutsatta, i framtiden kommer att behöva ansöka om eftergift och motivera detta. Det kan upplevas som en försämring för dem. Utredningen anser dock att den nya regeln på ett bättre sätt återspeglar principen om den enskildes egna ansvar för sin vistelse utomlands. Dessutom innebär förslaget en tydligare och enklare reglering. Enligt utredningen väger dessa aspekter tyngre.

Bistånd till barn ska återbetalas av barnets förmyndare

Enligt den nuvarande lagen är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig för konsulärt ekonomiskt bistånd som lämnats till en person under 18 år (9 § andra stycket LKEB). Det innebär att barnet och vårdnadshavaren är solidariskt återbetalningsskyldiga.

Jämförelsevis är det i första hand förmyndaren för barnet som är ersättningsskyldig för de kostnader som kan krävas enligt 5 § lagen om konsulära katastrofinsatser. Om det finns särskilda skäl får dock ersättningsskyldigheten framställas mot den underårige. Motiven till regleringen är att det ansågs angeläget att motverka att barn skuldsattes. Att undantagsvis kunna kräva underåriga själva på kostnaden motiverades med att det kan finnas situationer då äldre barn reser och vistas utomlands på eget ansvar eller där en underårig har eget hushåll eller en privat förmögenhet (prop. 2009/10:98 s. 38 och 53).

Som redogörs för i avsnitt 6.5 är det vårdnadshavarna som har rätt och skyldighet att besluta i frågor rörande barnets personliga angelägenheter. Vidare är föräldrarna skyldiga att svara för barnets underhåll till dess att han eller hon fyller 18 år. Om barnet då inte har avslutat sina gymnasiestudier eller annan grundutbildning kvarstår underhållsskyldigheten medan barnet studerar. Den upphör senast när barnet fyller 21 år. Som huvudregel får personer under 18 år inte själva råda över sin egendom eller ingå förbindelser. Det är i stället barnets förmyndare som förvaltar dess tillgångar. Utgångspunkten är att vårdnadshavarna också är förmyndare. (Se 7 kap. 1 §, 9 kap. 1 §, 10 kap. 2 §, 12 kap. 1 § och 13 kap 1 § föräldrabalken.)

Konsulärt ekonomiskt bistånd för barn aktualiseras vanligen i samband med en assisterad utresa. Då kan bistånd behövas för till exempel biljetter och provisoriska pass för såväl vuxna som barn i en familj. En ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd görs i de fallen

normalt sett av vårdnadshavaren som beviljas biståndet för sig och sina barn och därmed blir återbetalningsskyldig för samtliga. Detta kan jämföras med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Storleken på sådant bistånd anpassas i regel till om mottagaren har barn som han eller hon är försörjningsskyldig för (se 3 kap. 1 § och 12 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Utredningen bedömer att detta tillvägagångssätt är rimligt och att det skulle kunna fungera utan att i den nya lagen föreskriva vem som är skyldig att betala för kostnader hänförliga till personer under 18 år. De barn för vilka det ekonomiska biståndet beviljas till vårdnadshavaren ska dock själva ingå i personkretsen i 4 § den nya lagen.

Det är dock inte uteslutet att ett behov av konsulärt ekonomiskt bistånd kan uppstå för personer som är under 18 år och som befinner sig utomlands utan sina vårdnadshavare. I de flesta fall torde vårdnadshavarna kunna tillgodose behovet av ekonomiskt stöd även om de befinner sig på annan plats. Om det skulle visa sig omöjligt bör dock utlandsmyndigheterna kunna bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd för den underåriga om övriga förutsättningar är uppfyllda. Sådant bistånd bör dock, liksom övrigt konsulärt stöd, ges endast om det är förenligt med vårdnadshavarnas önskemål eller socialtjänstens direktiv (se avsnitt 6.5).

Utredningen anser i likhet med vad regeringen uttalat att det är angeläget att barn inte skuldsätts (jfr prop. 2007/08:150 s. 30). Eftersom det är barnets förmyndare som ansvarar för hans eller hennes ekonomiska förhållanden bör förmyndaren bli återbetalningsskyldig. Så som påtalas i förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser kan det dock finnas tillfällen när det finns anledning att kräva den underårige själv på kostnaden. Det bör därför finnas möjlighet att göra det om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan till exempel vara om den underårige har eget hushåll eller en privat förmögenhet. Genom förslaget kommer den nya lagen stämma överens med regleringen i lagen om konsulära katastrofinsatser.

Dödsboet efter den avlidne ska återbetala biståndet

Utredningen bedömer att bistånd som lämnas för en avliden person också bör återbetalas. Eftersom kostnaden uppstår först efter dödsfallet bör den belasta den avlidnes dödsbo. För att tydliggöra detta anser utredningen att det i den nya lagen bör anges att dödsboet efter den avlidne är återbetalningsskyldigt. Det skulle göra regleringen mer lik den i 5 § lagen om konsulära katastrofinsatser.

I de fall det är aktuellt att ge konsulärt ekonomiskt bistånd för en person som avlidit utomlands har personen ofta haft hemvist utomlands. Det kan då uppstå svårigheter med att driva in fordringen. Den problematiken är dock inte unik för ekonomiskt bistånd som ges för en avliden person eller utrikesförvaltningens verksamhet. Utredningen bedömer därför att frågan får hanteras utifrån ordinarie principer och processer för indrivning.

Återbetalning för EU-medborgare och nordiska medborgare

Skyldigheten att betala tillbaka konsulärt ekonomiskt bistånd bör gälla även för EU-medborgare och isländska och norska medborgare. Kraven bör dock framställas gentemot den stat i vilken den bistådde personen är medborgare. För att nå framgång med sådana krav kan det behövas ett skriftligt åtagande om återbetalning från den som fått biståndet. Den frågan regleras lämpligen på en lägre författningsnivå (se avsnitt 8.7.1, 8.7.3 och 8.9).

Återbetalningsskyldighet för redare

Enligt nuvarande LKEB är redaren på ett fartyg i vissa fall solidariskt ersättningsskyldig för konsulärt ekonomiskt bistånd som lämnats till en sjöman eller annan anställd på ett svenskt fartyg (9 § tredje stycket). Utredningen ser ingen anledning att i den nya lagen införa en motsvarande bestämmelse. Dagens konsulära verksamhet omfattar sällan bistånd och stöd till sjömän. Det kan därför övervägas om den reglering om ekonomiskt bistånd som finns i förordningen (1991:1379) om handläggning av sjöfartsärenden vid utlandsmyndigheterna bör ses över. Utredningen bedömer dock att en sådan översyn inte ryms inom detta uppdrag.

Förhållandet till konsulära katastrofinsatser

Vid en konsulär katastrofinsats är den enskilde skyldig att ersätta staten för kostnaderna för transport och hälso- och sjukvård. Om personen får annat ekonomiskt bistånd inom ramen för insatsen är han eller hon inte skyldig att återbetala det, varken enligt den lagen eller nuvarande LKEB (5 och 10 §§ lagen om konsulära katastrofinsatser samt prop. 2009/10:98 s. 40–41 och 55).

Utredningen ser ingen anledning att ändra på denna princip. Det föreslås därför att 10 § lagen om konsulära katastrofinsatser ändras på så sätt att hänvisningen till nuvarande LKEB tas bort och en hänvisning till den nya lagen införs.

8.4 Andra kostnader

8.4.1 Avgift för transport vid kris utomlands

Förslag

Den myndighet som regeringen bestämmer ska få ta ut en avgift för sådan transport som staten vid en kris utomlands tillhandahåller för att personer ska kunna resa till Sverige eller en annan plats. Avgiften ska vara skälig och bidra till att täcka statens kostnad för transporten. Avgiften ska få debiteras svenska medborgare och utlänningar som är bosatta i Sverige.

Om staten har tillhandahållit transport för andra personer ska Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) få begära ersättning av den stat som personen är medborgare i. Om personen är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater ska ersättning inte få krävas med ett högre belopp än den avgift som skulle ha debiterats svenska medborgare i motsvarande situation. Om Sverige har fått ekonomiskt stöd från Europeiska unionens civilskyddsmekanism ska det beaktas innan en begäran om ersättning framförs.

Skälen för förslagen

Det ska vara möjligt att ta ut en avgift

Som redogörs för i avsnitt 6.10 har lagen om konsulära katastrofinsatser aldrig tillämpats sedan den trädde i kraft den 1 augusti 2010. Det har dock förekommit ett antal kriser utomlands där utrikesförvaltningen har hjälpt människor att lämna platsen. Som tidigare konstaterats är LKEB inte utformad för att begära ersättning från enskilda för en evakuering som staten ordnar. De utmaningar som det inneburit att ändå tillämpa lagen vid de assisterade utresor som genomförts skulle möjligen ha kunnat undvikas genom att tillämpa lagen om konsulära katastrofinsatser i stället. Av olika skäl har detta dock inte bedömts möjligt eller lämpligt.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att utrikesförvaltningen även i framtiden kan komma att genomföra insatser för att hjälpa människor att lämna en krisdrabbad plats utomlands och i vissa fall även ordna med en transport för detta ändamål utan att lagen om konsulära katastrofinsatser tillämpas.

Utifrån den grundläggande principen om den enskildes eget ansvar för sin vistelse utomlands anser utredningen att en sådan transport inte bör vara utan kostnad för den enskilde. Möjligheten att ta betalt för evakueringstransporter som anordnas utan att det är fråga om en konsulär katastrofinsats bör därför få en tydligare rättslig grund i den nya lagen.

Utredningen har övervägt att införa en ersättningsskyldighet jämförbar med den i lagen om konsulära katastrofinsatser även för evakueringar eller assisterade utresor som ordnas utan att det är fråga om en sådan insats. I syfte att underlätta administrationen och kunna fastställa betalningsskyldigheten snabbare föreslås i stället att det ska införas en möjlighet att ta ut en avgift. Det skulle också göra det möjligt att ta betalt direkt, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda.

Finansiering

Vid flera tillfällen har utrikesförvaltningen krävt ersättning från enskilda för den transport som ordnats för dem (se avsnitt 6.10). Storleken på den enskildes ersättningsskyldighet har bestämts

utifrån ett schablonbelopp och inte utifrån de faktiska kostnaderna för transporten. Detta beror delvis på att det varit svårt för utrikesförvaltningen att få en samlad bild av de faktiska kostnaderna då dessa ibland delats på flera myndigheter. I vissa fall har Sverige även kunnat få bidrag från EU:s civilskyddsmekanism för en genomförd insats. Det har därför underlättat den administrativa hanteringen att bestämma ett schablonbelopp och kräva det som betalning.

Ett ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet anger hur stor del av kostnaderna som intäkterna från avgifterna ska täcka. Om målet är full kostnadstäckning innebär det att intäkter och kostnader ska gå jämnt ut. Denna princip brukar gälla vid avgiftsfinansierad verksamhet.

Enligt utredningen riskerar avgiften att bli väldigt hög om den ska bestämmas till ett belopp som gör att staten får full ersättning för transporten. Det gäller särskilt i de fall som krisen och säkerhetsläget kräver särskilda transporter.

Ett alternativ är att avgiften ska bidra till att täcka kostnaderna för transporten men att den i övrigt finansieras av staten. Så gick det till vid de insatser som gjordes i Afghanistan och Sudan. Vid andra insatser, till exempel vid vissa utresor från Gaza, fick människor resa med buss till en plats där det gick att flyga reguljärt från. I de fall personerna saknade medel att betala sina reguljära biljetter fick de ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Utredningen föreslår alltså i det närmaste att kodifiera den praxis som utrikesförvaltningen tillämpat vid de senaste årens kriser vad gäller ersättningsskyldighet. Vid kriser som inte föranleder en konsulär katastrofinsats framstår det enligt utredningen som motiverat att ha en enklare administrativ hantering jämfört med den vid konsulära katastrofinsatser. Genom att ta ut en avgift upprätthålls principen om den enskildes ansvar samtidigt som det blir möjligt att debitera avgiften direkt.

Samtidigt anser utredningen att det bör göras en skälighetsbedömning redan vid fastställandet av avgiften. Vid en sådan bör hänsyn till exempel kunna tas till vad en resa normalt hade kostat. En skälighetsbedömning skulle också kunna utmyнна i att avgiften bör sättas till ett belopp som gör det möjligt att vid en viss kris uppnå full kostnadstäckning.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att avgiftens skälighet bör bedömas utifrån omständigheterna vid den specifika krisen.

Avgiften bör bestämmas till samma belopp för alla som reser med transporten, med undantag för barn vars avgift bör kunna bestämmas till ett lägre belopp. I övrigt bör individuella hänsyn, som till exempel en enskilds persons ekonomiska förhållanden, inte ges någon betydelse. Om det finns anledning att för en enskild person sätta avgiften lägre än för övriga bör den frågan i stället hanteras som en fråga om eftergift (se avsnitt 8.5).

Avgiften får debiteras svenska medborgare och personer bosatta i Sverige

Om utrikesförvaltningen ordnar en transport vid en kris utomlands anser utredningen att en avgift bör kunna tas ut från svenska medborgare och andra personer bosatta i Sverige. Det bör framgå av den nya förordningen.

Om utrikesförvaltningen på grund av EU-rätten, det nordiska samarbetet eller annat internationellt samarbete även tillhandahåller transport för andra länders medborgare sker det normalt i samråd med de länderna.

Av artikel 15 i det konsulära direktivet framgår det att en stat som bistår unionsmedborgare vid en kris utomlands får begära ersättning för sina kostnader av den stat som personen är medborgare i. En liknande princip har tidigare gällt för ekonomiskt bistånd som lämnas till nordiska medborgare (se 4 § UF 2000:7).

Utredningen bedömer därför att någon avgift inte bör debiteras sådana personer direkt. Eventuella krav på ersättning bör i stället gå via den stat som personen är medborgare i. Frågor om huruvida ersättning bör begäras prövas lämpligen av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Om ersättning begärs av en medlemsstat i EU ska det dels beaktas hur stor avgift som tagits ut av svenska medborgare, dels om Sverige fått ekonomiskt stöd av unionens civilskyddsmekanism. Detta följer av artikel 15 i direktivet och bör framgå av den nya förordningen. Artikel 15 har tidigare genomförts på föreskriftsnivå (7 § UF 2024:4). Enligt utredningen är det dock lämpligt att en sådan bestämmelse nu förs in i den nya förordningen. Detta eftersom det i förordningen också föreslås andra bestämmelser om förfarandet. På så sätt skapas en mer sammanhållen reglering.

I Europeiska kommissionens förslag till ändring av det konsulära direktivet föreslås att bestämmelserna ändras på så sätt att medlemsstaterna i första hand bör ha rätt att begära ersättning direkt från den medborgare som tagit emot konsulärt stöd. Om direktivet ändras på så sätt kan det finnas anledning att se över förslagen i denna promemoria.

8.4.2 Kostnad för akut sjukvård

Förslag

Den myndighet som regeringen bestämmer ska få förbinda sig att betala hälso- och sjukvård för en person som kan komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd. Sådan förbindelse ska endast få ingå om hälso- och sjukvården behövs för att avvärja fara som akut och allvarligt hotar personens liv eller hälsa. Förbindelsen ska också vara en förutsättning för att vården ska ges. Den som fått sådan hälso- och sjukvård ska ersätta staten för kostnaderna.

Skälen för förslaget

Det händer att utlandsmyndigheterna kontaktas av sjukhus eller liknande vårdinrättningar utomlands som vårdar en medvetlös eller på annat sätt okontaktbar person som är svensk medborgare eller på annat sätt har anknytning till Sverige. För att ge vård kan sjukhuset kräva att utlandsmyndigheten åtar sig att betala för vården. I akuta fall behöver besked ges omgående och det kan då vara oklart om personen har en giltig försäkring. På grund av sitt tillstånd kan personen själv inte ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Nuvarande praxis innebär att utlandsmyndigheterna i sådana fall kan ställa ut en form av betalningsgaranti under en mycket begränsad tid för att möjliggöra akut vård medan närstående kontaktas och försäkringsfrågan utreds. Har personen en försäkring tar normalt försäkringsbolaget vid i kontakterna med sjukhuset. Om personen saknar försäkring får närstående ta ställning till frågan om fortsatt vård och betalning för den.

I flera fall där staten ådragit sig kostnader har de enskilda accepterat betalningsansvar och ersatt staten för kostnaderna. I ett fåtal fall har de dock inte velat betala på frivillig väg. Det har då bedömts svårt att kräva dessa personer på betalning.

Utredningen anser att staten även fortsättningsvis bör kunna ingå en betalningsförbindelse för att möjliggöra akut vård. Detta bör tydligare framgå i det nya regelverket. Utifrån principen om individens eget ansvar för sin vistelse utomlands bör en sådan möjlighet endast gälla i situationer när det gäller att rädda liv eller undvika svåra konsekvenser för den enskildes hälsa.

De överväganden som gjorts kring personkretsen för konsulärt ekonomiskt bistånd är relevanta även när det gäller åtaganden om betalning för akut sjukvård. En betalningsförbindelse bör därför avse en patient som ingår i den personkretsen.

Vidare anser utredningen att den som fått sjuk- och hälsovård bör ersätta staten för kostnaderna. En sådan ordning ligger i linje med principen om individens eget ansvar och den övriga regleringen i den nya lagen och lagen om konsulära katastrofinsatser.

8.4.3 Kostnad för konsulärt skydd som lämnats av ett annat land

Förslag

Om staten har ersatt en annan medlemsstat i Europeiska unionen för kostnader för konsulärt skydd som har lämnats med stöd av det konsulära direktivet ska den som har fått det konsulära skyddet ersätta staten för dessa kostnader.

Skälen för förslaget

Vid genomförandet av det konsulära direktivet konstaterades att den enskilde som huvudregel ska återbetala kostnaderna för konsulärt bistånd som den svenska staten gett. Enligt regeringen ansågs det rimligt att samma princip skulle gälla i de fall den enskilde fått hjälp från en annan medlemsstat inom EU (prop. 2017/18:48 s. 20–21).

Utredningen delar denna bedömning och anser att det liksom idag bör vara möjligt för staten att begära ersättning från personer som fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat.

I nuvarande reglering är ersättningsskyldigheten begränsad till de situationer där den svenska staten lämnat ersättning till den medlemsstat som har lämnat det konsulära skyddet. Utredningen ser ingen anledning att ändra på denna ordning. En bestämmelse som är likalydande med 12 a § LKEB bör därför införas i den nya lagen.

8.5 Eftergift

Förslag

Efter ansökan av den betalningsskyldige ska betalningsskyldigheten helt eller delvis få efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Om det finns synnerliga skäl ska skyldigheten få efterges helt eller delvis utan ansökan av den enskilde.

Skälen för förslaget

Det ska finnas en möjlighet till eftergift

Som redogörs för ovan är huvudregeln att det konsulära ekonomiska biståndet ska betalas tillbaka. Samtidigt kan det finnas fall där omständigheterna är sådana att det bör finnas en möjlighet att helt eller delvis efterge betalningsskyldigheten. För att inte rubba på principen om varje persons egna ansvar för sin utlandsvistelse bör möjligheten till eftergift vara restriktiv. Precis som i den nuvarande regleringen bör därför den nya lagen ha en bestämmelse som gör det möjligt att helt eller delvis efterge betalningsskyldigheten om det finns särskilda skäl med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt (jfr 13 § LKEB och prop. 2009/10:98 s. 41).

Möjligheten till eftergift föreslås gälla alla typer av betalningsskyldighet enligt den nya lagen.

Frågan om eftergift ska prövas efter ansökan av den enskilde

Enligt dagens reglering ska möjligheten till jämkning och eftergift beaktas vid slutligt beslut om återbetalningsskyldighet. Därför får den enskilde möjlighet att yttra sig om förutsättningarna för eftergift och jämkning innan slutligt beslut om återbetalningsskyldighet fattas. Ordningen följer av 25 § förvaltningslagen som föreskriver att en part ska ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten fattar beslut i ett ärende.

I praktiken innebär förfarandet att en viss tid måste förflyta mellan det att utlandsmyndigheten beviljar konsulärt ekonomiskt bistånd och att UD-KC kan besluta om återkrav av biståndet. Även om den enskilde väljer att inte yttra sig och det saknas skäl för att jämka eller efterge biståndet måste UD-KC göra en prövning av om det finns förutsättningar för eftergift och jämkning innan slutligt beslut om återkrav fattas.

En jämförelse kan göras med den konstruktion som gäller för studielån. Den innebär i korthet att den enskilde efter ansökan beviljas studielån. När det är dags att betala tillbaka fastställer CSN varje år vilket belopp som lånet och räntan ska betalas med. Låntagaren underrättas om det årsbelopp och de avgifter som ska betalas under året (4 kap. 7 § studiestödslagen). Underrättelsen har formen av ett årsbesked.

Om låntagaren har svårt att betala kan han eller hon ansöka om nedsättning av årsbeloppet. Årsbeloppet får sättas ned under vissa förutsättningar, till exempel om låntagaren tar emot studiehjälp, studiemedel eller studiestartsstöd eller om det i något annat fall finns synnerliga skäl (4 kap. 12–13 §§ studiestödslagen). Begreppet synnerliga skäl innebär att tillämpningen ska vara mycket restriktiv. Hänsyn bör dock kunna tas till oförutsedda händelser som tillfälligt starkt minskar betalningsförmågan, såsom sjukdom eller olycksfall. Att låntagaren under återbetalningsåret tar emot försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen kan också utgöra synnerliga skäl (se prop. 1987/88:116 s. 47 f. och 64 f. samt prop. 2004/05:111 s. 50). Om låntagaren får nedsättning kan det dock innebära att hans eller hennes framtida årsbelopp blir högre. Det är alltså inte fråga om någon eftergift.

En jämförelse kan också göras med sådan eftergift som en myndighet kan bevilja om det på grund av den betalningsskyldiges

sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning (se 17 § förordningen [1993:1138] om hantering av statliga fordringar, nedan hanteringsförordningen). Enligt Kammarkollegiets föreskrifter om hantering av statliga fordringar (KAMFS 2006:1) får sådan eftergift beslutas efter ansökan av den betalningsskyldige.

En ordning där frågan om eftergift prövades först efter ansökan av den betalningsskyldige skulle enligt utredningen kunna innebära mindre administration för utrikesförvaltningen och ett mer effektivt förfarande, även ur den enskildes perspektiv.

Utredningen föreslår därför att frågan om eftergift ska prövas först efter ansökan av den enskilde. Det innebär att beslut om återbetalning kan fattas direkt av utlandsmyndigheten i samband med beviljandet av det konsulära ekonomiska biståndet och att ett ärende om eftergift inleds hos UD-KC först efter ansökan av den enskilde.

Slutligen kan det inte uteslutas att det någon gång kan uppstå situationer när det är uppenbart att eftergift bör beviljas. Det bedöms finnas ett behov av att kunna bevilja eftergift utan föregående ansökan från den enskilde. Med hänsyn till det och i syfte att uppnå en heltäckande reglering föreslår utredningen att sådan eftergift ska vara möjlig om det finns synnerliga skäl. Av ordalydelsen följer att det ska vara en mycket restriktiv och försiktig tillämpning.

8.6 Inget uttag av ränta

Bedömning

Utrikesförvaltningen ska inte kräva ränta på belopp som återkrävs enligt den nya lagen.

Skälen för förslaget

Nuvarande LKEB föreskriver ingen möjlighet att ta ut ränta på de krav på betalning som ställs till enskilda. För att en myndighet ska

ha rätt att ta ut ränta på en fordran, som baseras på offentligrättslig lagstiftning, krävs uttryckligt författningsstöd (RÅ 2004:54).

Som jämförelse kan konstateras att Försäkringskassan tar ut dröjsmålsränta om betalning inte inkommer i rätt tid gällande återkrav av ersättning enligt socialförsäkringsbalken. I de fallen är det fråga om återkrav på grund av felaktiga utbetalningar och motiven för att ta ut ränta kan därmed vara större eftersom den enskilda aldrig haft rätt till biståndet. Försäkringskassan kan även påföra annan slags ränta om den enskilde fått anstånd eller träffat överenskommelse om avbetalningsplan (se 108 kap. 15, 16 och 19 §§ socialförsäkringsbalken). När reglerna infördes bedömdes de medföra viss ytterligare administration för Försäkringskassan. Kostnaderna beräknades dock bli mycket begränsade i och med att myndigheten redan hade ett system som var uppbyggt för uttag av ränta (prop. 2006/07:49 s. 43).

Utredningen har övervägt om ränta bör krävas i samband med krav på betalning enligt den nya lagen. Som redogörs för nedan är beslut om krav på betalning dock direkt verkställbara och inkommer ingen betalning kan ärendet snabbt lämnas över till Kronofogdemyndigheten. I de fall som lämnas över har den betalningsskyldige i regel dålig betalningsförmåga. Med hänsyn till detta anser utredningen att uttag av ränta inte i någon nämnvärd utsträckning skulle öka motivationen för betalning eller på annat sätt bidra till någon snabbare indrivning av fordringarna. Ett införande av ränta skulle däremot sannolikt medföra ytterligare administration för utrikesförvaltningen.

Sammantaget bedömer utredningen därför att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att införa någon ny bestämmelse om ränta.

8.7 Bestämmelser om förfarandet

8.7.1 Handläggande myndighet

Förslag

I den nya lagen ska det upplysas att frågor och ansökningar enligt lagen ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Vilka myndigheter som ska pröva ärenden enligt den nya lagen ska anges i den nya förordningen.

Ansökningar och frågor om konsulärt ekonomiskt bistånd ska prövas av beskickningar och karriärkonsulat. Även frågor om kostnad för akut sjukvård och avgift för konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd ska prövas av beskickningar och karriärkonsulat.

Ansökningar och frågor om ersättningsskyldighet för kostnader enligt det konsulära direktivet och eftergift ska prövas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Samma ordning ska gälla vid prövning av frågor om huruvida ersättning ska begäras från en annan stat för konsulärt ekonomiskt bistånd, kostnad för akut sjukvård eller konsulärt stöd som getts till den statens medborgare.

Frågor om avgift för transport vid kris utomlands ska kunna prövas av såväl beskickningar och karriärkonsulat som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Skälen för förslaget

Enligt 1 § LKEB är det svenska beskickningar och karriärkonsulat som lämnar konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda enligt bestämmelserna i lagen. Av 15 § LKEB följer att det är Regeringskansliet som fattar beslut om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd och ersättning till staten för kostnader som har lämnats av en annan medlemsstat i Europeiska unionen.

Utredningen anser att det inte är nödvändigt att direkt i den nya lagen peka ut behöriga myndigheter. Det kan i stället ske i den nya förordningen. En sådan ordning gör det möjligt för regeringen att

anpassa ärendehandläggningen utifrån ändrade förutsättningar. På så sätt skapas ett mer flexibelt regelverk.

Enligt utredningen är beskickningar och karriärkonsulat bäst lämpade att pröva ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd. Som redogörs för ovan gör den nya regleringen det möjligt att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd och samtidigt besluta om återbetalning av biståndet utan att behöva ta ställning till frågan om eftergift. Det föreslås därför att beskickningar och karriärkonsulat ska pröva ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd. I de fall ansökan beviljas ska de även besluta om återbetalning och avgift för biståndet. Det bör framgå av den nya förordningen.

Även i ärenden om betalningsförbindelser för akut sjukvård är beskickningar och karriärkonsulat bäst lämpade att fatta beslut eftersom de befinner sig närmast de berörda parterna. Detsamma gäller i frågor om en avgift ska tas ut från den enskilde för en penningöverföring som utlandsmyndigheten bistår med.

I de fall den enskilde ansöker om eftergift får det antas att han eller hon gör det efter att ha kommit tillbaka till Sverige. Det framstår därför som mer ändamålsenligt att sådana ärenden handläggs av Regeringskansliet (UD-KC). Enligt utredningen skulle en sådan ordning också främja en enhetlig tillämpning av eftergiftsbestämmelsen. Det bör därför anges i den nya förordningen att ärenden om eftergift prövas av Regeringskansliet.

Om konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas en unionsmedborgare eller en nordisk medborgare kan krav på återbetalning behöva gå via den bistådda personens medborgarskapsstat. Sådana frågor hanteras lämpligen av UD (Regeringskansliet). Det gäller även om Sverige ådragit sig kostnader för akut sjukvård eller konsulärt stöd för en person som varken är svensk medborgare eller bosatt i Sverige.

Frågor om avgift för transport vid en kris utomlands bör enligt utredningen kunna prövas av såväl beskickningar och karriärkonsulat som UD (Regeringskansliet). Skälet till detta är att det är svårt att på förhand bedöma vilken av dessa myndigheter som bäst hanterar en sådan fråga vid en kris. Det har också betydelse om avgiften ska debiteras direkt eller i efterhand. Regleringen bör därför vara så flexibel som möjligt i denna fråga för att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv hantering i det enskilda fallet.

8.7.2 Ansökan om ekonomiskt bistånd

Förslag

Konsulärt ekonomiskt bistånd ska beviljas efter ansökan. Ansökan ska vara undertecknad eller skrivas under med en elektronisk underskrift av den sökande. Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete. Om det finns särskilda skäl ska konsulärt ekonomiskt bistånd få beviljas efter muntlig ansökan.

Skälen för förslagen

Av 19 § förvaltningslagen framgår att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Inom välfärdsystemet är huvudregeln att den som vill ha en förmån behöver ansöka om den. Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning när det gäller konsulärt ekonomiskt bistånd. Enligt utredningen framstår det som särskilt lämpligt med hänsyn till att biståndet som utgångspunkt ska återbetalas. Utredningen bedömer därför att det bör krävas att den som vill få konsulärt ekonomiskt bistånd ska ansöka om det.

Utifrån förvaltningslagens bestämmelser kan en ansökan göras såväl skriftligen som muntligen. Det finns inte heller något hinder mot att en ansökan görs elektroniskt i en digital tjänst. I speciallagstiftning är det dock möjligt att ställa krav på att en ansökan ska göras i en viss form. För att administreringen av konsulärt ekonomiskt bistånd vid utlandsmyndigheterna ska fungera ändamålsenligt framstår det som lämpligt att en ansökan som huvudregel ska vara skriftlig. Det kan dock förekomma situationer när det inte är möjligt för sökanden att göra en skriftlig ansökan. Om det finns särskilda skäl bör bistånd därför kunna beviljas efter en muntlig ansökan. Förslaget innebär inte någon större förändring jämfört med nuvarande reglering (se 4 § UF 2003:10).

Utgångspunkten för prövningen av konsulärt ekonomiskt bistånd är den ska grundas på de uppgifter som den sökande lämnar. Vissa uppgifter kan utlandsmyndigheten dock behöva kontrollera med andra myndigheter, som till exempel Migrationsverket eller

Skatteverket. De uppgifter som sökanden kommer att behöva lämna vid ansökan rör till exempel uppgifter om sin identitet och adress samt sitt behov av bistånd och möjligheten att få det behovet tillgodosett på andra sätt.

Enligt utredningen bör sökanden lämna uppgifter i sin ansökan på heder och samvete. På så sätt inskräps för sökanden vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga, vilket kan verka avhållande från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter. Det är straffbart att på annat sätt än muntligen lämna osann uppgift eller förtiga sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, om åtgärden innebär fara i bevishänseende (se 15 kap. 10 § brottsbalken).

För de skriftliga ansökningarna bör det även ställas krav på att ansökan ska vara undertecknad av sökanden. Idag använder sig utlandsmyndigheterna av ansökningsblanketter i fysisk form men digitaliseringen av utrikesförvaltningens verksamhet pågår fortlopande. För att möjliggöra en digital hantering framöver bör bestämmelsen ange att ett undertecknande också ska kunna ske med en elektronisk underskrift.

8.7.3 Åtagande om betalningsskyldighet

Förslag

Om konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas en icke-företräd unionsmedborgare eller nordisk medborgare ska han eller hon åta sig att återbetala biståndet och avgiften för biståndet till den stat som han eller hon är medborgare i. Standardformuläret i bilaga I till det konsulära direktivet ska användas för ett sådant åtagande.

Skälen för förslagen

Av artikel 14 i det konsulära direktivet följer att icke-företräd unionsmedborgare som får konsulärt bistånd eller stöd av en annan stat ska åta sig att återbetala kostnaderna för detta. Som bilaga till

direktivet finns en särskild blankett för detta syfte. Åtagandet är i normalfallet en förutsättning för att den bistående staten ska kunna begära ersättning från den stat vars medborgare har fått bistånd. Bestämmelsen i direktivet har genomförts i svensk rätt genom 7 § Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt skydd åt medborgare i Europeiska unionen (UF 2024:4).

I syfte att åstadkomma ett tydligare och mer överblickbart regelverk föreslår utredningen att vissa bestämmelser om handläggningen av konsulärt ekonomiskt bistånd förs in i den nya förordningen. Det framstår då som lämpligt att även denna bestämmelse läggs där.

För att skapa en enhetlig reglering föreslår utredningen att samma ordning ska gälla om konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas isländska och norska medborgare. Som redogörs för ovan kan ekonomiskt bistånd till sådana personer ges om den enskilde undertecknar en skuldförbindelse. Enligt nuvarande regler kan den svenska utlandsmyndigheten använda skuldförbindelsen för att kräva ersättning från den stat som personen i fråga är medborgare i. Förslaget innebär därför inga större förändringar i förhållande till nuvarande ordning.

Frågan huruvida ersättning i ett enskilt fall ska begäras från den andra staten får prövas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

8.7.4 Avgifter

Förslag

En avgift ska betalas av den som beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd och den som får konsulärt stöd i form av hjälp att överföra pengar från enskilda eller egna banktillgodohavanden eller liknande medel. Avgiften ska motsvara avgiftsklass 2 i avgiftsförordningen.

Bestämmelserna om avgifter ska föras in i den nya förordningen om konsulärt stöd. Förordningen om avgifter för konsulärt bistånd och förordningen om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap utomlands ska upphävas. En upplysning om var det finns bestämmelser om

avgifter ska föras in i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

Skälen för förslagen

Idag tas en konsulär avgift ut i två fall. Det sker dels för de som beviljas och ska återbetala konsulärt ekonomiskt bistånd, dels för de som nyttjar tjänster som överföring av pengar. Detta följer av förordningen om avgifter för konsulärt bistånd. Såvitt utredningen kunnat utröna har ingen av avgifterna full kostnadstäckning som mål.

Avgiften var tidigare differentierad utifrån det konsulära ekonomiska biståndets storlek. Sedan den 1 december 2009 har avgiften varit 600 kr. Syftet med att införa en enhetlig avgift var att förenkla och effektivisera handläggningen. Beloppet bestämdes utifrån en skälighetsbedömning (UD, Promemoria om avgifter och återkrav avseende ekonomiskt bistånd, 2009).

Det förhållandet att beloppet inte höjts på över 15 år visar den nackdel som systemet med en fast beloppsgräns för med sig. Utifrån konsumentprisindex motsvarar 600 kr år 2009 drygt 800 kr i dagens penningvärde. Eftersom statens kostnader för det konsulära biståndet kan förväntas öka i takt med andra prisökningar i samhället finns det en risk för att det allmänna kontinuerligt får stå för en allt större del av kostnaderna för verksamheten om avgiftsintäkterna inte ökar i samma utsträckning.

Även om avgifterna inte har full kostnadstäckning som mål anser utredningen att regleringen bör möjliggöra en mer kontinuerlig uppräknings av avgiftsbeloppet. För att göra detta utan att skapa en alltför svårtillämpad reglering föreslås att avgiften ska bestämmas till avgiftsklass 2 i avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsklasserna tillämpas när det är särskilt föreskrivet att en förvaltningsmyndighet ska ta ut en avgift för att pröva ett ärende. Avgiftsklass två används för ärenden som vanligen tar mellan 30 minuter och en timme och 14 minuter att pröva. Beloppet är idag 990 kr. Regeringen beslutar om beloppen men utgångspunkten är att principen om full kostnadstäckning bör gälla. Förändringar i beloppens storlek föranleds därför av kostnadsutvecklingen.

Eftersom konsulärt ekonomiskt bistånd ges till personer som i stunden helt saknar medel vore det orimligt att på förhand avkräva dem en avgift för att få sitt ärende prövat. Däremot är det rimligt att den avgift som tas ut efter beviljat bistånd storleksmässigt jämförs med en avgift för prövning av ett förvaltningsärende. På så sätt skulle också avgiften knytas till instrument som regelmässigt ses över.

Ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd förekommer i begränsad omfattning och behovet av till exempel utredningsåtgärder vid handläggningen kan skilja sig åt betydligt mellan olika ärenden. Ofta ges också annat konsulärt stöd i samband med att en prövning görs. Att göra en uppskattning av tidsåtgången för enbart prövningen av ett typiskt ärende kan därför vara svårt. Såvitt framgått är det ändå tidsintervallet för prövning av ärenden enligt avgiftsklass 2 som bäst motsvarar tidsåtgången för prövningen av ett typiskt ärende om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Avgiften för överföringar av pengar tas ut för en tjänst som utrikesförvaltningen tillhandahåller och inte för prövningen av ett förvaltningsärende. För utrikesförvaltningen skulle det dock underlätta den konsulära verksamheten om avgifterna bestämdes på samma sätt. Utredningen föreslår därför att även denna avgift ska motsvara avgiftsklass 2 i avgiftsförordningen.

Vidare föreslås att bestämmelserna om avgifter förs in i den nya förordningen om konsulärt stöd. Till följd av det bör förordningen om avgifter för konsulärt bistånd upphävas. Dessutom föreslås en upplysning i IFUR om att det finns bestämmelser om avgifter i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna och den nya förordningen om konsulärt stöd. Detta i syfte att få en mer överblickbar och samlad reglering.

Eftersom utrikesförvaltningen inte längre vidtar åtgärder i frågor om kvarlåtenskap utomlands föreslår utredningen också att förordningen (1987:14) om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap utomlands upphävs.

8.7.5 Överklagande

Förslag

Beslut i ärenden enligt den nya lagen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Överklaganden ska prövas av förvaltningsrätten i Göteborg som första instans.

Beslut av beskickningar och karriärkonsulat om avgift för konsulärt ekonomiskt bistånd och avgift för konsulärt stöd ska få överklagas till Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende ska inte få överklagas.

Skälen för förslaget

Beslut i ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd bör enligt utredningen kunna överklagas på samma sätt som idag. Även beslut om avgift för transport vid kris utomlands, skyldighet att betala för akut sjukvård eller för kostnad för konsulärt skydd som lämnats av ett annat land bör enligt utredningen kunna överklagas. Detsamma gäller beslut i fråga om eftergift.

Sammantaget anser utredningen att alla förvaltningsbeslut i ärenden enligt den nya lagen bör kunna överklagas. Överklagande bör liksom idag ske till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd bör krävas för att ett beslut ska tas upp till prövning i kammarrätten. Bestämmelserna om överklagande i 18 § i nuvarande LKEB bör därför föras över till den nya lagen.

Som redogörs för ovan är det utlandsmyndigheter och Regeringskansliet som kommer att pröva frågor och ansökningar enligt den nya lagen. Utlandsmyndigheters beslut överklagas till förvaltningsrätten i Göteborg. Detsamma gäller för Regeringskansliets beslut i ärenden enligt den nuvarande lagen. Utredningen anser att den ordningen bör behållas. En följdändring föreslås därför i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Utredningens förslag innebär vidare att skyldigheten att betala avgift för beviljat konsulärt ekonomiskt bistånd ska regleras på förordningsnivå. Sådana beslut kommer därför fortsättningsvis inte

att omfattas av överklagandebestämmelsen i den nya lagen. Enligt utredningen bör en beskicknings eller ett karriärkonsulats beslut i fråga om avgift för konsulärt ekonomiskt bistånd eller avgift för konsulärt stöd få överklagas till Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende bör däremot inte kunna överklagas. Detta bör framgå av den nya förordningen. Motsvarande regler gäller för de avgifter som tas ut enligt förordningen om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

8.7.6 Indrivning

Förslag

Belopp som krävts enligt någon av bestämmelserna i den nya lagen och som inte betalas inom rätt tid ska lämnas för indrivning.

I de nya författningarna ska det upplysas om att bestämmelser om indrivning finns i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen.

Indrivning ska inte behöva begäras för en fordran som understiger 100 kr om inte indrivning krävs från allmän synpunkt.

Bedömning

Beslut om betalningsskyldighet enligt den nya lagen kommer att vara verkställbara och handläggas som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. Det behövs inga särskilda föreskrifter om det.

Skälen för förslagen

Förvaltningsmyndigheters beslut är verkställbara

Sedan den 1 september 2022 är en förvaltningsmyndighets beslut om betalningsförpliktelse en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Det gäller om beslutet är överklagbart (3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken och prop. 2021/22:206). Innan

lagändringen var ett myndighetsbeslut bara verkställbart om det framgick av en särskild föreskrift att beslutet fick verkställas enligt utsökningsbalken. En sådan föreskrift finns i 16 § LKEB.

När Regeringskansliet fattar beslut om enskildas betalningsskyldighet uppträder myndigheten som en förvaltningsmyndighet och omfattas därför av bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken (se avsnitt 3.5.2). Som redogörs för ovan föreslås att även utlandsmyndigheter ska kunna fatta vissa beslut om betalningsskyldighet enligt den nya lagen. De agerar då som förvaltningsmyndigheter. Vidare ska beslut om betalningsskyldighet enligt den nya lagen vara överklagbara (se avsnitt 8.7.5).

Det innebär att den nämnda bestämmelsen i utsökningsbalken är tillämplig för alla beslut om enskildas betalningsskyldighet som fattas enligt den nya lagen. Det behövs därför inte någon särskild föreskrift i den nya lagen om att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske.

Beslut handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten

Utsökningsmål handläggs hos Kronofogdemyndigheten som allmänna eller enskilda mål. Av 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken framgår att allmänna mål bland annat är mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till.

I 1 kap. 2 § 4 utsökningsförordningen (1981:981) anges att beslut om betalningsskyldighet enligt nuvarande LKEB handläggs som allmänna mål. Utredningen bedömer att eftersom beslut om betalningsskyldighet enligt den nya lagen är verkställbara bör de kunna handläggas som allmänna mål utan att det anges i utsökningsförordningen. Det föreslås därför att utsökningsförordningen ändras på så sätt att hänvisningen till LKEB tas bort och att någon ny hänvisning till den nya lagen inte införs.

Indrivningslagen är tillämplig

Vid handläggning av allmänna mål gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) och indrivningsförfordningen (1993:1229). Enligt 3 § indrivningsförfordningen ska sökanden som huvudregel uppmana gäldenären att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs. Av 4 § framgår när indrivning ska begäras.

Myndigheten får medge skäligt betalningsanstånd och efterge fordran helt eller delvis enligt 14 respektive 17 §§ hanteringsförfordningen. I övrigt är den förfordningens bestämmelser inte tillämpliga på fordringar som omfattas av indrivningslagen (1–2 §§).

För fordringar som det allmänna har rätt till och som drivs in enligt indrivningslagen gäller särskilda preskriptionsbestämmelser. Det följer av 1 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Enligt 3 § den lagen preskriberas en fordran fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning.

Eftersom flera rättsverkningar är knutna till indrivningslagen anser utredningen att det i den nya lagen bör upplysas om bestämmelserna i indrivningslagen. På motsvarande sätt bör det i den nya förfordningen upplysas om bestämmelserna i indrivningsförfordningen.

Delgivning av beslut om betalningsskyldighet

Av 3 kap. 23 § utsökningsbalken följer att en exekutionstitel i allmänt mål som huvudregel får verkställas när den fått laga kraft. Undantag kan göras om det finns en särskild föreskrift om det. Utredningen bedömer att det inte finns något behov av att kunna verkställa beslut om betalningsskyldighet enligt den nya lagen innan beslutet har fått laga kraft. Någon särskild föreskrift ska därför inte införas i de nya författningarna.

Enligt 44 § förvaltningslagen ska ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Ett beslut om betalningsskyldighet som inte överklagas vinner därför laga kraft tre veckor efter att den betalningsskyldige fått del av beslutet.

För att visa att beslutet fått laga kraft och får verkställas enligt utsökningsbalken kan beslutsmyndigheten behöva delge beslutet.

Om en utlandsmyndighet beslutar om återbetalningsskyldighet i samband med att den beviljar konsulärt ekonomiskt bistånd framstår det som enkelt att delge den betalningsskyldige direkt, till exempel genom att personen undertecknar att han eller hon tagit del av beslutet. I de fall Regeringskansliet fattar beslut om betalningsskyldighet kan beslutet delges genom förenklad delgivning. Det är ett förfarande som används redan idag.

Av 33 § tredje stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet får använda sig av delgivning när den underrättar en part om sitt beslut i ett ärende. Det innebär att myndigheten kan använda sig av de metoder som regleras i delgivningslagen (2010:1932).

Utredningen bedömer att eventuell ytterligare reglering om delgivning av beslut enligt de nya författningarna kan ske på föreskriftsnivå.

Indrivning vid ansökan om eftergift och av mindre belopp

Som redogörs för ovan föreslås att frågan om eftergift ska prövas efter ansökan av den betalningsskyldige. Om den betalningsskyldige ansöker om eftergift bedömer utredningen att det borde kunna utgöra skäl för att avvakta med att begära indrivning enligt 4 § femte stycket indrivningsförfordningen.

I ett flertal författningar som rör statliga fordringar anges att indrivning inte behöver begäras för en fordran som understiger 100 kr om indrivning inte krävs från allmän synpunkt. Utredningen bedömer att en motsvarande regel bör införas i den nya förordningen.

8.8 Konsulärt stöd

8.8.1 Definition

Förslag

I den nya förordningen ska det införas en definition av konsulärt stöd.

Konsulärt stöd ska avse faktiska åtgärder som vidtas i syfte att hjälpa personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet eller närstående till en person som avlidit utomlands.

De faktiska åtgärderna kan vara att

- hjälpa att ta, förmedla och hålla kontakt med närstående, myndigheter i vistelselandet och Sverige eller andra relevanta aktörer,
- besöka frihetsberövade,
- bevaka att en frihetsberövads sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig myndighet inom rimlig tid,
- vidareförmedla pengar till en nödställd, eller
- ge assistans och praktiskt stöd att resa tillbaka till Sverige, eller vid en kris utomlands, ut från det drabbade området.

Skälen för förslagen

Dagens reglering av den konsulära verksamheten kan något förenklat sägas skilja mellan å ena sidan konsulärt ekonomiskt bistånd som handläggs enligt LKEB och å andra sidan annat, övrigt eller allmänt konsulärt bistånd. Som redogörs för ovan finns den nuvarande rättsliga grunden för detta stöd i 3 kap. 14 § IFUR. Enligt utredningen bör den verksamheten framöver regleras i en särskild förordning (se avsnitt 5.2 och 8.1). För att det ska bli tydligt vad den nya förordningen reglerar bör den innehålla en definition av det konsulära stödet.

Den konsulära stödverksamhet som utrikesförvaltningen idag bedriver består nästan uteslutande av så kallad faktiskt handlande. Det rör sig till exempel om kontakter med nödställda, deras närstående, berörda myndigheter i Sverige och utlandet, sjukhus, vårdinrättningar, försäkringsbolag, researrangörer eller andra företag som av olika anledningar kommit i kontakt med nödställda. Det kan också handla om att besöka frihetsberövade.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att konsulärt stöd enligt den nya förordningen bör definieras som faktiska åtgärder som vidtas i syfte att hjälpa personer som har råkat i nöd eller annan

svårighet i utlandet eller närstående till en person som avlidit utomlands. I denna verksamhet ingår till exempel stöd till personer som drabbats av en olycka, sjukdom, brott eller som frihetsberövats utomlands. Här ingår också åtgärder vid dödsfall utomlands.

Utredningen bedömer vidare att en uppräkningslista med exempel på sådana faktiska åtgärder kan förtydliga vad som avses. Uppräkningslistan bör dock inte vara uttömmande.

8.8.2 Ansvariga myndigheter

Konsulärt stöd ska få ges av beskickningar, karriärkonsulat och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Skälen för förslagen

Liksom idag bör det konsulära stödet kunna ges av beskickningar, karriärkonsulat och UD. Det bör enligt utredningen framgå av den nya förordningen. De Stockholmsbaserade sändebudens och honorärkonsulatens konsulära uppgifter bör liksom idag regleras på föreskriftsnivå.

8.8.3 Syfte och inriktning

Förslag

Konsulärt stöd ska huvudsakligen ges i syfte att hjälpa enskilda som befinner sig i nöd eller annan svårighet utomlands att resa tillbaka till Sverige. Stödet ska inte ges i syfte att underlätta en enskillds fortsatta utlandsvistelse.

Med hänsyn till varje människas ansvar för sin egen situation ska konsulärt stöd inriktas på att stärka den enskildes egen förmåga. Om möjligt ska den som ber om konsulärt stöd ges råd och vägledning i att själv lösa sitt ärende.

Skälen för förslagen

Utredningen bedömer att det grundläggande syftet och inriktningen för det konsulära stödet bör framgå av den nya förordningen. Detta är viktigt som riktmärke för den konsulära verksamheten. Syftet bör vara att hjälpa enskilda som befinner sig i nöd eller annan svårighet utomlands att resa tillbaka till Sverige. På så sätt markeras att stödet i första hand är avsett för resenärer som tillfälligt besöker ett annat land och där hamnar i nöd eller annan svårighet. Genom att betona att stödet huvudsakligen ska syfta till att underlätta resan tillbaka till Sverige tydliggörs att det är i Sverige som eventuellt annat stöd kan ges och att utrikesförvaltningens konsulära stöd inte syftar till att underlätta resande eller utlandsvistelser i största allmänhet.

Utgångspunkten för det konsulära stödet är att det i första hand ska vara en hjälp till självhjälp. Denna princip gäller sedan tidigare (se t.ex. prop. 2002/03:69 s. 17 och 52 samt avsnitt 5.1) men bör enligt utredningen komma till uttryck i den nya förordningen. Genom att ange principen i förordningen markeras ett förhållningssätt som utgår från en tilltro till den enskildes egen förmåga.

Självhjälpen består i de flesta fall av råd, upplysningar och vägledning från utlandsmyndighetens personal. Detta är något som kan ges utifrån den serviceskyldighet som regleras i 6 § förvaltningslagen. Av den bestämmelsen framgår att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål (se avsnitt 3.6.2).

8.8.4 Överklagande

Förslag

Beslut av en beskickning eller karriärkonsulat om konsulärt stöd ska kunna överklagas till Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i sådana frågor ska inte få överklagas.

Skälen för förslagen

I förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om vad som ska gälla för överklagande av beslut, vem som har rätt att klaga och vilka beslut som får överklagas. Bestämmelserna ska tillämpas om inte annat anges i annan lag eller förordning (4 § förvaltningslagen och 2 § förvaltningsprocesslagen).

Syftet med överklagandeinstitutet är att ge den som på ett visst sätt påverkas av ett beslut en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära (prop. 2016/17:180 s. 248 och HFD 2018 ref. 23).

Även om det i en författning anges att ett beslut enligt författningen eller ett beslut av en viss myndighet får överklagas innebär inte det att alla sådana beslut är överklagbara. Överklagbarheten är nämligen begränsad till följd av allmänna förvaltningsrättsliga principer som delvis kommit till uttryck i 41 § förvaltningslagen (RÅ 2010 ref. 29 och Lundmark och Säfsten, kommentar till 41 § förvaltningslagen).

En första förutsättning för överklagbarhet är att det rör sig om ett förvaltningsbeslut. En åtgärd inom ramen för myndighetens faktiska handlande kan alltså inte i sig överklagas. Det avgörande för om en myndighets ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut eller inte är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande (se avsnitt 3.5.3). Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör om dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form. I praxis har ganska låga krav ställts för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut och i vissa fall är detta endast underförstått (Lundmark och Säfsten, kommentar till 41 § förvaltningslagen).

En andra förutsättning för överklagbarhet är att beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 § förvaltningslagen). Det innebär att endast beslut som har, eller är ägnade att få, en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet kan överklagas. Avgörande för bedömningen är beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. Till exempel har råd och upplysningar inte kunnat överklagas om mottagaren kan bortse från

dem utan att drabbas av någon påföljd. Om råden, upplysningarna eller anvisningarna ger intryck av att vara bindande och den enskilde kan få uppfattningen att det finns en skyldighet att följa dem kan beslutet dock vara överklagbart (Lundmark och Säfsten, kommentar till 41 § förvaltningslagen).

För att beslutet ska vara överklagbart krävs vidare att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska därför göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Prövningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet (HFD 2019 ref. 21 p. 36).

Som redogörs för ovan består det konsulära stödet nästan uteslutande av olika former av faktiskt handlande. En åtgärd som vidtas inom denna verksamhet kan därför inte överklagas. I den mån utrikesförvaltningen meddelar ställningstaganden har dessa i regel inte som avsikt att påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande och bör därför inte anses vara handlingsdirigerande. Därmed bör sådana ställningstaganden som utgångspunkt inte heller bedömas utgöra förvaltningsbeslut.

Enligt utredningen kan det dock inte uteslutas att det inom den konsulära stödverksamheten också fattas förvaltningsbeslut. Enligt nuvarande reglering får utlandsmyndighetens beslut överklagas till Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas (4 kap. 6 § IFUR).

Av den kartläggning som utredningen har gjort av den konsulära verksamheten har det framkommit att det i princip inte förekommer att enskilda meddelas beslut om avslag på sin begäran om att få konsulärt stöd. Detta torde bero på verksamheten bedöms utgöra faktiskt handlande och att eventuella ställningstaganden inte utgör förvaltningsrättsliga beslut. Inom ramen för serviceskyldigheten hänvisas de enskilda vanligen också till andra aktörer och råd om självhjälp.

I syfte att skapa ett komplett regelverk är det enligt utredningen rimligt att behålla dagens ordning enligt vilken utlandsmyndigheternas beslut får överklagas till Regeringskansliet. Utredningen bedömer alltså att de eventuella förvaltningsbeslut som undantagsvis fattas av utlandsmyndigheterna ska kunna överklagas till Regeringskansliet. Det främjar också en enhetlig bedömning av sådana beslut. Eftersom inte alla utlandsmyndigheter utan endast beskickningar

och karriärkonsulat ägnar sig åt konsulär stödverksamhet bör det i förordningen anges att det är deras beslut som kan överklagas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Frågan om en beskickning eller karriärkonsulat i ett enskilt fall meddelat ett överklagbart förvaltningsbeslut blir en bedömning för Regeringskansliet att ta ställning till utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer om besluts överklagbarhet.

Vidare bedömer utredningen att konsulärt stöd inte utgör någon civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Det finns därför ingen rätt till domstolsprövning. Givet att det konsulära stödet är beroende av Sveriges internationella förbindelser med andra länder vore det inte heller lämpligt att eventuella beslut i sådana frågor prövades i allmän förvaltningsdomstol. Regeringskansliets beslut i frågor om konsulärt stöd bör enligt utredningens uppfattning därför inte få överklagas.

Sammantaget talar övervägande skäl för att behålla den nuvarande ordningen om överklagande i dess helhet.

8.9 Rätt att meddela föreskrifter

Förslag

En upplysningsbestämmelse ska införas i den nya lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd, enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader enligt den nya lagen samt föreskrifter om sådant konsulärt stöd som inte är konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver ska få meddela föreskrifter om avgifter för konsulärt ekonomiskt bistånd, transport vid en kris utomlands och annat konsulärt stöd samt att indrivning inte behöver begäras för ringa eller obetydliga belopp.

Regeringskansliet ska få meddela föreskrifter om verkställigheten av den nya lagen och den nya förordningen.

Skälen för förslagen

Som tidigare nämnts anser utredningen att det konsulära stödet bör regleras i en förordning som kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens (se avsnitt 8.1). Även vissa frågor om förfarandet kring det konsulära ekonomiska biståndet och andra kostnader som kan uppstå enligt nya lagen bör lämpligen regleras i den nya förordningen (se avsnitt 8.7). Detta för att bestämmelserna ska vara flexibla och anpassade till rådande läge vid varje givet tillfälle.

Utredningen bedömer att bestämmelser om förfarandet rör verkställighet av den nya lagen och att regeringen därför kan meddela dem med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

För att den som läser lagen inte ska få uppfattningen att regleringen där är uttömmande föreslås en upplysningsbestämmelse i den nya lagen. Där bör det anges att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd samt enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader enligt lagen. Det bör också anges att regeringen kan meddela föreskrifter om sådant konsulärt stöd som inte är konsulärt ekonomiskt bistånd.

För att kunna ta ut avgift för konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd krävs stöd i lag. Detsamma gäller möjligheten att inte driva in vissa fordringar. Frågorna regleras lämpligen på lägre författningsnivå än lag. Utredningen föreslår därför att det i lagen tas in en bestämmelse enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för konsulärt ekonomiskt bistånd, transport vid en kris utomlands och annat konsulärt stöd samt att indrivning inte behöver begäras för ringa eller obetydliga belopp.

Vissa frågor rörande verkställigheten av de nya författningarna kan behöva regleras i Regeringskansliets föreskrifter. Ett sådant bemyndigande bör därför föras in i den nya förordningen.

Till följd av de nya bemyndigandena och utredningens förslag om att upphäva förordningen om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap utomlands föreslås följändringar i 4 kap. 4 § IFUR.

8.10 Personuppgiftsbehandling och sekretess

Bedömning

Personuppgifter ska få behandlas om det behövs för handläggning av konsulära ärenden enligt den nya lagen och för den konsulära verksamhet som utförs enligt den nya förordningen.

Förslagen medför ingen utökad personuppgiftsbehandling för utrikesförvaltningen. Den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen och som utrikesförvaltningen redan utför är förenlig med grundlagsskyddet för den personliga integriteten och kraven enligt EU:s dataskyddsförordning.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningen behöver inte ändras.

Skälen för bedömningarna

Personuppgiftsbehandling

Som redogörs för i avsnitt 3.9 får utrikesförvaltningen behandla personuppgifter inom den konsulära verksamheten med stöd av förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet. Förordningen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Utrikesförvaltningen får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av konsulära ärenden och för den konsulära verksamheten i övrigt. Personuppgifter får också behandlas i den utsträckning det behövs för tillsyn, planering och uppföljning av verksamheten samt framställning av statistik (4 § förordningen om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet).

Det saknas förarbeten till förordningen men utredningen utgår från att den rättsliga grunden för att behandla dessa uppgifter enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning är att behandlingen är

nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller att den utgör ett led i utrikesförvaltningens myndighetsutövning. Sådan personuppgiftsbehandling ska vara nödvändig och proportionerlig för att kunna godtas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning, jfr även artikel 9.2 g).

Utredningens förslag kommer inte att innebära någon ökad behandling av personuppgifter för utrikesförvaltningen. Precis som idag kan det bli fråga om att behandla uppgifter som till exempel den sökandes namn, personnummer, adress och rättsliga grund för att vistas i Sverige. Utrikesförvaltningen behandlar dessa personuppgifter redan idag med stöd av 4 § förordningen om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet. Någon kompletterande reglering för att ge stöd för behandlingen av personuppgifter behövs följaktligen inte. För att bestämmelsen ska bli rättvisande bör den dock hänvisa till den ärendehandläggning som ska utföras enligt den nya lagen och den konsulära verksamhet som ska utföras enligt den nya förordningen. Hänvisningen till 3 kap. 14 och 15 §§ IFUR bör därmed tas bort.

Enligt de nya författningarna ska utrikesförvaltningen ta ställning till bland annat en sökandes bosättning och rätt att vistas i Sverige för att kunna bedöma om han eller hon har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd och om det finns tillräckliga skäl för att ge annat konsulärt stöd. Behandlingen av sådana personuppgifter är därmed nödvändig för att uppnå syftet med regleringen. Endast de som behöver ha tillgång till uppgifterna får ta del av dem (11 § förordningen om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att personuppgiftsbehandlingen är motiverad och proportionerlig och därmed förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Vidare bedöms att den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av förslagen inte medför ett sådant intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Sekretess och informationsutbyte

Av 37 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilda

personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Beträffande beslut i dessa ärenden gäller sekretessen dock enligt 37 kap. 1 § tredje stycket OSL endast för uppgifter i skälen. Detta innebär att sekretess hos Migrationsverket inte gäller för uppgift om att en viss person beviljats uppehållstillstånd. Däremot kan sekretess gälla för uppgift om på vilken grund uppehållstillstånd beviljats (prop. 2009/10:190 s. 21).

I den konsulära verksamheten behöver ansvarig myndighet endast veta om det finns ett giltigt uppehållstillstånd eller annan grund för vistelse i Sverige för att ta ställning till om en person har laglig vistelse i Sverige. Skälen för att en person beviljats eller nekats uppehållstillstånd behöver myndigheten inte veta. Utredningen bedömer därför att det inte behövs några sekretessbrytande bestämmelser för att uppnå fullgott informationsutbyte mellan utrikesförvaltningen och Migrationsverket i detta avseende.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Den föreslagna lagen och förordningen samt följdändringar i andra förordningar ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Den upphävda lagen ska fortfarande gälla i frågor om avgift för och återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd som har beviljats före ikraftträdandet.

Bedömning

Det behövs inga övergångsbestämmelser för den föreslagna ändringen i lagen om konsulära katastrofinsatser, den nya förordningen eller för följdändringarna i andra förordningar.

Skälen för förslagen och bedömningen

Enligt utredningen är det angeläget att förslagen i promemorian genomförs så snart som möjligt. Med beaktande av bland annat remiss- och beredningsarbete bedöms ikraftträdandet tidigast kunna ske den 1 juli 2027.

Den nya lagen tillämpas omedelbart vid ikraftträdandet, om inte annat föreskrivs särskilt. Inom svensk rätt finns ett förbud mot att tillämpa straff- och skattelagstiftning retroaktivt (2 kap. 10 § regeringsformen). Något motsvarande förbud finns inte på andra rättsområden. Som grundläggande princip gäller ändå att retroaktiv lagstiftning som huvudregel bör undvikas, särskilt i frågor som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som avser ingrepp

i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta motiveras med att enskilda har ett berättigat anspråk på att kunna planera sina förhållanden utifrån gällande rätt. Därför brukar det normalt krävas tungt vägande skäl för att kunna medge avsteg från huvudregeln att retroaktivitet bör undvikas på de områden som omfattas av 8 kap. 3 § regeringsformen (SOU 1975:75 s. 159).

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att frågor om enskildas skyldighet att återbetala konsulärt ekonomiskt bistånd och att betala avgift för sådant bistånd ska prövas enligt den tidigare lagen om sådant bistånd har beviljats före ikraftträdandet av den nya lagen. Det gäller såväl vid handläggningen hos Regeringskansliet som vid en eventuell prövning av ett överklagande vid förvaltningsdomstol.

Vad gäller ersättningsskyldigheten för konsulärt skydd som lämnats av annan medlemsstat inom EU är regleringen precis likadan i den nya lagen som i den gamla. Det behövs därför inga övergångsbestämmelser i den delen.

Vidare bedömer utredningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser för den föreslagna ändringen i lagen om konsulära katastrofinsatser eller de föreslagna förordningsbestämmelserna.

10 Konsekvenser av förslagen

Bedömning

Utredningens förslag kan kräva att utrikesförvaltningen justerar och uppdaterar föreskrifter, interna och externa webbsidor samt styrande dokument där frågor som aktualiseras i promemorian förekommer. Kostnader som uppstår med anledning av detta bör kunna hanteras inom Regeringskansliets befintliga ramar.

Förslagen innebär inte några konsekvenser för Sveriges kommuner och regioner eller för företag.

Förslagen kommer inte att föranleda några påtagliga kostnadsökningar för enskilda personer.

Skälen för bedömningen

Omfattningen av konsekvensbedömningen

Utredningen har i uppdrag att analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen för staten, kommuner, regioner, företag och övriga enskilda.

Konsekvenser för staten

Flera av utredningens förslag är avsedda att förtydliga ramarna för och på så sätt underlätta den konsulära verksamheten för utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet (UD). Det gäller till exempel förslaget om att införa en ny förordning som anger vilka personkategorier som kan få konsulärt stöd. Förslagen bedöms innebära positiva effekter för utrikesförvaltningen som på ett bättre och mer enhetligt och ändamålsenligt sätt kan bedriva verksamheten.

Utredningens förslag kan innebära att UD behöver justera och uppdatera föreskrifter, interna och externa webbsidor samt styrande dokument där frågor som aktualiseras i promemorian berörs. Sådan information behöver ändå ses över löpande. Det är därför utredningens bedömning att eventuella kostnader för denna typ av arbete bör kunna hanteras inom ramen för Regeringskansliets ordinarie anslag.

Förslagen om laglig vistelse och styrkt identitet samt de förtydligade förutsättningarna för att få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd kan innebära att utrikesförvaltningen i större omfattning än tidigare behöver efterhöra och kontrollera vissa uppgifter. Samtidigt utgör förslagen till stora delar en kodifiering av gällande praxis. Eftersom andra delar av regelverket förenklas anser utredningen att förslagen sammantaget bör kunna medföra en mer effektiv handläggning och verksamhet.

Förslaget om att det ska vara möjligt att ta ut en skälig avgift för transport vid kris utomlands innebär att staten kan behöva stå för viss del av kostnaden. Under vissa förutsättningar finns det möjlighet att få ersättning från EU:s civilskyddsmekanism. Eftersom förslaget innebär en kodifiering av hur utrikesförvaltningen hanterat vissa kriser i nutid bedöms det inte medföra några ökade kostnader för staten.

Flera av förslagen, till exempel att utlandsmyndigheterna ska kunna besluta att en enskild ska betala tillbaka konsulärt ekonomiskt bistånd samtidigt som sådant bistånd beviljas, komma sannolikt att innebära minskade kostnader för staten genom att särskilda återkravsärenden inte längre behöver initieras.

Sammantaget bedöms förslagen inte innebära några ökade kostnader för staten.

Konsekvenser för kommuner och regioner

I den mån kommunernas verksamhet berörs av den konsulära verksamheten, till exempel samarbetet med socialtjänsten eller sjukvården i olika individuella fall som rör konsulärt nödställda, innebär förslagen ingen förändring av verksamheten, utan endast en kodifiering av gällande praxis. Förslagen bedöms därför inte ha någon påverkan på kommunerna eller regionerna.

Konsekvenser för företag

Den konsulära verksamheten riktar sig till privatpersoner. De företag som indirekt berörs av regleringen finns främst inom försäkringsbranschen. Även i denna del innebär förslagen inte några större skillnader jämfört med dagens regelverk. Förslagen bedöms därför inte påverka företag.

Konsekvenser för enskilda

Huvuddelen av förslagen innebär justeringar, förtydliganden och kompletteringar av det befintliga regelverket. Möjligheterna för enskilda att få konsulärt ekonomiskt bistånd och stöd kommer i stora drag att vara samma som idag med den föreslagna regleringen.

För personer som reser till platser dit UD avrått från att resa innebär förslagen dock tydligare begränsning jämfört med idag.

Kraven på laglig vistelse och att identiteten ska klargöras innebär också att enskilda i större utsträckning än idag kan behöva visa handlingar och uppgifter till stöd för sin ansökan eller begäran.

Att frågan om eftergift som huvudregel provas först efter ansökan av den enskilde ställer också större krav på aktivitet från den enskilde. Samtidigt syftar förslagen i denna del till att minska ledtiderna för ärendehandläggning och beslut vilket bedöms gynna även enskilda.

Förslaget om en avgift för transport vid kris utomlands bedöms också ha positivt effekter för enskilda eftersom det blir tydligare vad utrikesförvaltningen tar betalt för. Dessutom innebär regleringen en möjlighet att erbjuda smidigare betalningslösningar.

Utredningens förslag om att höja avgiften för överföring av pengar kommer att innebära ökade kostnader för de enskilda som nyttjar denna tjänst. Incitamenten att hitta en annan lösning än utrikesförvaltningens service kan komma att öka. Att även avgiften för konsulärt ekonomiskt bistånd höjs innebär en ökad kostnad för dem som får sådant bistånd.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader

Lagen är ny och ersätter lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i det följande benämnd den nuvarande lagen. Ett antal av bestämmelserna i den nuvarande lagen förs över oförändrade eller med endast redaktionella eller språkliga ändringar till den nya lagen. Den nya lagen skiljer sig emellertid från den nuvarande i flera avseenden, både materiellt och systematiskt. Till exempel har den nya lagen en struktur som tydliggör att frågan om någon ska beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd ska prövas i två led.

Först ska en prövning ske om personen tillhör någon av de kategorier som kan komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd (personkrets). I det andra ledet prövas om det i det enskilda fallet finns förutsättningar för och om det är rimligt att bevilja ett konsulärt ekonomiskt bistånd (rimlighetsbedömning).

På grund av den nya lagens struktur får flera av de bestämmelser som förs över från den nuvarande lagen en annan placering i den nya lagen.

Vidare införs några nya bestämmelser, bland annat ska den sökande som huvudregel ska styrka sin identitet. Det införs också en möjlighet att ta ut en avgift för transport utomlands.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd och enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader.

Bestämmelser om konsulära katastrofinsatser finns i lagen om (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

Paragrafen innehåller en övergripande beskrivning av lagens innehåll. Första stycket motsvarar delvis 1 § i den nuvarande lagen (prop. 2002/03:69 s. 48). Andra stycket saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd och enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för andra konsulära kostnader. Vissa konsulära kostnader avser kostnad för akut sjukvård och kostnader som den svenska staten kan kräva av enskilda om de fått bistånd av en annan medlemsstat i EU.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelser om konsulära katastrofinsatser finns i en särskild lag. Den lagen tar sikte på kris- eller katastrofsituationer som kräver insatser som går utöver det vanliga konsulära ekonomiska biståndet och annat konsulärt stöd. För att lagen om konsulära katastrofinsatser ska bli tillämplig krävs att regeringen beslutar att en sådan insats ska genomföras.

2 § Vid tillämpning av bestämmelserna i denna lag ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon

1. med hänsyn till samtliga omständigheter har sin egentliga hemvist i Sverige och,
2. har laglig rätt att vistas i Sverige.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar en person ska anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av lagen. Den motsvarar delvis 2 § i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Av *första punkten* framgår att personens egentliga hemvist ska vara i Sverige. Som utgångspunkt innebär det att han eller hon ska ha sin normala vistelseort och tillbringa sin dygnsvila i Sverige. Genom att samtliga omständigheter kan beaktas finns dock möjlighet att ta hänsyn till de speciella omständigheter som i det enskilda fallet bör få väga tyngst.

När det gäller personer som flyttar till eller från Sverige kan bedömningen av deras bosättning göras utifrån en prognos av deras vistelsetid, oavsett om det är vistelsen i Sverige eller utomlands som är i fokus. En sådan prognos bör göras på grundval av den enskildes personliga förhållanden, som till exempel personens sysselsättning, familje- och bostadsförhållanden. En rimlig utgångspunkt i detta sammanhang är att en förväntad utlandsvistelse på mer än ett år bör medföra att personen inte lägre anses bosatt i Sverige. På

motsvarande sätt bör en person som utgångspunkt anses bosatt i Sverige om det kan antas att han eller hon kommer att vistas i Sverige i mer än ett år.

Eftersom samtliga omständigheter ska beaktas kan hänsyn även tas till personens avsikter samt andra personliga, sociala, ekonomiska och praktiska anknytningar. Det kan bli särskilt relevant om en person bor både i Sverige och i utlandet.

Om skälet till att en person vistats en längre tid utomlands är att han eller hon utsatts för hedersrelaterat våld eller förtryck kan det också beaktas. Det ska i sådana fall vara fråga om att den enskilde hindras från att resa tillbaka till Sverige. Typiskt sett sker det genom att den utsatta fräntas sitt pass och att personens rörlighet och kontakter med andra kontrolleras, övervakas och begränsas. Det kan också förekomma hot och våld. Många gånger kan en person resa utomlands i tro om att det är en vanlig semesterresa eller resa för att besöka familj, släkt och vänner men väl på plats i utlandet bli frångången pass och på olika sätt hindras att ta sig hem till Sverige. Det avgörande bör därför inte vara om själva resan från Sverige varit frivillig. Däremot bör det krävas att flytten utomlands varit ofrivillig och berott på det hedersrelaterade våldet och förtrycket.

Precis som tidigare ska de faktiska omständigheterna vara avgörande för prövningen av var en person har sin egentliga hemvist. Vad som anges i folkbokföringen är alltså inte i sig utslagsgivande men kan tillsammans med annan utredning utgöra grund för bedömningen.

Av *andra punkten* följer att personen ska ha laglig rätt att vistas i Sverige för att anses bosatt här. Den som är svensk medborgare har alltid rätt att vistas i landet. För andra än svenska medborgare krävs som huvudregel uppehållstillstånd för att de ska få vistas och bosätta sig i Sverige. För EU- och EES-medborgare kan i stället uppehållsrätt ge en rätt att vistas i Sverige. Därutöver finns i vissa fall rätt att vistas i Sverige, t.ex. i avvaktan på beslut efter ansökan om uppehållstillstånd.

Både kravet på egentlig hemvist och kravet på laglig vistelse ska vara uppfyllda för att en person ska anses bosatt i Sverige enligt den nya lagen.

Förutsättningar för att få konsulärt ekonomiskt bistånd

3 § Konsulärt ekonomiskt bistånd ges om förutsättningarna i 4–6 §§ är uppfyllda.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § i den nuvarande lagen och anger vilka villkor som ska vara uppfyllda för att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Beroende på ärende kan olika villkor i de angivna paragraferna bli aktuella att tillämpa. För att konsulärt ekonomiskt bistånd ska kunna beviljas måste dock stöd finnas i samtliga angivna paragrafer, dvs. personen måste ingå i den krets som anges i 4 §, identiteten måste vara klarlagd enligt 5 § och förutsättningar för att ge bistånd enligt 6 § måste vara uppfyllda.

4 § Konsulärt ekonomiskt bistånd ges till personer som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet om de är

1. svenska medborgare,
2. utlänningar bosatta i Sverige, eller
3. medborgare i Island, Norge eller någon av Europeiska unionens medlemsstater om den medlemsstat där personen är medborgare saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som personen befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet.

Konsulärt ekonomiskt bistånd får även ges för en person som avses i första stycket 1–3 om han eller hon avlider utomlands.

Av paragrafen framgår vilka personkategorier som kan komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd. Uppräkningen är uttömmande. Första stycket motsvarar delvis 3–4 a §§ och 6 § första stycket i den nuvarande lagen. Andra stycket motsvarar delvis 6 § tredje stycket i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

Av *första stycket* följer att personen ska ha råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet. Precis som tidigare förutsätts att det rör sig om en allvarlig belägenhet som kan bero på sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet av akut natur (prop. 2002/03:69 s. 51). Till skillnad från den nuvarande lagen innefattar begreppet ”råkat i nöd eller annan svårighet” inget krav på att det inträffade ska vara oförutsett eller icke självförvållat. Sådana aspekter beaktas i stället vid rimlighetsbedömningen enligt 6 § i den nya lagen.

I *första stycket första punkten* anges att konsulärt ekonomiskt bistånd får ges till svenska medborgare. I denna del av prövningen tas ingen hänsyn till om den hjälpsökande svenska medborgaren är bosatt i Sverige eller utomlands. Den omständigheten beaktas i stället vid rimlighetsbedömningen enligt 6 § i den nya lagen. På det sättet skiljer sig bestämmelsen från 3–4 §§ i den nuvarande lagen.

I *första stycket andra punkten* anges att konsulärt ekonomiskt bistånd får ges till utlänningar som är bosatta i Sverige. Med utlänning avses varje person som inte är svensk medborgare. Vid tillämpningen av denna bestämmelse saknar det betydelse om personen har flyktingstatus eller status som statslös. Därigenom skiljer sig bestämmelsen från 3–4 §§ i den nuvarande lagen. Vad som avses med bosatt i den nya lagens mening framgår av 2 § och kommentaren till den bestämmelsen.

I *första stycket tredje punkten* anges att konsulärt ekonomiskt bistånd får ges till isländska och norska medborgare samt EU-medborgare om deras egen stat saknar permanent ambassad eller konsulat i det land som personen befinner sig i eller om statens ambassad eller konsulat inte kan tillhandahålla konsulärt stöd i det enskilda fallet. Punkten motsvarar delvis bestämmelsen i 4 a § i den nuvarande lagen. I stället för att som i den nuvarande lagen hänvisa till direktivet (EU) 2015/637 (det konsulära direktivet) transformeras artikel 2.1 i direktivet in i den nya svenska lagen. Någon skillnad i sak är inte avsedd (jfr prop. 2017/18:48 s. 19–23 och 26). Dessutom inkluderas isländska och norska medborgare. Den delen av bestämmelsen är ny i förhållande till den nuvarande lagen. Att svenska beskickningar och karriärkonsulat bistår norska och isländska medborgare konsulärt när de saknar egen tillgänglig representation är dock ingen ny företeelse. Genom bestämmelsen skapas rättsliga förutsättningar för att även ge konsulärt ekonomiskt bistånd till dessa personer på samma villkor som EU-medborgare.

I *andra stycket* anges att konsulärt ekonomiskt bistånd får ges för en person som avses i första stycket 1–3 om han eller hon avlider utomlands. I förhållande till den nuvarande lagen förtydligas att konsulärt ekonomiskt bistånd för avlidna kan ges under förutsättning att personen före dödsfallet ingick i den krets som kunde komma i fråga för konsulärt ekonomiskt bistånd. Det är alltså inte längre upp till regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer att meddela föreskrifter om personkretsen för konsulärt ekonomiskt bistånd för avlidna.

5 § Den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd ska styrka sin identitet. Om det finns särskilda skäl ska han eller hon i stället göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Om biståndet avser en avliden person ska den beslutande myndigheten försäkra sig om den avlidnes identitet.

Paragrafen reglerar hur klarlagd en persons identitet ska vara för att konsulärt ekonomiskt bistånd ska kunna beviljas. Bestämmelsen är ny och saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

Av *första stycket* framgår att den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd som huvudregel ska styrka sin identitet.

Identitetsbegreppet förekommer i annan lagstiftning, t.ex. i passlagen (1978:302), lagen om (2001:82) om svenskt medborgarskap och utlänningslagen (2005:716). Någon legaldefinition av begreppet identitet finns dock inte. I ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd är en rimlig utgångspunkt att sökanden ska styrka sitt namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap för att identiteten ska anses styrkt.

Om det finns särskilda skäl behöver identiteten inte styrkas, utan endast göras sannolik. Särskilda skäl kan t.ex. vara om personen saknar möjlighet att styrka sin identitet för att han eller hon förlorat sin identitetshandling i samband med den händelse som gjort honom eller henne nödställd. Vid bedömningen av om en uppgiven identitet är sannolik bör den beslutande myndigheten bedöma trovärdigheten av de uppgifter som sökanden lämnat om sin identitet och om anledningen till att identiteten inte går att styrka.

I linje med principen om fri bevisprövning bör bedömningen, oavsett om beviskravet är styrkt eller sannolikt, göras utifrån samtliga omständigheter i ärendet. Om sökanden inte styrker sin identitet och det inte finns särskilda skäl för att göra undantag från huvudregeln ska ansökan i regel avslås.

Av *andra stycket* följer att den beslutande myndigheten ska försäkra sig om den avlidnes identitet innan konsulärt ekonomiskt bistånd beviljas för den avlidne.

6 § Konsulärt ekonomiskt bistånd får endast ges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är rimligt att staten ger bistånd.

Vid bedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd ska ges bör hänsyn tas till

1. situationens allvar och betydelse,
2. om Utrikesdepartementet har avrått från att resa till platsen där hjälpbehovet har uppstått,
3. vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i,
4. om den enskilde har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen,
5. om den enskilde är särskilt utsatt, och
6. övriga omständigheter.

Av paragrafen framgår ytterligare förutsättningar för att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd. Det uppställs bl.a. ett rimlighetsvillkor. Paragrafen motsvarar delvis 6 § första stycket i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

I *första stycket* anges två förutsättningar för att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd.

Liksom tidigare får konsulärt ekonomiskt bistånd inte ges om behovet kan tillgodoses på annat sätt. I första hand avses den hjälpsökandens egna resurser, ofta i förening med utlandsmyndigheternas råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar. Tack vare den digitala utvecklingen kan idag fler angelägenheter än tidigare lösas utan utlandsmyndigheternas stöd, till exempel genom att anhöriga köper en hembiljett eller för över pengar via banker, andra företag och digitala lösningar. Om en person kan språket i landet där han eller hon vistas och har familj, vänner och släkt där borde han eller hon också ha större möjlighet att lösa den uppkomna situationen själv.

I vissa fall kan vistelsestaten ge det stöd som behövs. Det är till exempel ofta fallet i de nordiska länderna. Svenska medborgare och andra personer som är lagligen bosatta i Sverige och som tillfälligt besöker ett annat nordiskt land kan få socialt bistånd i det landet om det uppstår ett omedelbart behov av det (se avsnitt 4.3.2). Det kan därför bli aktuellt för utlandsmyndigheterna i de nordiska länderna att hänvisa personer som behöver hjälp ekonomiskt till socialjouren där de befinner sig i stället för att bevilja konsulärt ekonomiskt bistånd.

Vidare får konsulärt ekonomiskt bistånd endast beviljas om det är rimligt att staten ger ett sådant. I *andra stycket* finns en uppräkningslista på omständigheter som ska beaktas vid rimlighetsbedömningen. En sammanvägd bedömning av alla omständigheter i ärendet ska göras.

Vid denna är det särskilt viktigt att iaktta kraven på saklighet och objektivitet (1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen).

Av *andra stycket första punkten* framgår att hänsyn ska tas till situationens allvar och betydelse. Det innebär att den beslutande myndigheten bör bedöma hur allvarlig situationen som den sökande befinner sig i är och vilken betydelse den har för den drabbade personen.

Är personen anklagad för brott och ansöker om ekonomiskt bistånd för en försvarare är det till exempel av stor vikt hur allvarlig anklagelsen är, hur rättssäkerhetsgarantierna i det aktuella landet ser ut och vad den enskilde riskerar för påföljd. På motsvarande sätt bör fängelseförhållandena och deras effekter på sökandens hälsa få stor betydelse för en bedömning av om ekonomiskt bistånd ska beviljas för kostförstärkning. Någon jämförelse med svensk standard i motsvarande situation ska inte göras. Utgångspunkten är att den nödställda får godta de förutsättningar som gäller enligt vistelse-landets lagar och regler.

Om det är fråga om att bevilja ekonomiskt bistånd för en hemresa är det av viktigt att avgöra hur brådskande resan är och om den sökande har möjlighet att framöver få tillgång till egna resurser eller hjälp från närstående. Om utrikesförvaltningen gjort en särskild insats för att hjälpa personer att lämna en krisdrabbad plats och det uppstår behov av ekonomiskt bistånd för hemresebiljetter och provisoriska pass torde det i regel vara uppenbart att situationen är så pass allvarlig att det framstår som rimligt att bevilja ekonomiskt bistånd, om övriga förutsättningar också är uppfyllda.

Av *andra stycket andra punkten* framgår att hänsyn också ska tas till om UD har avrått från att resa till den plats där hjälpbehovet har uppstått. Denna omständighet bör i regel tala mot att bevilja ekonomiskt bistånd. Om en person befinner sig på en plats där avrådan plötsligt införs bör en mer nyanserad bedömning göras.

Av *andra stycket tredje punkten* framgår att hänsyn ska tas till vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i. Som utgångspunkt bör ekonomiskt bistånd inte beviljas till svenska medborgare som bosatt sig utomlands. Av 2 § och författningskommentaren till den bestämmelsen framgår hur bosättningen avgörs. Ju längre tid som den sökande varit bosatt utomlands, desto större vikt bör fästas vid den omständigheten.

Om en person inte har svenskt medborgarskap kan utrikesförvaltningens möjligheter att ge konsulärt bistånd vara begränsade. Detsamma gäller om personen har dubbelt medborgarskap och befinner sig i sitt andra medborgarskapsland. Om vistelselandet t.ex. motsätter sig insatser från den svenska utrikesförvaltningen kan det vara skäl för att inte ge konsulärt ekonomiskt bistånd. I vissa fall är medborgarskapet dock inte valbart. En nyanserad prövning måste därför göras i varje enskilt fall.

Av *andra stycket fjärde punkten* framgår att hänsyn ska tas till om den enskilde vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra eller lösa den uppkomna situationen. Som utgångspunkt bör en resenär se till att ha en giltig försäkring. Om han eller hon kunnat försäkra sig men inte gjort det bör det tala mot att bevilja ekonomiskt bistånd. Samtidigt kan behovet av ekonomiskt bistånd ha uppstått just på grund av avsaknaden av försäkringsskydd. Det kan därför med hänsyn till övriga omständigheter, som till exempel situationens allvar, vara rimligt att bevilja bistånd även för en sådan person. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter måste alltid göras.

Av *andra stycket femte punkten* framgår att hänsyn ska tas till om den enskilde är särskilt utsatt. Utsattheten kan bero på att personen är ett barn eller en ung person och i särskilt behov av ekonomiskt bistånd. Det kan också vara en person som har en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning som gör att han eller hon har svårare att ta vara på sig själv. Även de som lever under hedersförtryck kan anses särskilt utsatta. Det innebär dock inte att alla personer som faller in i dessa kategorier alltid är att anse som särskilt utsatta. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Varje person som drabbas av nöd eller annan svårighet i utlandet kan i någon mån anses utsatt. Med begreppet särskilt utsatt avses dock att utsattheten är mer påtaglig än i ett genomsnittligt ärende.

Av *andra stycket sjätte punkten* framgår att även övriga omständigheter kan beaktas. Det kan till exempel vara om det skulle möta hinder från vistelselandet att ge bistånd eller att säkerhetsläget på plats gör det omöjligt att ge sådant. En övrig omständighet skulle också kunna vara att det finns skäl att anta att den sökande utgör en säkerhetsrisk eller ett säkerhetshot. Risken eller hotet kan finnas i förhållande till myndighetspersonalen som ska hjälpa henne eller honom, eller i förhållande till den svenska staten.

Storlek på biståndet och skyldighet att återbetala

7 § Konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

Paragrafen reglerar storleken på det konsulära ekonomiska biståndet och motsvarar 6 § andra stycket i den nuvarande lagen (prop. 2002/03:69 s. 52). Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

Konsulärt ekonomiskt bistånd får enbart avse nödvändiga kostnader. Det gäller oavsett om den sökande är frihetsberövad, utsatt för brott eller på annat sätt nödställd.

Det konsulära ekonomiska biståndet ska i de flesta fall utgöra en tillfällig och kortvarig hjälp. Bistånd kan bl.a. lämnas för kostnader som är nödvändiga för att en nödställd ska kunna resa hem till Sverige på billigaste sätt. Utöver biljetten för hemresan kan biståndet omfatta kost och logi fram till resan om den inte kan påbörjas omedelbart. Nödvändiga utgifter för att resa hem kan också innefatta kostnad för provisoriskt pass, passfoto och visering. Däremot ska bistånd inte lämnas för att sökanden ska kunna fortsätta sin vistelse utomlands eller för att betala hans eller hennes skulder, även om de uppstått i utlandet (jfr prop. 2002/03:69 s. 52).

För personer som berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet och personer som utsatts för brott i utlandet kan kostnader för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under rättegång eller annat sådant förfarande vara nödvändiga kostnader. Den enskilde ska dock i första hand utnyttja de möjligheter till rättsskydd som erbjuds i vistelselandet (se 6 § och prop. 2002/03:69 s. 53).

I undantagsfall kan ekonomiskt bistånd lämnas under en längre tid, t.ex. för kostförstärkning åt frihetsberövade. Även om en person sitter frihetsberövad flera år utomlands kan förutsättningarna för att behöva och få bistånd för kosterättning förändras över tid. Eventuella beslut om återkommande bistånd bör därför avse en begränsad tid som möjliggör en regelbunden översyn och förnyad prövning (jfr prop. 2002/03:69 s. 52).

Även personer som utsatts för brott utomlands kan få konsulärt ekonomiskt bistånd för kostnader hänförliga till processen, om kostnaderna är nödvändiga och övriga förutsättningar för att bevilja bistånd är uppfyllda. Kravet på att kostnaderna ska vara nödvändiga innebär att den brottsutsatta personen ska behöva biståndet för att

ta tillvara sin rätt. Någon skillnad i sak jämfört med 8 § i den nuvarande lagen är därför inte avsedd.

För avlidna kan kostnaden för en lokal begravning vara en nödvändig kostnad. För att beloppet ska anses skäligt bör det begränsas till att täcka kostnaden för billigaste värdiga begravning.

8 § Den som har fått konsulärt ekonomiskt bistånd ska betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnas till en person under 18 år ska den som då är förmyndare för den underårige betala tillbaka biståndet. Om det finns flera förmyndare svarar de solidariskt för kostnaden. Om det finns särskilda skäl ska den underårige betala tillbaka biståndet.

Om bistånd lämnas för en avliden person ska dödsboet efter den avlidne betala tillbaka biståndet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd. Första och andra stycket motsvarar delvis 9 § första respektive andra stycket i den nuvarande lagen. Det tredje stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

I *första stycket* anges att den som har fått konsulärt ekonomiskt bistånd ska betala tillbaka biståndet. Till skillnad från 9–12 §§ i den nuvarande lagen ska återbetalning ske oavsett vad kostnaderna varit hänförliga till. En person som beviljats ekonomiskt bistånd för kostnader kopplade till en rättsprocess bör alltså förpliktas att betala tillbaka biståndet oavsett om han eller hon döms för brott eller frias från anklagelserna. Även den som i utlandet blivit utsatt för ett brott och fått ekonomiskt bistånd för kostnader hänförliga till den rättsprocessen bör åläggas att återbetala biståndet.

Har kostnaderna varit hänförliga till en rättsprocess kan det och omständigheterna kring rättsprocessen i övrigt dock beaktas vid en prövning av om betalningsskyldigheten ska efterges enligt 12 § i den nya lagen.

Av *andra stycket* framgår vem som ska återbetala biståndet när det beviljats en person under 18 år. Den situationen bedöms endast uppstå undantagsvis eftersom barnet i de flesta fall antas resa tillsammans med sin vårdnadshavare som vid behov kan ansöka om konsulärt ekonomiskt bistånd både för sig och barnet. Om förutsättningarna är uppfyllda är det vårdnadshavaren som beviljas biståndet och därmed blir återbetalningsskyldig.

Det förekommer dock att personer som är under 18 år befinner sig utomlands utan sina vårdnadshavare. I de flesta fall torde

vårdnadshavarna kunna tillgodose behovet av ekonomiskt stöd även om de befinner sig på annan plats, t.ex. genom att föra över pengar eller på digital väg köpa en hemresebiljett. Om det skulle visa sig omöjligt kan ekonomiskt konsulärt bistånd beviljas för den underåriga om övriga förutsättningar är uppfyllda. Sådant bistånd bör dock, liksom övrigt konsulärt stöd, ges endast om det är förenligt med vårdnadshavarnas önskemål eller socialtjänstens direktiv (se avsnitt 6.5).

Om konsulärt ekonomiskt bistånd beviljats för en person under 18 år är det barnets förmyndare som blir skyldig att betala tillbaka biståndet. Vanligen är det vårdnadshavaren som är förmyndare. I fall där det finns flera förmyndare svarar de solidariskt för kostnaden. Om det finns särskilda skäl ska den underårige betala tillbaka biståndet. Sådana skäl kan till exempel vara att barnet har eget hushåll eller en privat förmögenhet.

Av *tredje stycket* följer att om bistånd beviljats för en avlidne person ska dödsboet efter den avlidne betala tillbaka det till staten. Frågan är inte reglerad i den nuvarande lagen.

Till skillnad från 9 § tredje stycket i den nuvarande lagen innehåller den nya lagen ingen särskild bestämmelse om återbetalningsskyldighet för redare. Om en sjöman kan få ersättning från sin redare bör det inte finnas behov och därmed inte heller skäl för staten att bevilja ekonomiskt bistånd enligt 6 §.

Avgift för transport vid kris utomlands

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer får ta ut en avgift för transport som staten vid en kris utomlands tillhandahåller för att personer ska kunna resa till Sverige eller en annan plats. Avgiften ska vara skäligen och bidra till att täcka statens kostnad för transporten.

Paragrafen reglerar rätten att ta ut en avgift för en evakuerings-transport vid en kris utomlands. Bestämmelsen är ny och saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Bestämmelsen innebär att det blir möjligt att ta ut en avgift. Det innebär inte att det finns en skyldighet att ta ut avgift vid varje transport som utrikesförvaltningen ordnar. Om det till exempel handlar om en kortare bussresa till försumbar kostnad för utrikes-

förvaltningen behöver avgift inte tas ut. Rör det sig om ett chartrat flygplan framstår det dock som mer angeläget att den enskilde själv bidrar ekonomiskt genom att betala en avgift. I vilka situationer som avgift bör tas ut kan vid behov regleras på lägre författningsnivå, se kommentaren till 17 § första stycket 1.

Det finns flera definitioner av begreppet kris. Exempelvis kan med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt även hotar grundläggande värden och funktioner. En kris kan beskrivas som ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer (se prop. 2007/08:92 s. 77).

Paragrafen tar sikte på vissa krissituationer där utrikesförvaltningen anser det befogat att ordna en transport för att hjälpa människor att lämna en plats utan att det är aktuellt att besluta om en konsulär katastrofinsats. En sådan situation kan t.ex. uppstå om det plötsligt blossar upp en väpnad konflikt eller inträffar en naturkatastrof, teknisk olycka eller ett terrorisdåd eller om det uppstår en allvarlig smitta. Bestämmelsen innebär dock ingen skyldighet för utrikesförvaltningen att genomföra en evakueringstransport eller liknande vid en kris utomlands. Statens skyldigheter att genomföra sådana insatser regleras i lagen om konsulära katastrofinsatser (se prop. 2009/10:98).

Transporten syftar normalt till att hjälpa drabbade svenska medborgare och andra personer med anknytning till Sverige att ta sig hem till Sverige. Det kan dock vara tillräckligt att evakuera dem till en plats som är närliggande det drabbade området och låta dem resa reguljärt hem därifrån.

Bestämmelsen anger inte vilka personer som får debiteras avgiften eller vilken myndighet som ska få ta ut avgiften. Det är frågor som kan regleras på lägre författningsnivå.

Av andra meningen framgår att avgiften ska vara skälig. Vid den bedömningen bör hänsyn tas till typen av transport och omständigheterna kring utresan. En utgångspunkt bör vara att avgiften inte bör understiga kostnaden för en motsvarande reguljär resa. Eftersom utrikesförvaltningen inte har anledning att ordna transport om det finns reguljära transportmedel att tillgå kan en jämförelse i sådana fall göras med kostnaden för en reguljär resa innan krisen uppstod. Vidare framgår det att avgiften ska bidra till att täcka statens

kostnad. Det innebär att den inte behöver sättas så högt att avgiftsintäkterna fullt ut finansierar transporten.

Kostnad för akut sjukvård

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer får förbinda sig att betala hälso- och sjukvård för en person som anges i 4 § om

1. vården behövs för att avvärja fara som akut och allvarligt hotar personens liv eller hälsa, och

2. förbindelsen är en förutsättning för att vården ska ges.

Den som fått hälso- och sjukvård enligt första stycket ska ersätta staten för kostnaderna.

Paragrafen reglerar i vilka situationer som en myndighet kan åta sig att betala för sjukvårdskostnader för en person utomlands och vad som gäller i fråga om skyldighet att ersätta staten för sådana kostnader. Bestämmelsen är ny och saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att en myndighet ska förbinda sig att betala för hälso- och sjukvård.

En betalningsförbindelse får endast ställas ut för en person som anges i 4 §. Det innebär att personen ska ha råkat i nöd eller annan svårighet utomlands och även i övrigt ingå i personkretsen för konsulärt ekonomiskt bistånd. Det finns inte något krav motsvarande det som finns i 5 § om att personen ska styrka sin identitet. I de flesta fall där bestämmelsen kan bli tillämplig kommer den drabbade personen på grund av sitt sjukdomstillstånd sakna möjlighet att själv styrka sin identitet. Den ansvariga myndigheten får därför göra en bedömning utifrån tillgängliga uppgifter att det är fråga om en person som ingår i personkretsen.

Av *första stycket första punkten* framgår att en betalningsförbindelse enbart ska ställas ut om vård behövs för att avvärja en fara som akut och allvarligt hotar personens liv eller hälsa. Det ska vara fråga om nödvändig vård som inte kan anstå. Bestämmelsen gäller enbart i situationer där det handlar om att rädda personens liv eller i övrigt undvika svåra konsekvenser för hans eller hennes hälsa.

Förbindelsen ska enligt *första stycket andra punkten* vara en förutsättning för att vård ska ges. Personer som reser utomlands förväntas ha ett fullgott försäkringsskydd för denna typ av händelser. Är det klart vilken försäkring den vårdbehövande har

bör försäkringsbolaget kunna ställa ut en betalningsförbindelse. Det bör då inte vara aktuellt med en statlig sådan. Bestämmelsen kan tillämpas i situationer då personen som behöver vård är medvetlös eller av annan orsak inte kan uppge om han eller hon har en giltig försäkring och det inte tillräckligt snabbt går att få fram den informationen på annat sätt. Utöver medvetlöshet kan det t.ex. vara fråga om en person som är okontaktbar på grund av chock eller påverkan av narkotiska preparat.

Av *andra stycket* följer att den enskilde är skyldig att betala kostnaderna till staten som uppstått på grund av förbindelsen. Genom bestämmelsen skapas en rättslig grund för den enskildes ersättningsskyldighet till staten. Detta är i sin tur en förutsättning för att en eventuell försäkring ska kunna tas i anspråk för att täcka krav som staten riktar mot den enskilde.

Kostnad för konsulärt skydd som lämnats av ett annat land

11 § 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 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädade unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG, i den ursprungliga lydelsen, ska den som har fått det konsulära skyddet ersätta staten för dessa kostnader.

I paragrafen regleras ersättningsskyldigheten för den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat i EU med stöd av det konsulära direktivet. Hänvisningen till det konsulära direktivet avser direktivet i en viss angiven lydelse, så kallad statisk hänvisning. Paragrafen motsvarar 12 a § i den nuvarande lagen (jfr prop. 2017/18:48 s. 26–27). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

Eftergift

12 § Efter ansökan av den betalningsskyldige får betalningsskyldigheten enligt 8–11 §§ helt eller delvis efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Om det finns synnerliga skäl får skyldigheten helt eller delvis efterges utan ansökan av den enskilde.

Av paragrafen framgår förutsättningarna för att efterge betalningsskyldighet som uppstått enligt den nya lagen. Paragrafen motsvarar delvis 13 § i den nuvarande lagen (jfr prop. 2002/03:69 s. 54–55). Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Enligt *första stycket* får betalningsskyldigheten, efter ansökan av den enskilde, efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Grunderna för eftergift är samma som i 13 § i den nuvarande lagen.

Bestämmelsen innebär att alla krav på betalning enligt den nya lagen kan efterges utifrån samma rättsliga grund. Det är en systematisk skillnad jämfört med regleringen i den nuvarande lagen.

Som huvudregel krävs att den enskilde själv ansöker om eftergift. Detta är en skillnad jämfört med 13 § i den nuvarande lagen. Det ankommer alltså inte längre på Regeringskansliet att självmant pröva frågan i varje ärende om betalningsskyldighet.

Att det krävs särskilda skäl för eftergift innebär att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Det ska vara skäl som inte förekommer i vart eller vartannat ärende. Därför kan det naturligtvis inte vara tillräckligt att den betalningsskyldige har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet, eftersom det då skulle finnas anledning att efterge alla krav på återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd. Enbart avsaknaden av en giltig försäkring bör heller inte utgöra skäl för eftergift. Detta eftersom utgångspunkten är att varje person bör ha en egen giltig försäkring som täcker oväntade händelser vid utlandsvistelsen.

Vid prövningen bör en helhetsbedömning göras av den betalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. Hänsyn bör tas till såväl förhållandena när betalningsskyldigheten uppstod som till förändringar som inträffat därefter (prop. 2017/18:48 s. 20–21). Faktorer som kan beaktas är bl.a. orsaken till betalningsskyldigheten, hur lång tid som gått sedan biståndet beviljades, beloppets storlek och den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter.

Som personliga förhållanden kan utrikesförvaltningen t.ex. beakta om den enskilde drabbats av sjukdom och riskerar att få en försämrad hälsa eller rehabilitering på grund av betalningsskyldigheten. Vad gäller de ekonomiska förhållandena bör det ankomma på den enskilde att visa att det finns skäl för eftergift. Det

kan ske genom att han eller hon ger in underlag och intyg som visar på både bristande betalningsförmåga och nedsatt förvärvsförmåga. Enbart tillfälliga ekonomiska svårigheter bör inte vara skäl för eftergift. Om det framstår som rimligt att personen kan betala kravet inom överskådlig tid ska det därför inte efterges. Om beloppet är mycket högt kan det övervägas att efterge en del av beloppet.

Omständigheterna i övrigt kan till exempel vara att den enskilde fått bistånd hänförligt till en rättegång utomlands men sedan friats från brott. En samlad bedömning av samtliga omständigheter bör dock göras. Att en frikännande dom har meddelats ska inte per automatik innebära att betalningsskyldigheten efterges. Andra omständigheter som kan beaktas är vilken typ av brott den enskilde anklagats för och graden av rättssäkerhet i landet.

När det gäller avgift för hemtransport bör det beaktas att avgiften inte har bestämts utifrån de faktiska kostnaderna för transporten utan med hänsyn till allmänna skälighetsöverväganden. Det talar för än en mer restriktiv möjlighet till eftergift för sådan betalningsskyldighet.

Enligt *andra stycket* får betalningsskyldigheten helt eller delvis efterges utan ansökan av den enskilde om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär en mycket restriktiv tillämpning. Det kan t.ex. vara fråga om fall där det vore uppenbart oskäligt att kräva den enskilde på betalning och det därför skulle framstå som stötande att den enskilde själv skulle behöva ansöka om eftergift.

Prövning

13 § Frågor och ansökningar enligt denna lag prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen informeras om att regeringen får ange vilken myndighet som ska pröva frågor och ansökningar enligt den nya lagen. Paragrafen motsvarar delvis 1 och 15 §§ i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

Till skillnad från den nuvarande regleringen pekas ansvariga myndigheter inte ut direkt i lagen. Det är i stället något som regeringen kan göra inom ramen för sin restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande och prövningstillstånd. Den motsvarar 18 § i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

Beslut som kan överklagas är till exempel beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd och beslut om återbetalning av sådant bistånd. Även beslut om att ta ut en avgift för transport vid kris utomlands eller beslut om skyldighet att ersätta staten för kostnader för akut sjukvård eller konsulärt skydd som lämnats av en annan medlemsstat i EU ska kunna överklagas. Detsamma gäller beslut i fråga om eftergift av betalningsskyldighet.

Indrivning

15 § Belopp som krävts enligt någon av bestämmelserna i 8–11 §§ och som inte betalas i rätt tid ska lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Paragrafen reglerar indrivning av återkrav och avgifter och motsvarar delvis 16 § i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

Av *första stycket* framgår att om belopp som krävts enligt lagen inte betalas i rätt tid ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning.

Andra stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Rätt att meddela föreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. närmare föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd samt enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader enligt denna lag, och

2. föreskrifter om sådant konsulärt stöd som inte är konsulärt ekonomiskt bistånd.

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter med stöd av sin restkompetens. Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

Första stycket avser verkställighetsföreskrifter som kan behöva meddelas för den nya lagen. Sådana föreskrifter kan t.ex. röra förfarandet vid ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd eller eftergift vid betalningsskyldighet som uppstått enligt lagen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att regeringen även kan meddela föreskrifter om annat konsulärt stöd. På detta sätt tydliggörs att lagen inte omfattar all konsulär verksamhet.

17 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. avgifter för konsulärt ekonomiskt bistånd, transport vid en kris utomlands och annat konsulärt stöd, och
2. att indrivning inte behöver begäras för ringa eller obetydliga belopp.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela vissa föreskrifter. Paragrafen motsvarar delvis 16 § andra stycket och 17 § i den nuvarande lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.9

Första punkten avser möjligheten att meddela föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd, transport vid en kris utomlands och annat konsulärt stöd. Bemyndigandet omfattar exempelvis frågan om avgifter ska tas ut och avgifternas storlek. Vad gäller avgiften för transport vid en kris utomlands framgår dock redan av 9 § lagen att den ska vara skälig.

Andra punkten ger möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att överlämna obetalda belopp för indrivning. Bestämmelsen föranleds av att regeln om överlämnande för indrivning annars i princip är tvingande, oavsett beloppets storlek.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Genom denna lag upphävs lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för avgifter för och återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd som beviljats före ikraftträdandet.

Övervägandena till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i avsnitt 9.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2027. I samband med detta upphör enligt *andra punkten* den nuvarande lagen att gälla.

I *tredje punkten* anges att den nuvarande lagen ska tillämpas för avgift för och återbetalning av sådant konsulärt ekonomiskt bistånd som beviljats före ikraftträdandet. Det innebär att Regeringskansliet under en övergångsperiod kommer att behöva pröva återkrav av konsulärt ekonomiskt bistånd enligt den nuvarande lagen även efter ikraftträdandet.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

10 § Bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd *och enskildas skyldighet att betala avgift och ersätta staten för vissa konsulära kostnader finns i lagen (2027:000) om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader.*

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

Paragrafen upplyser om att bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd finns i den nuvarande lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Av paragrafens andra stycke följer att ekonomiskt bistånd som omfattas av en konsulär katastrofinsats inte omfattas av den nuvarande lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till den nuvarande lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd ersätts med en hänvisning till den nya lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd och vissa konsulära kostnader.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

Prop. 1972:132. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i rätts hjälpslagen m.m.*

Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1987/88:176. *Regeringens proposition om äldreomsorgen inför 90-talet.*

Prop. 1998/99:119. *Socialförsäkringens personkrets.*

Prop. 2002/03:69. *En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.*

Prop. 2006/07:49. *Vissa regler om ränta i samband med återkrav.*

Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Prop. 2007/08:138. *Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.*

Prop. 2007/08:150. *Förmynderskapsrättsliga frågor.*

Prop. 2008/09:200. *Socialförsäkringsbalk.*

Prop. 2009/10:98. *Lag om konsulära katastrofinsatser.*

Prop. 2009/10:190. *Uppehållstillstånd för skyddspersoner.*

Prop. 2013/14:106. *Patientlag.*

Prop. 2014/15:76. *Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m.*

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

- Prop. 2017/18:29. *Lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige.*
- Prop. 2017/18:48. *Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.*
- Prop. 2018/19:102. *Omedelbart omhändertagande av barn i vissa internationella situationer.*
- Prop. 2019/20:131. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet.*
- Prop. 2020/21:170. *Barn som bevittnar brott.*
- Prop. 2021/22:206. *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*
- Skr. 2016/17:53. *Riksrevisionens rapport om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag.*
- SOU 2008:23. *Konsulär katastrofinsats.*
- SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag.*
- SOU 2010:32. *Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation. Delbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.*
- SOU 2017:05. *Svensk social trygghet i en globaliserad värld.*
- SOU 2017:14. *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.*
- SOU 2022:55. *Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigrivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.*
- SOU 2024:92. *Sverige i Afghanistan 2001–2021 – erfarenheter och lärdomar.*
- SOU 2025:53. *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper.*

Konstitutionsutskottets betänkande

bet. 2005/06:KU8

Offentligt tryck från andra länder

Danmark

2017/1 LSF 179. *Forslag til Lov om ændring af lov om udenrigstjenesten (Implementering af direktiv 2015/637 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og om obligatorisk digital kommunikation i forhold til tjenestehandlinger i udenrigstjenesten).*

Finland

RP 283/1998. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om konsulära tjänster och till lag om upphävande av 6 och 8 § lagen om utrikesförvaltningen.*

Norge

Meld. St. 12, 2010–2011. *Melding til Stortinget. Bistand til nordmenn i utlandet.*

Meld. St. 18, 2024–2025. *Melding til Stortinget. Når ubellet er utenlands.*

Rättsfall

Internationella domstolen i Haag

Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits Judgment, ICJ Reports 2010

Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment, ICJ Reports

LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 2001

Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), Judgment, ICJ Reports 1955

Litteratur

Bring, Ove, Klamberg, Mark, Mahmoudi, Said och Wrange, Pål. *Sverige och folkrätten* (2020, JUNO). Norstedts juridik.

Eka, Anders. *Regeringsformen (1974:152) 12 kap. 1–2 §§*. Lexino 2025-01-01 (JUNO).

Hessmark, Lars-Göran, Jansson, Henrik, Jenryd, Marianne, Liljeqvist, Peder, Rempler, Kjell, Tired, Petrus, Lundin, Anna-Karin och Kristiansson, Hanna. *Socialförsäkringsbalken. En kommentar*. (28 november 2024, Version 2R, JUNO) Norstedts Juridik.

Lundmark, Johan och Säfsten, Mathias. *Förvaltningslagen. En kommentar*. (26 augusti 2024, Version 1C, JUNO).

Rapporter och vägledningar m.m.

Hoorens, Stijn, Nederveen, Fook, Niemi, Tuure-Eerik, Jordan, Victoria, Cox, Kate och Bentinck, Marc (2019). *Die Nederlanders kom je ook overal tegen – Consular services to citizens abroad – Insights from an international comparative study*.

Redress (April 2024). *Consular Assistance In Domestic Legal Frameworks – Research Briefing*.

RiR, Riksrevisionen, 2016:13. *Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?*

Socialstyrelsen (2004). *Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter*.

- Socialstyrelsen (2008). *Evakueringen av svenskar från Libanon 2006 – observatörsstudier i samband med kriget i Libanon 2006 – Kamdeorapport 92.*
- Socialstyrelsen (2023). *LVU – Handbok för socialtjänsten.*
- Taxell, Per (2007). *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter – förutsättningar för organisatorisk uppdelning och rättslig reglering.* Utrikesdepartementet.
- UD, Utrikesdepartementet (2006). *Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen - redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag.*
- UD, Utrikesdepartementet (2009). *Promemoria om avgifter och återkrav avseende ekonomiskt bistånd.*
- UD, Utrikesdepartementet (2009, rev. 2016). *Samverkansplan i händelse av större konsulär kris i utlandet – resurser, rutiner, lednings- och ansvarsförhållanden.*
- UD, Utrikesdepartementet (2010, rev. 2020). *Vägledning angående olovligt bortförda eller kvarhållna barn.*
- UD, Utrikesdepartementet (2010, rev. 2021). *Vägledning om Utrikesdepartementets avrådan.*
- UD, Utrikesdepartementet (2014). *Vägledning gällande Regeringskansliets ändrade föreskrifter (UF 2011:5) rörande utlandsmyndigheternas beredskapsplanering.*
- UD, Utrikesdepartementet (2016a). *Vägledning gällande minderåriga bosatta i Sverige som söker hjälp hos svensk utlandsmyndighet.*
- UD, Utrikesdepartementet (2016b). *Vägledning om dödsfall i utlandet.*
- UD, Utrikesdepartementet (2019). *UD:s rutiner vid evakuering och assisterad utresa.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2020). *Vägledning gällande nödställda som genom familjerelaterat tvång förts ut ur landet eller kvarhålls utomlands mot sin vilja.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2021a). *Utvärderingsrapport om KC:s krisarbete i samband med coronapandemin våren 2020.*

- UD, Utrikesdepartementet, (2021b). *Vägledning om bistånd till brottsoffer i utlandet.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2021c). *Vägledning rörande ekonomiskt bistånd till nödställda resenärer med psykisk ohälsa.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2022a). *Utvärderingsrapport: Det konsulära arbetet i samband med evakueringsinsatsen från Afghanistan i augusti 2021.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2022b). *Vägledning för bistånd till nödställda genom hjälp till självhjälp.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2022c). *Vägledning rörande konsulärt ekonomiskt bistånd.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2024a). *Utvärderingsrapport: Konsulär krishantering i samband med oroligheterna i Sudan i april–maj 2023.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2024b). *Utvärdering av KC:s krisarbete med anledning av striderna i Israel/Palestina.*
- UD, Utrikesdepartementet, (2025). *Vägledning om ärenden med frihetsberövade utomlands m.m.*

Webbpublikationer

- Belgiska utrikesministeriet (2006).
<https://diplomatie.belgium.be/en/belgians-abroad> (senast besökt 2026-02-11)
- Nederländska utrikesministeriet (2026).
<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2023/wat-is-een-evacuatie> (senast besökt 2026-02-11)
- Konsumenternas (2026). *Hemförsäkringens reseskydd*
<https://www.konsumenternas.se/forsakringar/reseforsakringar/hemforsakringens-reseskydd/vad-ingar-i-hemforsakringens-reseskyddet/> (senast besökt 2026-02-11)

MCF (2026). *Stödstyrkan*.

<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/vart-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/forstarkningsresurser/stodstyrkan/> (senast besökt 2026-02-11)

SAOL, Svenska Akademiens ordlista.

<https://svenska.se/>

SO, Svensk ordbok.

<https://svenska.se/>

Uppdraget (UD 2025:A)

Uppdrag att se över det konsulära regelverket

Uppdraget i korthet

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur regleringen av den konsulära verksamheten kan göras mer ändamålsenlig. I uppdraget ingår att analysera och ta ställning till vilka som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Syftet med förslagen ska vara att förtydliga vilket konsulärt stöd som kan ges till enskilda utomlands.

Utgångspunkten för utformningen av förslagen ska vara principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Utredningen ska vid utformningen av förslagen beakta vilken betydelse det har för det konsulära stödet om Utrikesdepartementet har avrått från att resa. Även betydelsen av graden av enskildas anknytning till Sverige ska beaktas vid utformningen av förslagen.

Förslagen får inte medföra någon utvidgning av det konsulära uppdraget jämfört med dagens reglering. Förslagen ska inte innebära några ökade kostnader för staten. Utredningen ska beakta utrikesförvaltningens behov av flexibilitet och möjlighet att anpassa det konsulära stödet efter rådande situationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2026.

Den nuvarande regleringen

Inledning

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten som tillerkänner stater rätten att ge konsulärt bistånd och folkrättsligt skydd åt sina medborgare i utlandet. En stats rättigheter vad gäller skydd för egna medborgare i det andra landet är reglerat i internationella konventioner såsom Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, och fastslaget genom sedvanerätt. Någon samlad lagstiftning om konsulärt stöd finns i dag inte. Konsulärt stöd till enskilda regleras i svensk rätt i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser och förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Utrikesförvaltningen har även att tillämpa förvaltningslagen (2017:900).

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd

Tillämpas av utlandsmyndigheterna

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd tillämpas av utlandsmyndigheterna och reglerar förutsättningarna för en enskild att få ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndet betalas vanligtvis ut av utlandsmyndigheten efter yttrande från Utrikesdepartementet. Konsulärt ekonomiskt bistånd ska återbetalas av den enskilde i enlighet med vad som anges i den nyss nämnda lagen. Ett avslag på en ansökan kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Personkrets

De som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd idag är primärt svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige. Om det finns särskilda skäl kan bistånd även ges till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige och till andra i Sverige bosatta utlänningar än flyktingar och statslösa. Även EU- och EES-medborgare samt schweiziska medborgare kan under vissa förutsättningar få konsulärt ekonomiskt bistånd.

Grund för bistånd

Möjligheten att få konsulärt ekonomiskt bistånd har den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp. Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt och det ska vara skäligt att bistånd lämnas. Bistånd får även lämnas för vissa kostnader med anledning av att den enskilde har blivit eller riskerar att bli frihetsberövad eller har blivit utsatt för ett våldsbrott.

Den enskildes egna ansvar

Utgångspunkten är att den enskilde alltid har ett eget ansvar att hantera oförutsedda händelser som denne kan drabbas av vid vistelse utomlands. Staten kan inom ramen för det konsulära uppdraget ge råd om hur den enskilde själv kan lösa sin situation (hjälp till självhjälp). Denna vägledande princip kommer inte till uttryck i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd men återges i förarbetena (prop. 2002/03:69 s. 17). Hur en reseavrådan påverkar förutsättningarna till detta stöd framgår varken av lagen eller förarbetena till den.

Lagen om konsulära katastrofinsatser

Regeringen beslutar om en katastrofinsats

Lagen om konsulära katastrofinsatser är endast tillämplig vid omfattande kriser eller katastrofer utomlands som drabbar många människor med anknytning till Sverige. Det är regeringen som beslutar att genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda. Enligt lagen ska staten genomföra en sådan insats 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. Den som omfattas av en katastrofinsats är som utgångspunkt skyldig att ersätta staten för de kostnader som uppstått för transport eller för hälso- och sjukvård som getts.

Personkrets

I lagen anges uttömmande vilka personer som kan komma i fråga för en sådan insats. En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar, i Sverige bosatta utlänningar, samt under vissa förutsättningar personer som är medborgare ett nordiskt land eller ett EU-land och deras familjemedlemmar. När det gäller svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar är inte regleringen kopplad till ett bosättningskrav i Sverige på samma sätt som i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Lagen om konsulära katastrofinsatser omfattar därmed fler personer än lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Den enskildes egna ansvar

Av propositionen (2009/10:98) som låg till grund för lagen framgår att en katastrofinsats är en extraordinär åtgärd. I propositionen betonas vidare att också i en kris- eller katastrofsituation så har den enskilde ett grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Statens ansvar är sekundärt och kompletterar övriga aktörers insatser, däribland reseföretag, försäkringsbolag samt myndigheterna i det drabbade landet. Hur en reseavrådan påverkar rätten till detta stöd framgår inte av lagen. I propositionen anges dock att det inte är uteslutet att en föreliggande avrådan är en omständighet som också kan komma att få betydelse vid bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte.

Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen

Det konsulära ekonomiska biståndet till enskilda ingår som en del i det vidare begreppet konsulärt stöd. Det omfattande konsulära arbete som utförs av utrikesförvaltningen består bland annat i stöd till frihetsberövade och personer som är nödställda på grund av sjukdom eller andra orsaker. Besök hos frihetsberövade och bevakning av att deras sak tas upp till prövning inom rimlig tid ingår. Även kontakter med lokala myndigheter, vårdgivare, juridiska ombud och anhöriga till avlidna är exempel på uppgifter inom det

konsulära arbetet. Det konsulära ekonomiska biståndet utgör således endast en begränsad del av den konsulära verksamheten.

Den rättsliga grunden för det vidare konsulära arbetet är 3 kap. 14–15 §§ förordning med instruktion för utrikesrepresentationen. I 3 kap. 14 § anges att beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning, samt i övrigt i skäligen omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. I 3 kap. 15 § anges vilka skyldigheter som finns att ge bistånd till EU-medborgare och medborgare i Norge och Island. Utrikesförvaltningen har också utarbetat en praxis på området.

Behovet av en utredning

Trots att flera omfattande konsulära kriser inträffat sedan lagen om konsulära katastrofinsatser infördes har förutsättningarna för att tillämpa den vid dessa kriser inte ansetts uppfyllda. Utrikesförvaltningen har vid de kriserna ändå sett skäl för att genomföra ett stort antal assisterade utresor för svenskar. Som vägledning för att bedöma vilka personer som varit berättigade till stöd vid dessa kriser har utrikesförvaltningen utgått från personkretsen i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. För att inte splittra familjer där inte alla familjemedlemmar är svenska medborgare har personkretsen i vissa fall utvidgats något. Vid dessa kriser har utrikesförvaltningen även bistått personer som har rätt att uppehålla sig i Sverige. Insatserna har alltså inkluderat utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige även om det vid tidpunkten för insatsen inte kunnat fastställas om de är eller har varit bosatta i Sverige.

De senaste årens omfattande konsulära krishantering, och den ökade individkonsulära verksamheten, har visat på ett behov av en översyn av det konsulära regelverket. Det behöver klargöras vilka som ska ha möjlighet att få stöd. Frågor om fastställande av identitet och status avseende rätt till vistelse i Sverige samt identifiering av personer som kan utgöra möjliga säkerhetshot har också aktualiserats. Dessutom behöver det förtydligas vad en avrådan från att resa till en plats ska innebära för konsekvenser i fråga om rätt till konsulärt stöd.

Uppdraget till utredaren

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur regleringen av det konsulära stödet till enskilda utomlands kan göras mer ändamålsenligt.

Utredaren ska analysera och ta ställning till vilka personer som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Syftet med förslagen ska vara att förtydliga vilket konsulärt stöd som kan ges till enskilda utomlands.

Vid utformningen av förslagen ska utgångspunkten vara principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Att Utrikesdepartementet avrått från att resa och betydelsen av detta för det konsulära stödet ska beaktas vid utformningen av förslagen.

Betydelsen av graden av enskildas anknytning till Sverige ska övervägas. Utredaren ska överväga såväl svenska medborgares grad av anknytning till Sverige – medborgare som exempelvis utvandrat – som behovet av konsulärt stöd för utländska medborgare som är bosatta i Sverige eller är familjemedlemmar till svenska medborgare. Betydelsen av dubbelt medborgarskap ska också beaktas och vilka möjligheter till annan hjälp en sökande kan ha i det land han eller hon vistas i. I övervägandena ska utredaren också beakta frågor som rör fastställandet av identitet och rätten till vistelse i Sverige. Därutöver ska utredaren också överväga åtgärder som eventuellt kan krävas för att identifiera personer som kan anses utgöra säkerhetshot eller andra typer av hot mot Sverige eller svenska intressen.

Tillämplig EU-rätt och folkrätt ska belysas och beaktas vid utformningen av förslagen. Detta gäller även förvaltningslagens grundläggande principer.

Utredaren får överväga möjligheten och lämpligheten av förändringar som kan bidra till att göra regelverken mera heltäckande, överskådliga och lättillgängliga.

Förslag på nödvändiga författningsändringar ska lämnas. Utredaren får även överväga och lämna förslag i andra frågor, om det är nödvändigt för att de samlade förslagen ska bli effektiva och ändamålsenliga.

Det övergripande syftet med utredningens förslag ska vara att göra utrikesförvaltningens konsulära uppdrag tydligare och mer ändamålsenligt. De förslag som utredningen lämnar ska inte

innebära någon utvidgning av det konsulära uppdraget som det ser ut idag. Förslagen ska inte innebära några ökade kostnader för staten.

Utredningen ska beakta att utrikesförvaltningen även framgent måste kunna ha flexibilitet och möjlighet till anpassning efter rådande situation.

Utredaren ska inhämta information om hur de övriga nordiska länderna reglerar frågorna som aktualiseras i utredningen. Utredaren får inhämta information även från andra länder. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen för staten, kommuner, regioner, företag och övriga enskilda.