

Regeringens proposition 2002/03:69

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

Prop.
2002/03:69

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2003

Göran Persson

Anna Lindh
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram förslag till en ny, moderniserad lag om konsulärt ekonomiskt bistånd, som skall ersätta lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Den nya lagen har samma tillämpningsområde och i huvudsak samma sakliga reglering som den nuvarande lagen. Den nya lagen tillförs viss reglering som i dag finns i författningar på lägre nivå eller gäller enligt praxis.

Möjligheten för utomlands bosatta svenska medborgare att få varaktigt konsulärt ekonomiskt bistånd för sin försörjning föreslås avskaffad.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2003.

I propositionen redovisar regeringen också sin bedömning i några frågor som rör arbetet med det konsulära biståndet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Bakgrund.....	9
4.1	Statens bistånd till enskilda utomlands	9
4.2	Socialförsäkring, EG-rätt och konventioner.....	10
4.2.1	Den nya socialförsäkringslagen	10
4.2.2	Samordningen inom EU.....	11
4.2.3	Konventioner mellan de nordiska länderna om social trygghet och socialt bistånd	12
4.2.4	Konventioner mellan Sverige och länder utanför EU/EES-området om social trygghet och sjukvårdsförmåner	13
4.2.5	Sjukvårdsförmåner vid tillfällig vistelse utomlands	13
5	Nuvarande ordning i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd.....	14
5.1	Utlandsmyndigheternas skyldighet att hjälpa svenska medborgare.....	14
5.2	1973 års lag	14
5.3	Bestämmelserna om konsulärt ekonomiskt bistånd	14
5.3.1	Allmänt.....	14
5.3.2	Tillfälligt allmänt ekonomiskt bistånd	16
5.3.3	”Hjälp till självhjälp”	17
5.3.4	Varaktigt allmänt ekonomiskt bistånd	17
5.3.5	Ekonomiskt bistånd till frihetsberövade m.fl.	19
5.3.6	Ekonomiskt bistånd till offer för våldsbrott...	21
5.3.7	Återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd	22
5.4	Konsulärt samarbete inom EU och Norden.....	27
6	Överväganden och förslag	28
6.1	Behovet av förändringar.....	28
6.2	Information till allmänhet och medier.....	29
6.3	Försäkringsskyddet för resenärer	30
6.4	Resenärer med psykiska och sociala problem.....	30
6.5	Utbildning och teknikstöd	31
6.6	Det varaktiga ekonomiska biståndet	33
6.7	En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd	34
6.8	Kretsen biståndsberättigade.....	36
6.9	Rätten till bistånd	39
6.10	Bistånd till frihetsberövade m.fl.....	41
6.11	Bistånd till brottsoffer	44
6.12	Återbetalning av bistånd.....	45
6.13	Övriga frågor	46
6.13.1	Forum vid överklagande	46
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	47
8	Ekonomiska konsekvenser.....	47

9	Författningskommentar.....	48	Prop. 2002/03:69 Bilaga 1
Bilaga 1	Sammanfattningen i betänkandet Konsulärt bistånd till svenskar utomlands (SOU 2001:70).....	57	
Bilaga 2	Lagförslaget i betänkandet	68	
Bilaga 3	Remissinstanser	73	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	74	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	78	
	Utdrag ur protokoll från regeringssammanträde den 13 mars 2003	81	
	Rättsdatablad.....	82	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:69

Bilaga 1

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.

2 Förslag till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands (konsulärt ekonomiskt bistånd) lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat enligt bestämmelserna i denna lag.

Konsulärt ekonomiskt bistånd skall återbetalas av den enskilde enligt vad som anges i 9–13 §§.

2 § Vid tillämpning av denna lag skall frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt bestämmelserna om bosättning i Sverige i 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799).

Vem som kan få bistånd

3 § Konsulärt ekonomiskt bistånd kan lämnas till

1. svenska medborgare som är bosatta i Sverige, och
2. flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige.

4 § Om det finns särskilda skäl för det kan konsulärt ekonomiskt bistånd även lämnas till

1. en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige, och
2. en annan i Sverige bosatt utlänning än som avses i 3 § 2.

5 § Utländska medborgare som på grund av egen eller närståendes anställning eller etablering som egenföretagare i Sverige kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. EG-rätten,
 2. avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller
 3. avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,
- skall när det gäller rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd jämföras med svenska medborgare under de förutsättningar som anges i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Rätten till bistånd

6 § Den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas.

Bistånd lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

Bistånd kan även lämnas för avliden person enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

7 § Konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som har berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet får avse kostnad för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under förundersökning, rättegång eller annat sådant förfarande, om den frihetsberövade av särskild anledning har behov av sådant bistånd.

Bistånd som avses i första stycket får lämnas även till den som inte är berövad friheten, om förfarandet med sannolikhet kan leda till frihetsberövande och det finns särskilda skäl för det.

8 § Konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som i utlandet har blivit utsatt för våldsbrott får avse kostnad i anslutning till brottet för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk som den drabbade behöver för att kunna ta till vara sin rätt.

Återbetalning av bistånd

9 § Den som har fått bistånd som har lämnats enbart enligt 6 § skall betala tillbaka biståndet till staten.

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 ombord på ett svenskt fartyg och biståndet har lämnats för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren återbetalningsskyldig.

10 § Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som dömts för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten.

Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som frikänts för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

Om någon har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och skuldfrågan inte blir avgjord, skall den som har fått biståndet betala tillbaka det till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

11 § Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för annat än rättegång eller förundersökning om brott skall betala tillbaka biståndet till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

12 § Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 8 § skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

13 § Återbetalningsskyldighet enligt 9 § och 10 § första stycket får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ skall 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Avgift

14 § Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd som har lämnats enbart enligt 6 § skall betala en avgift för biståndet.

Beslut om återbetalning

15 § Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.

Indrivning

16 § Återbetalningsbelopp och avgift som inte betalas skall lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bemyndigande

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. konsulärt ekonomiskt bistånd som avser avliden person, och
2. avgift enligt 14 §.

Överklagande

18 § Beslut i ärenden enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2003, då lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (den äldre lagen) skall upphöra att gälla.

2. Den äldre lagens bestämmelser om varaktigt ekonomiskt bistånd gäller fortfarande för personer som vid utgången av augusti 2003 uppbär

sådant bistånd. Om sådant bistånd lämnas efter ikraftträdandet skall det inte betalas tillbaka.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

3 Ärendet och dess beredning

Efter beslut av regeringen tillkallade chefen för Utrikesdepartementet i augusti 2000 en kommitté med uppdrag att se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Kommittén, som antog namnet Kommittén om konsulärt bistånd, överlämnade i augusti 2001 betänkandet Konsulärt bistånd till svenskar i utlandet (SOU 2001:70). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2001/1396/KC).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådets synpunkter, som berörs i avsnitten 6.7 och 6.9 samt i författningskommentaren, har föranlett några tillägg och ändringar i lagförslaget. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i detta.

4 Bakgrund

4.1 Statens bistånd till enskilda utomlands

Staternas rätt enligt folkrätten att bistå sina medborgare i utlandet

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten. Folkrätten tillerkänner staterna rätten att ge skydd åt sina medborgare i utlandet på olika sätt (jus protectionis). Hit hör rätten för en stat att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

Bestämmelser om konsulär verksamhet i Wienkonventionen om konsulära förbindelser

Wienkonventionen om konsulära förbindelser innehåller vissa allmänna regler om konsulär verksamhet. Reglerna är tillämpliga även när den konsulära verksamheten utövas av en diplomatisk beskickning. De konsulära uppgifterna innefattar bl.a. att utfärda pass och viseringar och

att ge medborgare i den sändande staten hjälp och bistånd. Uppräkningen i konventionen är inte uttömmande. Till de tillåtna konsulära uppgifterna räknas också alla andra uppgifter som inte är förbjudna i den mottagande staten eller som denna stat motsätter sig.

I konventionen fastslås rätten att besöka och kommunicera med anhållna, häktade eller på annat sätt frihetsberövade landsmän. Verksamhetslandets myndigheter åläggs att utan dröjsmål underrätta konsulatet om frihetsberövandet om den fängslade så begär, och åläggs även att upplysa den fängslade om denna möjlighet.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Medborgarskapet – dubbelt medborgarskap

Staterna utformar själva sina lagar om medborgarskap, och varje stat bestämmer därmed vilka personer som är dess medborgare. Enligt Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) kan en person som har dubbelt medborgarskap anses som medborgare av båda staterna. En stat får inte lämna en person som är dess medborgare diplomatiskt skydd gentemot en annan stat i vilken personen också är medborgare. När det gäller konsulärt ekonomiskt bistånd kan sägas att åtgärden att lämna en person ekonomiskt bistånd visserligen inte är detsamma som att ge personen diplomatiskt skydd, men den nu nämnda begränsningen kan i praktiken försvåra eller till och med omöjliggöra för en utlandsmyndighet att lämna en person med dubbelt medborgarskap sådan ekonomisk hjälp.

4.2 Socialförsäkring, EG-rätt och konventioner

4.2.1 Den nya socialförsäkringslagen

Sedan den 1 januari 2001 gäller en ny socialförsäkringslag (1999:799) som är anpassad till EG-rätten på socialförsäkringsområdet. Socialförsäkringen delas in i en bosättningsbaserad del, som avser garantibelopp och bidrag, och en arbetsbaserad del som gäller vid inkomstbortfall. Bara ett försäkringsvillkor gäller för vardera försäkringsgrenen – bosättning eller arbete. Varken svenskt medborgarskap eller inskrivning i försäkringskassa är längre något försäkringsvillkor.

Bosättning i Sverige och bosättningsbaserade förmåner

Den som är bosatt i Sverige och som lämnar landet skall enligt socialförsäkringslagen fortfarande anses vara bosatt här om det kan antas att vistelsen utomlands inte kommer att vara längre än ett år. Arbetstagare som av en statlig arbetsgivare skickas till ett annat land för att arbeta där för arbetsgivarens räkning anses dock bosatta i Sverige under hela utsändningstiden även om denna överstiger ett år.

En biståndsarbetare som arbetar för ett svenskt trossamfund eller en ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet skall betraktas som

bosatt i Sverige om utlandsvistelsen planeras vara högst fem år. Studenter som är bosatta i Sverige och bedriver studiestödsberättigade studier utomlands eller har utbildningsbidrag som doktorander i ett annat land anses som bosatta i Sverige så länge studierna pågår.

Dessa regler gäller även medföljande make, sambo och barn under 18 år.

Förmåner som baseras på bosättning är t.ex. föräldrapenning på garantinivå, folkpension i form av förtidspension och efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år som den berättigade har tillgodoräknats som bosättningstid i Sverige, samt garantipension. Hit hör också allmänt barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd och handikappersättning.

Arbetsbaserade förmåner

Den som förvärvsarbetar i Sverige eller bedriver näringsverksamhet med fast driftställe här omfattas av de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

Arbete utomlands för en arbetsgivare som har verksamhet i Sverige räknas som arbete i Sverige om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara högst ett år. Den som är bosatt i Sverige och av en statlig arbetsgivare sänds ut för att arbeta för arbetsgivarens räkning omfattas av de arbetsbaserade försäkringsförmånerna under hela utsändningstiden.

Till de arbetsbaserade förmånerna hör sjukpenning och havandeskapspenning, arbetsskadeersättning, föräldrapenning över garantinivån och tillfällig föräldrapenning, tilläggspension i form av förtidspension och efterlevandepension beräknad efter det antal år som den berättigade får tillgodoräkna sig pensionspoäng för tilläggspension, samt inkomstgrundad ålderspension.

Den arbetsrelaterade försäkringen upphör att gälla tre månader efter det att arbetet har upphört av någon annan anledning än semester, ferier eller motsvarande uppehåll (s.k. efterskyddstid). Försäkringen kan upphöra att gälla tidigare om den försäkrade tar ett arbete i ett annat land och där omfattas av motsvarande försäkring. För vissa biståndsarbetare utomlands som inte omfattas av de arbetsbaserade förmånerna gäller att efterskyddstiden börjar löpa först vid återkomsten till Sverige om utlandsvistelsen varat högst fem år.

4.2.2 Samordningen inom EU

En grundläggande princip för Europeiska unionen är fri rörlighet för personer mellan länderna i unionen. Det innebär inte bara att direkta hinder för rörligheten över gränserna inte skall finnas, utan också att förhållanden som försvårar för människor att använda sig av den fria rörligheten skall undanröjas. Till sådana förhållanden hör risken att den som flyttar inom unionen förlorar sin sociala trygghet.

För att underlätta för dem som flyttar mellan länderna finns ett detaljerat regelsystem för samordning av ländernas regler för social trygghet. Ambitionen är inte att skapa enhetliga regler i sakfrågorna inom

unionen, men att genom samordning förhindra dels att personer som tjänat in rätten till en förmån i ett land går miste om rätten vid flyttning till ett annat land och dels att personer som flyttar mellan EU-länder kan uppbära dubbla förmåner. Ett syfte är också att garantera att den som flyttar till ett annat medlemsland får rätt till socialförsäkringsförmåner i det nya landet i enlighet med de villkor som gäller där. Bestämmelserna gäller för den som flyttar mellan EU/EES-länderna och Schweiz, som är medborgare i något av länderna och som omfattas av lagstiftningen för socialförsäkring i ett eller flera av länderna.

Huvudregeln är att den som förvärvsarbetar är försäkrad i det land där arbetet utförs oavsett bosättningsland.

Den som är utsänd av sin arbetsgivare att arbeta i ett annat EU/EES-land eller Schweiz kan efter ansökan få tillhöra svensk socialförsäkring under utsändningstiden om den varar högst ett år. Om utsändningstiden varar längre än så kan tillståndet förlängas under vissa förutsättningar.

Den som är arbetslös och vill söka arbete i ett annat EU/EES-land eller Schweiz kan där under tre månader få samma arbetslöshetsersättning som skulle ha betalats ut i Sverige, efter registrering och uppvisande av ett svenskt intyg.

Den som studerar i ett annat EU/EES-land eller Schweiz har rätt att få sjukförmåner där på hemlandets bekostnad.

En pensionär som bosätter sig i ett annat EU/EES-land eller Schweiz har rätt att få med sig sin svenska pension. Rätten till sjukvård gäller som för bosättningslandets egna medborgare. Det är dock det pensionsutbetalande landet som bär kostnadsansvaret för sjukvården i pensionärens bosättningsland.

Sverige har sedan tidigare överenskommelser om social trygghet med samtliga europeiska länder utom Belgien, Irland och Liechtenstein. Bestämmelserna om samordning av EU-ländernas regler om social trygghet ersätter i stort sett behovet av dessa konventioner. Konventionerna kan dock innehålla bestämmelser som går utöver vad som gäller enligt EG-rätten. Konventionerna har framför allt betydelse i fråga om personer som inte är medborgare i något medlemsland men som ändå omfattas av lagstiftningen i något av de avtalsslutande länderna.

4.2.3 Konventioner mellan de nordiska länderna om social trygghet och socialt bistånd

Mellan Sverige, Norge, Finland och Island finns en konvention om social trygghet från år 1992 samt en konvention om socialt bistånd och sociala tjänster från år 1994.

Konventionerna omfattar alla som är bosatta eller lagligen uppehåller sig i något nordiskt land. Den som omedelbart behöver socialt bistånd eller sociala tjänster skall få det i vistelselandet i enlighet med den lagstiftning som gäller där. En nordisk medborgare kan inte sändas hem på grund av sitt behov av socialt bistånd om familjeförhållandena, anknytningen till bosättningslandet eller andra omständigheter talar för att han eller hon bör få stanna. Under inga omständigheter kan personen sändas hem om han eller hon varit lagligt bosatt i landet de senaste tre åren.

4.2.4 Konventioner mellan Sverige och länder utanför EU/EES-området om social trygghet och sjukvårdsförmåner

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Den som bosätter sig i ett land utanför EU/EES-området omfattas oftast av bosättningslandets socialförsäkringssystem i enlighet med de nationella regler som gäller i bosättningslandet. Med en rad länder har Sverige ingått särskilda avtal om social trygghet som bl.a. ger bosatta svenskar rätt till likabehandling med landets egna medborgare och rätt att lägga samman intjänade förmåner från Sverige med dem som intjänas i bosättningslandet. För närvarande har Sverige sådana avtal med USA, Chile, Israel, Kroatien, Slovenien, Bosnien-Hercegovina, Kanada, Kap Verde, Marocko, Québec och Turkiet.

Innehållet i dessa konventioner varierar mycket, bl.a. beroende på att sjukvårds- och socialförsäkringssystemen är olika i olika länder. Konventionerna med USA och Chile gäller t.ex. bara pensioner.

Överenskommelser om sjukvårdsförmåner finns med Algeriet, Australien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Québec och Ungern.

4.2.5 Sjukvårdsförmåner vid tillfällig vistelse utomlands

En person som är bosatt i Sverige och som insjuknar under tillfällig vistelse i ett annat EU/EES-land eller Schweiz har rätt till offentlig sjukvård i vistelselandet på de villkor som gäller för medborgare i det landet. Denna rätt omfattar inte hemtransport av en sjuk eller avliden person.

En svensk pensionär som har flyttat till ett annat EU/EES-land eller Schweiz, men som tillfälligt befinner sig i ett annat land inom EU/EES och Schweiz än det nya bosättningslandet, har rätt till akut och nödvändig sjukvård där men inte planerad vård. Det gäller även vid tillfällig vistelse i Sverige.

En person som är bosatt i Sverige och som insjuknar under tillfällig vistelse i något av de länder utanför EU/EES som Sverige har sjukvårds-konventioner med kan ha rätt till sjukvårdsförmåner i vistelselandet på samma villkor som gäller andra försäkrade i landet. Rättigheterna varierar beroende på konventionernas innehåll och olikheter i sjukförsäkringssystemen i olika länder.

En person som är bosatt i Sverige och blir sjuk under tillfällig vistelse utanför EU/EES-området, i ett land med vilket Sverige saknar avtal om sjukvård, kan inte få sina kostnader för den sjukvård som blir nödvändig ersatta vare sig från försäkringskassan i Sverige eller av vistelselandet.

5 Nuvarande ordning i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd

5.1 Utlandsmyndigheternas skyldighet att hjälpa svenska medborgare

Beskickningar och konsulat har i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen ålagts en allmän skyldighet att lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd samt bevaka och skydda deras intressen. Detta åliggande omfattar allt det som kan betecknas konsulärt bistånd och som innefattar både personalens faktiska handlande till förmån för de berättigade och det ekonomiska biståndet. Bara i fråga om det ekonomiska biståndet finns det lagregler.

5.2 1973 års lag

Den i dag gällande lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. är den första lagen i Sverige om konsulärt ekonomiskt bistånd. Före dess tillkomst fanns regler om bistånd till svenska medborgare i utlandet i två författningar, nämligen instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen och de allmänna föreskrifter för utrikesrepresentationen som utfärdats av utrikesministern den 2 maj 1967.

Bestämmelserna i lagen, i fortsättningen kallad 1973 års lag, ansluter i huvudsak till vad som redan tidigare gällde. Till grund för lagen låg en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet. Ett skäl för tillskapandet av en särskild lag var enligt förarbetena (prop. 1972:132 sid. 151 och 200) bl.a. att biståndsverksamheten hade fått en sådan omfattning och betydelse att det var lämpligt att de viktigaste bestämmelserna fastslogs i lag. Genom tillkomsten av lagen ändrades reglerna om ekonomiskt bistånd för rättsskydd åt frihetsberövade m.fl. så att de skulle överensstämma med principerna för den rättshjälpsreform som genomfördes samtidigt med 1973 års lag.

5.3 Bestämmelserna om konsulärt ekonomiskt bistånd

5.3.1 Allmänt

1973 års lag innehåller de grundläggande bestämmelserna om konsulärt ekonomiskt bistånd samt ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter.

Bestämmelserna i lagen har delats upp efter de båda formerna allmänt ekonomiskt bistånd och ekonomiskt bistånd i brottmål m.m.

Allmänt ekonomiskt bistånd kan enligt 1 § förekomma antingen som tillfälligt ekonomiskt bistånd eller som varaktigt ekonomiskt bistånd. Tillfälligt ekonomiskt bistånd avser akuta nödsituationer medan varaktigt ekonomiskt bistånd kan lämnas som periodiskt understöd till svenska medborgare som är bosatta utomlands och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet inte kan försörja sig själva.

Ekonomiskt bistånd i brottmål m.m. är dels bistånd för rättsskydd åt frihetsberövade m.fl. enligt 4 § – i praktiken nästan uteslutande bistånd för försvarare åt personer som har frihetsberövats utomlands på grund av att de misstänks för brott. Enligt bestämmelsen lämnas ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att den misstänkte skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Biståndet får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk.

Under rubriken ekonomiskt bistånd i brottmål m.m. hör vidare den särskilda bestämmelsen i 4 a § om rätt till ekonomiskt bistånd för den som har blivit utsatt för våldsbrott utomlands. Bistånd skall i dessa fall lämnas i anslutning till brottet för kostnader för utredning, bevisning, ombud och tolk, om det behövs för att den drabbade skall kunna ta till vara sin rätt.

För det allmänna ekonomiska biståndet – både det tillfälliga och det varaktiga – är biståndstagaren i princip återbetalningsskyldig. Betalningsskyldigheten kan dock jämkas eller efterges. För återbetalning av bistånd enligt 4 och 4 a §§ gäller särskilda bestämmelser som har bestämmelser i rättegångsbalken som förebild.

Berättigade att kunna få ekonomiskt bistånd enligt 1973 års lag är i första hand svenska medborgare bosatta i Sverige (undantag: det allmänna varaktiga ekonomiska biståndet, som riktar sig till svenska medborgare bosatta utomlands). Enligt 8 § kan bistånd enligt bestämmelserna i lagen lämnas till en i Sverige bosatt flykting eller statslös person i den utsträckning som regeringen bestämmer. Regeringen har i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) föreskrivit likställighet som huvudregel för dessa grupper, vid bosättning i Sverige. När särskilda skäl föreligger kan ekonomiskt bistånd enligt 4 § (för rättsskydd åt frihetsberövade m.fl.) lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige.

Lagen innehåller ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter om det allmänna ekonomiska biståndet. Regeringen har i IFUR delegerat till Regeringskansliet (tidigare Utrikesdepartementet) att utfärda sådana föreskrifter.

Utrikesdepartementet/Regeringskansliet har utfärdat följande föreskrifter om och med anknytning till det konsulära ekonomiska biståndet:

- åtgärder vid dödsfall i utlandet (UF 1987:12),
- överföring av medel till nödställda i utlandet (UF 1988:6),
- ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (UF 1990:2),
- ekonomiskt bistånd i brottmål m.m. (UF 1990:3),

- avgifter för konsulärt bistånd som lämnas av honorärkonsuler (UF 1990:11),
- bistånd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (UF 1996:9)
- bistånd åt medborgare i Island och Norge (UF 2000:7).

Allmänna råd finns i Rättshandbok I – Biträde åt enskilda och myndigheter (Utrikesförvaltningens handböcker, 2002 – ”RättsH I”).

Beslutande i fråga om beviljande av konsulärt ekonomiskt bistånd – utom varaktigt ekonomiskt bistånd – är beskickningar och karriärkonsulat. Utrikesdepartementet (Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden) har dock en viktig roll som central samråds- och informationspunkt. I båda de ovan nämnda regeringskansliföreskrifterna UF 1990:2 och UF 1990:3 har som huvudregel föreskrivits att utlandsmyndigheterna skall inhämta yttrande från Utrikesdepartementet innan beslut fattas.

5.3.2 Tillfälligt allmänt ekonomiskt bistånd

Huvudsyftet med det tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare som är bosatt i Sverige att återvända till Sverige efter en tillfällig utlandsvistelse. En svensk medborgare som är bosatt utomlands kan därför normalt inte komma i fråga för sådant bistånd.

Om den biståndssökande befinner sig i ett annat nordiskt land eller i ett land till vilket han eller hon har stark anknytning, beviljas tillfälligt ekonomiskt bistånd bara om det finns särskilda skäl för det (2 § UF 1990:2). Vid vistelse i ett annat nordiskt land bekostar det nordiska vistelselandet som regel sjukvård och hemsändning av personer som inte själva har möjlighet att betala detta. Det sker i enlighet med överenskommelser som har ingåtts mellan de nordiska länderna. Den som har en nära anknytning till vistelselandet, t.ex. genom anhöriga som är bosatta där eller som själv är eller har varit medborgare i vistelselandet, har oftast möjligheter att på egen hand reda upp sin situation med hjälp av anhöriga eller landets myndigheter.

För att tillfälligt ekonomiskt bistånd skall beviljas måste sökanden vara *nödställd*. Med nödställd avses en person som på grund av sjukdom, stöld, rån eller någon annan olycklig omständighet saknar medel för sin hemresa och nödvändiga utgifter i samband med resan eller för sjukvård (2 § UF 1990:2).

Med uttrycket olycklig omständighet avses enligt praxis att en sökande oförskyllt har råkat i en situation som han eller hon inte kan klara av. Om situationen kan anses självförvållad, såsom om en person ger sig ut på en utlandsresa utan att vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att kunna återvända, t.ex. genom att förse sig med en returbiljett, teckna en reseförsäkring eller ha med sig resecheckar eller kreditkort, innebär detta att han eller hon inte utan vidare kan få ekonomiskt bistånd.

Annat som kan utgöra hinder mot beviljande av ekonomiskt bistånd är att sökanden har oreglerade tidigare skulder till Utrikesdepartementet eller har missbrukat tidigare bistånd.

Av Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1990:2) och allmänna råd (RättsH I) framgår att tillfälligt ekonomiskt bistånd kan avse bl.a.

- utgifter för hemresa på billigaste sätt,
- nödvändiga utgifter för kost och logi före hemresan om den inte kan påbörjas omedelbart,
- andra nödvändiga utgifter för hemresan, t.ex. kostnader för provisoriskt pass, passfoto, visering,
- utgifter för sjukvård och hemtransport av någon som är sjuk.

Bistånd lämnas inte för att sökanden skall kunna fortsätta vistelsen utomlands eller betala hotellskulder eller andra skulder.

Ekonomiskt bistånd för läkar- och sjukhusvård kan lämnas under förutsättning att vederbörande inte själv kan ordna så att vården betalas. Det skall vara fråga om billigast möjliga vård utan att omsorgen om tillfrisknandet åsidosätts. I första hand skall vistelselandets skyldigheter att lämna vård, t.ex. på grund av avtal med Sverige, utnyttjas. Bistånd för att transportera hem en sjuk eller skadad person som är bosatt i Sverige kan också ges om sjukdomen eller skadan är allvarlig och adekvat vård inte ges på plats. Det gäller om personen är oförsäkrad och själv saknar pengar att betala transporten. Bistånd kan också lämnas om sjukdomen kan väntas bli långvarig och sådana vårdkostnader i vistelselandet som garanteras av utrikesförvaltningen blir höga.

I en krigs- eller krissituation kan bistånd lämnas för evakuering till en säker plats. Det behöver inte vara fråga om en resa till Sverige, utan det kan ofta räcka med en transport till en säker plats inom landet eller till ett grannland.

Ekonomiskt bistånd för lokal begravning lämnas som regel när en utomlands avliden, i Sverige bosatt svensk medborgare var oförsäkrad och medellös och varken anhöriga eller landets myndigheter kan bekosta eller svara för hemtransporten av kvarlevorna eller en lokal begravning. Detsamma gäller undantagsvis när en svensk medborgare bosatt i utlandet avlider. Det kan t.ex. förekomma i fråga om en person som fått varaktigt ekonomiskt bistånd. Utlandsmyndigheten uppdrar i dessa fall åt en lokal begravningsbyrå att ordna billigaste värdiga begravning.

5.3.3 ”Hjälp till självhjälp”

När den som har råkat i en nödsituation söker hjälp hos en beskickning eller ett konsulat skall utlandsmyndigheten i första hand söka bistå den hjälpsökande med att själv klara upp sin situation. Det kan t.ex. ske genom råd om hur man kan föra över pengar från Sverige. Utlandsmyndigheten kan hjälpa till med att kontakta anhöriga eller försäkringsbolag. Många utlandsmyndigheter har utarbetat handledningar i hur man på respektive ort skall kunna kontakta banker, hotell, sjukhus, advokater, polisstationer m.m. Först när alla möjligheter till självhjälp är uttömda kan det bli aktuellt att lämna ekonomiskt bistånd.

5.3.4 Varaktigt allmänt ekonomiskt bistånd

Staten har sedan lång tid efter behovsprövning beviljat understöd till ett begränsat antal svenska medborgare som är bosatta i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller andra omständigheter inte kan försörja sig själva. Bestämmelser om det varaktiga ekonomiska biståndet finns i 1 §

andra stycket 1973 års lag och i 10 § Utrikesdepartementets föreskrifter om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (UF 1990:2).

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Biståndet betalas huvudsakligen ut i form av periodiskt understöd. För att bistånd skall beviljas måste det finnas särskilt ömmande omständigheter. En förutsättning för att varaktigt bistånd skall lämnas är också att den sökande inte kan få det bistånd som behövs genom lokala myndigheter i det land där han eller hon bosatt sig. Enligt praxis beviljas bistånd bara undantagsvis för barn och biståndet upphör under alla förhållanden när barnet fyller 18 år.

Vissa kategorier svenska medborgare i utlandet beviljas inte något varaktigt ekonomiskt bistånd även om det finns ett hjälpbehov. Det gäller personer med ringa anknytning till Sverige, t.ex. sådana som har fått svenskt medborgarskap genom naturalisation och som har flyttat ut från Sverige. Detsamma gäller personer som även är medborgare i det land där de har bosatt sig.

Personer som efter sin pensionering har flyttat utomlands beviljas enligt praxis inte något varaktigt ekonomiskt bistånd, oavsett vilka skäl som har föranlett flyttningen. Varaktigt ekonomiskt bistånd beviljas som regel inte heller personer som avtjänar fängelsestraff. Så har dock skett i något enstaka fall, när de grundläggande behoven inte ansetts vara täckta genom fängelsets försorg och när anhöriga inte kunnat bidra.

Det är Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som fattar beslut i ärenden om varaktigt ekonomiskt bistånd. Den som får varaktigt ekonomiskt bistånd är i princip återbetalningsskyldig. Krav på återbetalning ställs när biståndstagarens ekonomiska situation medger det eller när det vid hans eller hennes död visar sig att det finns tillgångar i dödsboet.

Den som vill ha varaktigt ekonomiskt bistånd skall ansöka om detta på en särskild blankett som lämnas in till närmaste utlandsmyndighet. Ansökan skickas in till Utrikesdepartementet tillsammans med en utredning från utlandsmyndigheten om den sökandes personliga och ekonomiska förhållanden och andra handlingar som är av betydelse för Utrikesdepartementets prövning, t.ex. läkarintyg. Utredningen skall innehålla uppgifter om möjligheterna för den sökande att få socialunderstöd av de lokala sociala myndigheterna på orten till följd av socialavtal mellan Sverige och vistelselandet. Vidare skall utlandsmyndigheten i utredningen ange den sökandes presumtiva tillgångar, t.ex. pension, banktillgodohavanden eller livförsäkring, samt tillgångar som vid prövningstillfället inte kan eller bör tas i anspråk för löpande utgifter, t.ex. fast egendom.

Den som vill ha fortsatt varaktigt ekonomiskt bistånd måste lämna in en ny ansökan. Utrikesdepartementet prövar varje budgetår om fortsatt bistånd skall lämnas. Om en biståndstagares ekonomiska situation skulle förändras avsevärt under löpande budgetår skall detta anmälas till Utrikesdepartementet.

Bakgrunden till bestämmelsen om varaktigt ekonomiskt bistånd i 1973 års lag är bl.a. att en grupp svenskar mellan åren 1893 och 1912 utvandrade till Brasilien. Många av utvandrarerna flydde från ett revolutionshärjat område i Brasilien och hamnade så småningom i den lilla staden Obera i provinsen Misiones i Argentina. De s.k. Misiones-svenskarna kunde på

äldre dagar inte få någon pension eller försörja sig på annat sätt i Argentina. År 1964 lämnade svenska staten periodiskt understöd till tre av svenskarna. År 1970 var det 8 personer som fick periodiskt understöd. Av Misiones-svenskarna eller deras ättlingar är det i dag ca 40 personer som fortfarande får sådant bistånd.

Antalet personer som fick varaktigt ekonomiskt bistånd var 59 år 1998, 56 år 1999 och 54 år 2000. År 2000 utbetalades 1 106 400 kr (92 200 kr/månad) i varaktigt ekonomiskt bistånd.

Av de 54 personer som beviljades varaktigt ekonomiskt bistånd under år 2000 var 43 bosatta i Argentina, tre i Brasilien, två i Chile, en i Colombia, två i Mexico och en i USA. De månatliga understöden varierade från 720 kr till 5 000 kr. Samtliga biståndstagare är födda före 1930 utom en som är född 1936. Härtill kommer en person som är dömd till fängelsestraff i Mexico och som fick 700 kr/månad år 2000. Ytterligare en person, som satt i fängelse i Thailand, fick bistånd fram till juni 2000 då han överfördes till Sverige.

5.3.5 Ekonomiskt bistånd till frihetsberövade m.fl.

Ekonomiskt bistånd enligt den särskilda bestämmelsen i 4 § 1973 års lag om bistånd till frihetsberövade m.fl. kan lämnas till den som har anhängits, häktats eller annars berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myndighet i utlandet (4 § första stycket). Rätten till bistånd gäller inte bara vid anhållande eller häktning på grund av misstanke om brott utan också vid andra typer av omhändertaganden, t.ex. för psykiatrisk vård eller nykterhetsvård. Ekonomiskt bistånd kan utgå i den utsträckning som behövs för att den som berövats friheten skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

I vissa fall kan också den som inte berövats friheten ha rätt till bistånd (4 § andra stycket). Det gäller den som utan att vara berövad friheten i ett annat land lagförs för brott eller är föremål för ett förfarande som avser hans eller hennes avlägsnande från den främmande staten, dvs. utvisning. Det gäller också för en person som riskerar att omhändertas för tvångsvård eller på något annat sätt berövas friheten. Den som inte är berövad friheten har bara rätt till bistånd när påföljden eller åtgärden innebär eller kan komma att innebära ett allvarligt ingrepp för honom eller henne.

Bestämmelsen i 4 § andra stycket 1973 års lag har tillämpats ytterst sällan. Något fall har t.ex. inte förekommit under åren 1997–2000. I det följande talas därför om ”den frihetsberövade”.

Biståndet får omfatta kostnader för utredning och bevisning, ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, vare sig kostnaden har uppkommit under en förundersökning, i rättegång eller i samband med något annat rättsligt förfarande. Kostnaderna får även omfatta utlägg för advokatarvode som leder fram till ett frisläppande mot borgen. Om det finns särskilda skäl får biståndet även omfatta annan kostnad. Ekonomiskt bistånd lämnas däremot inte för att betala borgenssumma eller böter.

Ekonomiskt bistånd skall ges i den utsträckning som behövs för att den frihetsberövade skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

Om den frihetsberövade har rätt till en offentlig försvarare enligt vistelselandets lagstiftning får han eller hon som regel inte bistånd till en försvarare. I vissa fall uppfyller dock de offentliga försvararna inte kravet på "ett tillfredsställande rättsskydd". Det kan t.ex. vara känt att försvararna inte är tillräckligt kvalificerade eller att de står i beroendeförhållande till myndigheterna i landet. I sådana fall händer det att den frihetsberövade får bistånd till en annan försvarare.

Det händer också att den som är frihetsberövad inte får någon offentlig försvarare så länge en förundersökning pågår. I sådana fall kan det förekomma att utlandsmyndigheten ser till att en försvarare utses, om vederbörande åtar sig att fungera som offentlig försvarare också under rättegången.

Ekonomiskt bistånd till en person som har berövats friheten skall i princip lämnas utan prövning av biståndstagarens ekonomiska ställning. Utlandsmyndigheten får bistå med att skaffa en lämplig försvarare och ställa sig som garant för den ersättning som försvararen begär. Vid valet av försvarare har den fängslade i princip rätt att välja den försvarare som han eller hon önskar, om det inte skulle förorsaka avsevärt ökade kostnader.

Om den frihetsberövade själv har engagerat en advokat utan utlandsmyndighetens medverkan lämnas inte något bistånd för kostnaderna. Den frihetsberövade får då själv betala advokaten. Det enda bistånd som då kan komma i fråga är hjälp med överföring av pengar från bank eller anhöriga i Sverige.

Antalet svenska medborgare som frihetsberövats utomlands har stadigt ökat under de senaste åren. För åren 1988–1995 finns uppgifter om det genomsnittliga antalet svenska medborgare i utländska fängelser i länder utanför Norden under respektive år. År 1988 var antalet 30 och år 1995 var antalet 72. För åren 1996–1999 saknas uppgifter eftersom Utrikesdepartementet inte förde någon statistik då. I december år 2000 var 168 svenska medborgare frihetsberövade utomlands.

Den vanligaste brottstypen är narkotikabrott. Längden på fängelsestraffen varierar från några månader till livstid. 37 personer var dömda till fängelse i 5 år eller mer. Dessa satt i fängelse i följande länder: Australien (2), Belgien (1), Bolivia (3), Brasilien (1), Kanada (1), Kuba (2), Frankrike (2), Iran (1), Irland (1), Japan (1), Mexiko (1), Pakistan (1), Spanien (2), Storbritannien (2), Thailand (4), Tyskland (1), Ungern (1), Uruguay (2) och USA (8).

De längsta fängelsestraffen, 10 år eller mer, har utdömts i USA, Thailand, Mexiko, Pakistan, Kuba och Storbritannien.

Av de 168 personer som var frihetsberövade i december 2000 var 15 kvinnor.

I de fall utlandsmyndigheterna vid samråd med Utrikesdepartementet har framfört att ekonomiskt bistånd för en privat försvarare bör lämnas har Utrikesdepartementet som regel samtyckt till detta. De skäl som anförts har varit att det inte gått att få offentlig försvarare eller att de offentliga försvarare man kunnat få av olika skäl inte har uppfyllt kraven på ett tillfredsställande rättsskydd. De har varit okvalificerade, oengagerade, de har inte träffat sina klienter förrän i rättsalen osv. Språksvårigheter har också åberopats i enstaka fall. Det har då ansetts

nödvändigt att få en försvarare som den tilltalade kunnat kommunicera med.

Någon egentlig dialog mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheten angående behovet av att anlita en privat försvarare har bara förekommit undantagsvis. Ofta har man dock från Utrikesdepartementets sida föreslagit ett kostnadstak för biståndet. Om den tilltalade varit i behov av privat försvarare men anhöriga har betalat har något bistånd inte utgått.

Bistånd till försvarare har under åren 1998–2000 lämnats till personer som frihetsberövats i bl.a. följande länder;

- i Europa: Bulgarien, Cypern, Grekland, Jugoslavien, Kroatien och Polen,
- i USA,
- i Latinamerika: Brasilien, Chile, Colombia, Peru och Venezuela,
- i Afrika: Gambia och Marocko,
- i Asien: Pakistan och Thailand.

De flesta fallen förekommer i Thailand. De högsta kostnaderna avser USA. Under år 1997 utbetalades t.ex. totalt 557 667 kr i bistånd för försvarare åt två personer som var åtalade för narkotikabrott i USA.

5.3.6 Ekonomiskt bistånd till offer för våldsbrott

En bestämmelse om rätt till ekonomiskt bistånd för den som blivit utsatt för våldsbrott i utlandet finns i 4 a § 1973 års lag. Bestämmelsen infördes i april 1994. Syftet var att jämställa dessa brottsoffer med den personkrets, framför allt frihetsberövade personer, som ges bistånd för att de skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

Bestämmelsen innebär att den drabbade har rätt att i anslutning till brottet få det ekonomiska bistånd som han eller hon behöver för att kunna ta till vara sin rätt. Biståndet får omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till ombud eller tolk. Bestämmelsen i 4 a § 1973 års lag avser det behov av bistånd som uppstår i anslutning till brottet, dvs. i ett inledande skede. Rätten till bistånd i samband med det rättsliga efterspel som så småningom kan komma att bli följden av brottet, t.ex. en rättegång, följer i stället reglerna i rättshjälpslagen (1996:1619).

Om den drabbade har en försäkring som täcker de aktuella kostnaderna eller om offrets rättigheter kan bli tillgodosedda inom ramen för rättssystemet i den utländska staten lämnas normalt inte bistånd.

Under åren 1997–2000 har inte något ekonomiskt bistånd till brottsoffer enligt 4 a § 1973 års lag beviljats.

Återbetalningsskyldigheten

Den som har fått tillfälligt ekonomiskt bistånd är skyldig att betala tillbaka det. Om någon som är under 18 år har fått bistånd är också barnets vårdnadshavare skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet.

Återbetalningsskyldighet gäller i princip även för varaktigt ekonomiskt bistånd, men det förekommer mycket sällan att sådant bistånd betalas tillbaka. Utlandsmyndigheten skall bevaka fordringen när den som har fått biståndet avlider. Oftast saknas medel i dödsboet. I enstaka fall har återbetalning skett i samband med att biståndstagarens ekonomiska situation förbättrats.

Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till biståndstagarens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Utrikesdepartementet kan också medge att biståndet får betalas tillbaka enligt en avbetalningsplan som man kommer överens med biståndstagaren om.

Återbetalning av bistånd för rättsskydd, dvs. i praktiken bistånd för försvarare eller tolk i brottmål, följer regler som har utformats med rättegångsbalken som förebild. Den som har fått bistånd skall betala tillbaka beloppet om han eller hon dömts för brottet. Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns skäl för det med hänsyn till brottsligheten eller biståndstagarens personliga och ekonomiska förhållanden. Om den misstänkte har frikänts skall biståndet betalas tillbaka bara om det finns särskilda skäl. I praktiken torde det aldrig ha förekommit att någon som har frikänts ålagts att betala tillbaka bistånd.

Om straffet är fängelse, och biståndstagaren ännu inte avtjänat det när frågan om återbetalning prövas, efterges som regel kravet. Eftergift sker i detta fall i analogi med den praxis som gäller för återbetalning av rättegångskostnader för personer som har dömts vid svenska domstolar. En fånges ekonomiska situation anses vara sådan att krav på återbetalning inte kan ställas på honom eller henne.

Om förfarandet har lagts ned utan att skuldfrågan har avgjorts genom dom, skall biståndet betalas tillbaka om det med hänsyn till omständigheterna är skäligt. Ärendena bedöms från fall till fall. Om Utrikesdepartementet beslutar att biståndet skall betalas tillbaka, bestäms beloppets storlek på samma sätt som vid fällande dom.

Enligt praxis skall biståndet som regel inte betalas tillbaka om förfarandet har lagts ned därför att brott inte kan styrkas. Om däremot förfarandet har lagts ned därför att biståndstagaren håller sig undan skall som regel återbetalning ske enligt samma principer som vid fällande dom.

Om bistånd för rättsskydd lämnas för annat än kostnader i rättegång eller förundersökning om brott skall den som fått biståndet betala tillbaka det till staten om det är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Det är Utrikesdepartementet (Regeringskansliet) som prövar frågor om återbetalningsskyldighet. Regeringskansliets beslut kan överklagas hos

Länsrätten i Stockholms län. Så har också skett vid ett flertal tillfällen under de senaste åren.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

I 1973 års lag finns också en bestämmelse om att i de fall en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg har fått tillfälligt ekonomiskt bistånd för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, så är även redaren skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet. Det kan t.ex. gälla fall då en sjöman blir kvarlämnad i en hamn och måste resa till en annan ort för att kunna gå ombord på fartyget igen.

Bedömningsgrunder för eftergiftsprövning

Av förarbetena till 1973 års lag framgår följande. Avgörande för om en ansökan om eftergift eller jämkning skall bifallas skall vara en helhetsbedömning av biståndstagarens ekonomiska och sociala situation. Vid prövningen skall hänsyn tas inte bara till förhållandena vid det tillfälle då biståndet gavs utan också till förändringar som inträffar därefter. Det påpekas vidare att bistånd i en tillfällig nödsituation utomlands inte utgör socialhjälp i egentlig mening och att det därför saknas skäl att låta praxis på socialhjälpområdet vara vägledande när det gäller frågan om skyldigheten att betala tillbaka biståndet. Någon särbestämmelse i fråga om psykiskt sjukas och missbrukares skyldighet att betala tillbaka kostnader för hemtransport ansågs inte påkallad, men däremot kan dessa personers tillstånd beaktas vid bedömningen av frågan om eventuell eftergift av återbetalningsskyldigheten (prop. 1972:132 sid. 156 och 207).

Utrikesdepartementets praxis

År 1997 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet helt eller delvis i 35 fall. Av dessa avsåg 10 advokatkostnader, 4 kostnader för tolk respektive översättning i rättsärenden, 1 kostnader för nådeansökan m.m., 1 begravningskostnader, 1 sjukvårdskostnader m.m. för avliden. De övriga avsåg hemresa, provisoriskt pass, kost och logi m.m.

År 1998 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 41 fall. Av dessa avsåg 13 advokatkostnader, 2 kostnader för översättning i rättsärenden och 11 kostnader för begravning eller hemtransport av avliden. De övriga avsåg hemresa, kost och logi m.m.

År 1999 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 12 fall, varav 6 avsåg advokatkostnader, 2 översättning m.m. i rättsärenden och 4 hemresa/evakuering.

År 2000 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 24 fall, varav 10 avsåg advokatkostnader, 1 sjukvårdskostnader och 1 begravningskostnader. De övriga avsåg hemresa/evakuering och logi m.m.

Följande belopp har eftergivits av Utrikesdepartementet under åren 1997–2000:

1997: 347 928 kr

1998: 597 736 kr

1999: 327 509 kr
2000: 353 442 kr

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Den övervägande delen av de kostnader som eftergivits avser bistånd i brottmål. Av de belopp som eftergivits avsåg följande belopp kostnader för advokat, tolk, översättning, nådeansökan eller överförande av straffverkställighet i brottmål:

1997: 157 561 kr, dvs. 45 %
1998: 426 633 kr, dvs. 71 %
1999: 305 784 kr, dvs. 93 %
2000: 186 762 kr, dvs. 54 %

I några andra fall har det rört sig om höga kostnader för sjukvård och hemtransport av svårt sjuka personer som saknat reseförsäkring samt av bistånd som utgivits till personer som senare avlidit och inte efterlämnat några medel.

När biståndstagaren saknar medel att betala tillbaka biståndet och uppbär socialbidrag för sin försörjning brukar Utrikesdepartementet först meddela uppskov med återbetalningen för att senare på nytt pröva betalningsförmågan. Att en person uppbär socialbidrag anses inte i sig utgöra skäl för att efterge biståndet.

Beslut av länsrätten

Länsrätten i Stockholms län har under de senaste åren prövat överklaganden i flera ärenden där Regeringskansliet beslutat om återbetalningsskyldighet för tillfälligt ekonomiskt bistånd. I flertalet fall har överklagandet avslagits. I de fall länsrättens dom överklagats har kammarrätten som regel inte meddelat prövningstillstånd.

Ett av de ärenden i vilka länsrätten gjort en annan bedömning än Regeringskansliet gällde om en kvinna skulle betala tillbaka bistånd uppgående till 84 000 kr som hon fått för hemtransport av sitt svårt sjuka barn. Försäkringsbolaget lämnade inte någon ersättning. I detta ärende fann domstolen att det fanns särskilda skäl för eftergift av betalningsskyldigheten vid en samlad bedömning av omständigheterna när biståndet lämnades och biståndstagarens nuvarande ekonomiska förhållanden (länsrättens dom 2000-06-16 i mål nr 4080-00).

I ett annat ärende kom domstolen fram till motsatt beslut. Skulden uppgick här till 11 000 kr och avsåg bistånd för hemresa. Det förhållandet att biståndstagaren var beroende av socialbidrag ansågs inte utgöra något hinder för återbetalningsskyldighet. Familjens totala inkomster (bostadsbidrag, barnbidrag, föräldrapenning och socialbidrag) överskred något kronofogdemyndigheternas förbehållsbelopp vid löneutmätning (länsrättens dom 2000-06-22 i mål nr 9428-00).

I ytterligare ett ärende gjorde rätten den bedömningen att skulden, som uppgick till 93 000 kronor, skulle jämkas med två tredjedelar. Länsrätten ansåg att det var ett starkt vägande intresse att biståndstagaren kunde se ett slut på skuldsättningen inom räckhåll och fann därför att det fanns särskilda skäl att jämka skulden. Som utgångspunkt för bedömningen av

vilken ekonomisk nivå biståndstagaren ansågs ha rätt till i dagsläget och de närmaste åren hänvisade länsrätten till den riksnorm som gäller för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (1980:620), då denna kunde anses som en miniminivå för ett uthärdligt liv. Biståndet avsåg kostnader för sjukvård utomlands som inte ersattes av försäkringsbolaget eftersom vistelsen utomlands översteg 45 dagar (länsrättens dom 2000-12-11 i mål nr 15019-00).

Handläggningen i Utrikesdepartementet av ärenden om återkrav

Utrikesdepartementet handlägger ärenden om återkrav i enlighet med förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och tillämpas på sådana fordringar som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. I förordningen finns bestämmelser om hur myndigheterna skall driva in fordringarna.

Den som ansöker om allmänt ekonomiskt bistånd får fylla i en särskild blankett och förbinda sig att återbetala biståndsbeloppet samt betala fastställd avgift inom en månad efter mottagandet av en faktura på summan.

Vid återkrav skickas först en faktura på biståndsbeloppet och avgiften till biståndstagaren. Om betalning sker inom föreskriven tid är ärendet slutbehandlat. Vid utebliven betalning skickas en påminnelse med uppmaning att betala.

Efter att biståndstagaren på dessa sätt har uppmanats att betala, och antingen avhörts med invändningar eller andra synpunkter eller inte avhörts, fattas ett formellt beslut om återbetalningsskyldighet, vilket skickas rekommenderat med mottagningsbevis. Beslutet kan innebära antingen att biståndstagaren skall betala hela beloppet inom fyra veckor eller att återbetalningsskyldigheten jämkas eller efterges. Utrikesdepartementet kan också ge anstånd med betalningen och komma överens med biståndstagaren om en avbetalningsplan. Om biståndstagaren begär att få anstånd med betalningen kan detta medges under högst ett år med stöd av förordningen om hanteringen av statliga fordringar. Innan anstånd beviljas kontrollerar handläggaren på Utrikesdepartementet de uppgifter personen lämnat om sina inkomster med skattemyndigheten respektive försäkringskassan.

När det gäller bistånd i brottmål skickar handläggaren en blankett till biståndstagaren med begäran om inkomst- och förmögenhetsuppgifter. Efter beredning meddelas ett beslut. Beslutet kan gå ut på antingen att biståndstagaren skall betala hela beloppet inom fyra veckor eller att återbetalningsskyldigheten jämkas eller efterges. Utrikesdepartementet kan också ge anstånd med betalningen och komma överens med biståndstagaren om en avbetalningsplan.

Om biståndstagaren därefter inte betalar men inte heller överklagar Regeringskansliets beslut överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten.

Om biståndstagaren överklagar utan att detta leder till att betalningsskyldigheten upphävs överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten när domen vunnit laga kraft.

En tjänsteman på den konsulära enheten sysslar på heltid med återkrav av bistånd. Antalet ärenden är i genomsnitt ca 200 per år. Under år 1999 slutbetalade 26 personer sina skulder och under år 2000 gjorde 42 personer detta. En ungefärlig uppskattning är att Utrikesdepartementet får tillbaka ca 30 procent av biståndet.

På Utrikesdepartementet förs en särskild förteckning över de personer som inte har betalat tillbaka tidigare beviljat ekonomiskt bistånd eller som missbrukat detta, den s.k. kravlistan. Förteckningen skickas ut till utlandsmyndigheterna med jämna mellanrum.

Preskription

Enligt 3 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m., som också gäller andra fordringar avseende allmänna medel, preskriberas fordran efter fem år från utgången av det kalenderår då den förföll till betalning. Om Utrikesdepartementet helt eller delvis medger anstånd med betalningen preskriberas fordran tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla.

Av Utrikesdepartementets fordringar avseende ekonomiskt bistånd preskriberades följande belopp under åren 1997–2000:

1997: 81 192 kr
1998: 71 163 kr
1999: 73 643 kr
2000: 42 535 kr

Indrivning via kronofogdemyndigheten

Följande belopp har av Utrikesdepartementet överlämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning angivna år:

1997: 504 747 kr
1998: 180 903 kr
1999: 137 652 kr
2000: 106 219 kr

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har inregistrerat 106 inkomna ärenden från Utrikesdepartementet under år 1997, 81 ärenden under år 1998, 20 ärenden under år 1999 och 27 ärenden under år 2000. Antalet ärenden har alltså minskat betydligt under de senaste åren. Det finns inte någon redovisning av hur mycket pengar kronofogdemyndigheten lyckas driva in. De pengarna återförs till statsbudgeten utan någon återredovisning till Utrikesdepartementet.

EU-samarbetet

Enligt artikel 20 i EG-fördraget skall varje unionsmedborgare ha rätt att inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare inte är representerad, få skydd från varje annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten.

En svensk utlandsmyndighet i ett land utanför EU skall bistå en medborgare i ett annat medlemsland, om det i verksamhetslandet inte finns en fast representation eller en honorärkonsul från unionsmedborgarens hemland eller från ett land som stadigvarande företräder detta.

I Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1996:9) om bistånd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen anges att en utlandsmyndighet i ett land utanför EU skall bistå en medborgare i ett medlemsland i EU i följande ärenden:

1. bistånd i samband med dödsfall,
2. bistånd i samband med allvarlig olyckshändelse eller allvarlig sjukdom,
3. bistånd i samband med gripande eller anhållande,
4. bistånd till offer för våldsbrott,
5. hjälp till och hemsändning av nödställda.

Utlandsmyndigheten får efter begäran även bistå i andra angelägenheter.

Utlandsmyndigheten får inte lämna något ekonomiskt bistånd utan att först ha inhämtat tillstånd från utrikesministeriet i det land där den biståndssökande är medborgare eller hos detta lands närmaste utlandsmyndighet. Detta gäller dock inte om det föreligger synnerliga skäl att inte begära tillstånd.

I regel skall den biståndssökande förbinda sig att betala tillbaka kostnaderna för biståndet till sitt eget lands myndigheter. I praktiken innebär förfarandet att den svenska utlandsmyndigheten fungerar som ombud för utrikesministeriet i sökandens hemland.

Medlemsländerna i EU fattade år 2000 ett beslut om riktlinjer för en gemensam strategi för samarbetet mellan medlemsstaternas beskickningar och kontakterna med tredje land i konsulära frågor. Den gemensamma strategin går ut på att ge skydd åt unionsmedborgarnas intressen och rättigheter i tredje land. Vad gäller kontakterna med tredje land betonas att Wienkonventionen om konsulära förbindelser skall tillämpas på ett enhetligt sätt, i enlighet med principerna om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt demokratin och principen om rättsstaten.

Medlemsländerna i EU fattade år 2001 beslut om riktlinjer för konsulärt bistånd till medborgare i unionen vid kriser i tredje land. Riktlinjerna, som inte är bindande, utgör en vägledning för medlemsstaternas lokala praktiska samarbete i krissituationer i tredje land. De är tillämpliga vid politiska kriser eller naturkatastrofer i tredje

land, som kan föranleda en säkerhetsrisk för medlemsstaternas medborgare. Hur de skall omsättas i praktiken överläts åt utlandsmyndigheternas chefer att avgöra beroende på de lokala förhållandena.

Utlandsmyndigheterna i medlemsländerna bör enligt riktlinjerna försöka förbättra och finna de bästa och mest effektiva formerna för lokalt praktiskt samarbete med målet att förse sina medborgare med ett effektivt skydd i händelse av en krissituation.

Det konsulära samarbetet inom EU behandlas inom rådsarbetsgruppen Cocon. Cocon har genom beslut under våren 2001 fått mandat att diskutera det konsulära samarbetet inte bara i tredje land utan även inom unionen. Nya gemensamma lösningar kan därmed komma att utarbetas inom Cocon.

Nordiskt konsulärt samarbete i tredje land

En instruktion om nordiskt konsulärt samarbete i tredje land utarbetades år 1966 efter överläggningar mellan arbetsgrupper från de nordiska länderna. På grund av Danmarks, Finlands och Sveriges EU-medlemskap tillämpas denna numera bara gentemot Island och Norge.

Instruktionen är mer långtgående än motsvarande reglering mellan EU-länderna, och biståndet kan också omfatta t.ex. praktiskt bistånd i form av råd och upplysningar om lokala förhållanden. Det framgår av Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 2000:7) om bistånd åt medborgare i Island och Norge. I praktiken handlar det om få ärenden.

6 Överväganden och förslag

6.1 Behovet av förändringar

Lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. har hittills inte moderniserats eller anpassats till nya förhållanden på ett mera genomgripande sätt.

I direktiven till kommittén om konsulärt bistånd pekade regeringen på bl.a. följande omständigheter som motiverade en översyn av lagen.

Den ökade internationaliseringen och migrationen har lett till att antalet svenskar som tillfälligt eller under längre perioder befinner sig utomlands har ökat avsevärt jämfört med förhållandena vid lagens tillkomst. Ett stort antal svenskar väljer numera att under några år bosätta sig utomlands för att arbeta eller studera. Många bosätter sig också utomlands efter pensioneringen. Turistresandet ökar ständigt. Framför allt har resandet till vad som tidigare uppfattades som udda resorter ökat. Detta innebär också att kraven och förväntningarna på bistånd och andra former av service från svenska utlandsmyndigheter har ökat. – Socialtjänstlagen och rättshjälpslagen har under senare år ändrats och anpassats efter nya förhållanden. Reglerna för omhändertagande av psykiskt sjuka har

förändrats. Den nya lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap innebär att dubbelt medborgarskap kan komma att bli vanligare än i dag.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Kommitténs uppdrag var att utreda och lämna förslag på vilket stöd – genom ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom sina utlandsmyndigheter skall ge svenska medborgare som befinner sig i utlandet, samt att lämna förslag till en ny eller omarbetad lag för sådant stöd.

Kommittén har genomfört en omfattande kartläggning av utlandsmyndigheternas arbete med det konsulära biståndet och har behandlat olika förekommande problem i detta arbete. Kommitténs överväganden har inte, så vitt gäller lagregleringen, lett fram till förslag om stora förändringar i sak men kommittén har ändå valt att lägga fram förslag till en ny lag att ersätta 1973 års lag. Remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat utan erinran kommitténs förslag i detta hänseende.

Också regeringen anser det lämpligt att 1973 års lag ersätts med en ny lag även om ändringarna i sak är begränsade.

Utöver lagförslaget har kommittén lämnat ett antal övriga förslag, vilka regeringen berör i det följande.

6.2 Information till allmänhet och medier

Regeringens bedömning: Ett övergripande mål bör vara att minska klyftan mellan vad allmänheten förväntar sig och vad som verkligen gäller enligt svensk lag i fråga om rätt till bistånd. Regeringen avser därför att brett informera medier, allmänhet och myndigheterna under Utrikesdepartementet om reglerna för det konsulära biståndet. Så många som möjligt av de personer som är bosatta i Sverige och som står i begrepp att resa utomlands skall ha kunskap om vad svenska ambassader och konsulat kan bistå dem med i form av service, stöd och hjälp, och vilka egna förebyggande åtgärder de kan, och förväntas, vidta inför en utlandsresa. De skall även ha kunskap om att de som EU-medborgare i en nödsituation kan vända sig till ett annat EU-lands ambassad eller konsulat på platser där svensk utlandsrepresentation saknas.

Kommitténs förslag: Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör pröva nya vägar att nå ut med information, t.ex. text på baksidan av biljetter eller en folder i stolsfickan på flygplan, bussar och tåg. Möjligheten att ytterligare använda Internet bör undersökas. Kommittén föreslår också att Utrikesdepartementet anordnar återkommande journalistseminarier om biståndskonsulära frågor. (Se betänkandet sid. 277.)

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser ställer sig positiva till förslaget om ökad information till allmänhet och medier om vilka regler som gäller för bistånd till svenskar i utlandet, om ambassaders och konsulats begränsade möjligheter att bistå och ge hjälp och om vad individen själv måste ta ansvar för, t.ex. genom egen försäkring.

Skälen för regeringens bedömning: Svenskar som reser utomlands har ofta en felaktig uppfattning om vad Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna kan – och inte kan – hjälpa till med, vilket leder till ilska och besvikelse och ibland även till onödigt mänskligt lidande.

Genom okunnighet försätter sig många resenärer i situationer som de får stora svårigheter att ta sig ur när den hjälp de räknat med från ambassaden eller konsulatet uteblir.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Kommittén anser att det är nödvändigt att öka allmänhetens kunskap om vad rätten till konsulärt bistånd innebär. Opinionsinstitutet TEMO AB har på kommitténs uppdrag gjort en intervjuundersökning om allmänhetens kunskaper vad gäller rätten till konsulärt bistånd. Undersökningen visar att allmänheten utgår ifrån att rätten till bistånd utomlands är betydligt större än som faktiskt är fallet.

Det är därför viktigt att resenärerna i större omfattning än i dag blir medvetna om sina faktiska rättigheter och skyldigheter när de reser utomlands. Resultatet bör rimligen bli att fler t.ex. skaffar sig adekvata reseförsäkringar och inte ställer helt ogrundade anspråk på utlandsmyndigheterna.

6.3 Försäkringsskyddet för resenärer

Regeringens bedömning: Ökade ansträngningar bör göras för att genom information påverka resenärer att förbättra sitt försäkringsskydd. En särskild arbetsgrupp bör tillsättas för att öka riskmedvetandet och kunskapen hos allmänheten om behovet och möjligheterna av att ha ett försäkringsskydd under en utlandsvistelse. I arbetsgruppen bör ingå representanter för Utrikesdepartementet, Konsumentverket, Konsumenternas försäkringsbyrå, försäkringsbranschen och researrangörerna. En obligatorisk reseförsäkring är däremot inte en lämplig lösning för att förbättra försäkringsskyddet för resenärer.

Kommittens förslag överensstämmer med regeringens bedömning (se betänkandet sid. 327).

Remissinstanserna instämmer i kommittens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Det övervägande flertalet av resenärerna är försäkrade och försäkringsbenägenheten ökar. Regeringen delar kommitténs bedömning att införandet av en obligatorisk reseförsäkring inte är en lämplig åtgärd. En sådan försäkring skulle kräva uppbyggnad av en dyrbar administration och alla resenärer, t.ex. de som reser med bil, skulle ändå inte omfattas. Det är därför mer ändamålsenligt att i första hand pröva andra vägar för att minimera antalet oförsäkrade resenärer. Ökade ansträngningar för att genom information påverka beteendet i fråga om försäkringsskyddet framför allt i de grupper som i dag ofta reser oförsäkrade är ett sådant sätt.

6.4 Resenärer med psykiska och sociala problem

Regeringens bedömning: Ett samarbete bör inledas mellan Utrikesdepartementet, Socialstyrelsen, Kommunförbundet och Landstingsförbundet med målet att utarbeta en gemensam strategi för att försöka förebygga att personer råkar i svåra situationer utomlands till följd av akuta psykiska sjukdomstillstånd, samt att personer som ändå har

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning i denna del (se betänkandet sid. 260).

Remissinstanserna instämmer i kommitténs förslag. Landstingsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Svenska Kommunförbundet och Socialstyrelsen välkomnar förslaget om en gemensam strategi för att förebygga situationer som kräver konsulära insatser.

Skälen för regeringens bedömning: I likhet med kommittén har regeringen noterat de växande problemen med resenärer som har psykiska och sociala problem av varierande grad och slag. Problemen tycks vara likaratade för de flesta EU-ländernas utlandsmyndigheter.

Resenärer med psykiska och/eller sociala problem är knappast någon enhetlig eller lätt avgränsad grupp. Ur konsulär biståndssynpunkt handlar det om en grupp resenärer för vilken grundprincipen om hjälp till självhjälp inte går att tillämpa. Det är viktigt att kompetenta myndigheter uppmärksammar de allvarliga problem som ofta uppkommer för dessa resenärer.

6.5 Utbildning och teknikstöd

Utbildning

Regeringens bedömning: Det konsulära biståndet utgör en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen och måste ges den kompetens, det utrymme och de resurser som arbetet kräver. Det är därför viktigt att all personal fortlöpande ges en god utbildning.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning (se betänkandet sid. 169).

Remissinstanserna instämmer i kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig förutsättning för att den konsulära verksamheten sköts på ett effektivt och professionellt sätt är att berörda tjänstemän får en grundutbildning i form av kurser i departementets regi samt vidareutbildning i att arbeta praktiskt med frågorna på departementet och på utlandsmyndigheterna. Det är också viktigt att de konsulära tjänstemännen kontinuerligt får möjlighet att uppdatera sina kunskaper genom olika utbildningsmoment.

Utrikesdepartementet har därför de senaste året haft fokus på frågor gällande utbildning och datorisering.

Utbildningen för tjänstemän med ansvar för konsulära frågor har reformerats och moderniserats. Den som har det övergripande ansvaret för den konsulära verksamheten på en utlandsmyndighet är chefen för myndigheten. Under året har därför utbildning för tillträdande chefer för utlandsmyndigheterna introducerats. En speciell genomgång med handläggare under utbildning har också införts. Utbildning av ett stort antal lokalanställda från 15 myndigheter i Central- och Sydamerika har

genomförts. Utbildning av tjänstemän vid utlandsmyndigheter har också skett i Nicosia och London med goda resultat. En erfarenhet från London blev att växeltjänstgöring i kortare perioder mellan utlandsmyndighet och departement är viktig och bör omfatta både utsänd personal och lokalanställda.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Teknikstöd

Regeringens bedömning: Under senare år har mängden konsulära ärenden ökat och handläggningen blivit alltmer komplicerad samtidigt som resurserna har minskat. För att klara detta med fortsatt acceptabel servicenivå måste det konsulära arbetet moderniseras och ett globalt IT-stöd införas, ett arbete som redan har påbörjats.

Kommitténs förslag: Kommittén har inga förslag i denna del.

Remissinstanserna berör inte direkt dessa frågor.

Skälen för regeringens bedömning: Andelen svenskar som drabbas av olika händelser och blir nödställda utomlands ökar. Detta beror på flera faktorer såsom ökad svensk turism till utlandet, arbetsrörlighet och ökad bosättning av svenskar utomlands.

Det informationssamhälle vi i dag lever i ökar också kraven på snabb och tillgänglig information i den konsulära verksamheten. När det har hänt en olycka, när en naturkatastrof eller ett terroristdåd har inträffat eller när oroligheter har uppstått i ett område förväntar sig media och allmänheten men framför allt anhöriga att genast få relevant information.

För att framgent klara den ökande mängden av konsulära ärenden samtidigt som personalresurserna inte kommer att kunna ökas i jämförbar takt, och ändå kunna hålla en acceptabel servicenivå, måste effektiviteten höjas. Detta görs genom att arbetsmetoderna förändras och modern teknik införs.

En arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet arbetar med hur en sådan moderniseringsprocess skulle kunna genomföras. Vad som behövs är ett "on-line"-datasystem av en typ som redan existerar på marknaden. Kanadas utrikeförvaltning använder sig av ett sådant system sedan flera år tillbaka och den brittiska utrikeförvaltningen håller just på att ta i bruk delar av ett sådant system.

Det rör sig om ett mjukvaruprogram som består av olika moduler som kan användas inom ramen för den infrastruktur som regeringskansliet för närvarande håller på att bygga ut, NOVA-UM, och som hösten 2004 beräknas omfatta samtliga utlandsmyndigheter. Systemet går ut på att moduler upprättas för olika slag av arbetsmoment inom det konsulära området, t.ex.

- ärendehantering för sjuka, avlidna, frihetsberövade m.m.,
- lista över frihetsberövade, lista över sjömansläkare,
- avgiftshanteringen,
- register för provisoriska pass,
- modul för föreskrifter, Wien-konventionen och konsulära handböcker,
- moduler för informationsunderlag för mediakontakter, reserekommendationer, adressregister samt uttag av statistik.

Systemet kan även utnyttjas för ärenden beträffande olovligt bortförda barn. Permanenta byrån vid Haagkonventionen avser att inleda en försöksverksamhet med systemet. Sverige har utvalts att delta i ett pilotprojekt.

Rationaliseringseffekten genom ett sådant "on-line"-datasystem är att en större mängd ärenden kan hanteras utan att dagens personalresurser på utlandsmyndigheterna eller här hemma behöver utökas.

Den brittiska utrikesförvaltningen, som håller på att ta i bruk delar av ett "on-line"-system räknar med att kunna klara en tioprocentig ökning av ärendemängden per år under tre år – eller längre tid – utan att utöka personalstyrkan. Man anser även att det inte bara är fråga om ett datasystem, utan om ett helt nytt sätt att arbeta.

6.6 Det varaktiga ekonomiska biståndet

Regeringens förslag: Det varaktiga ekonomiska biståndet – möjligheten för utomlands bosatta svenska medborgare att få varaktigt konsulärt ekonomiskt bistånd för sin försörjning – avskaffas. Genom en övergångsbestämmelse möjliggörs att de personer som i dag upp-
bär varaktigt ekonomiskt bistånd kan beviljas fortsatt sådant bistånd.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag (se betänkandet sid. 196).

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: 1973 års lag skiljer mellan två typer av allmänt ekonomiskt bistånd, tillfälligt ekonomiskt bistånd och varaktigt ekonomiskt bistånd. Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan lämnas av beskickningar och konsulat i akuta nödsituationer till den som tillfälligt vistas utomlands. Varaktigt ekonomiskt bistånd kan – enligt 1 § andra stycket 1973 års lag – lämnas av Utrikesdepartementet till svenska medborgare som är bosatta i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller andra omständigheter är ur stånd att försörja sig själva.

De svenska reglerna om konsulärt ekonomiskt bistånd bygger generellt på att det är bosättningen i Sverige som är avgörande för om bistånd skall lämnas. Huvudsyftet med det tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare som är bosatt i Sverige att återvända hem efter en tillfällig utlandsvistelse. En svensk medborgare som är bosatt utomlands kan därför normalt inte få något sådant bistånd.

Inom EU och EES-området finns ett detaljerat system för samordning av ländernas regler för social trygghet. En EU/EES-medborgare som bosätter sig i ett annat EU/EES-land har rätt att ta med sig intjänade förmåner från hemlandet och att få vård och social omsorg på samma villkor som medborgarna i det land där han eller hon bosatt sig.

I praktiken är det dock inte alltid lätt för en utlänning att få tillgång till sociala förmåner på samma villkor som landets egna medborgare. Det händer att äldre svenskar, som är bosatta i ett annat EU/EES-land, söker bistånd från svenska utlandsmyndigheter för hemresa. Många vill dock hellre bo kvar i de länder dit de har flyttat, och vill därför i stället att svenska myndigheter skall subventionera äldrevård för dem i deras nya hemland. Argumenten för detta är dels hänsyn till dem som inte vill flytta

tillbaka till Sverige, dels ekonomiska, dvs. det hävdas att det blir billigare för det svenska samhället att subventionera dessa personers vård utomlands än att de kommer hem och tas om hand i Sverige.

Som kommittén har anfört är det angeläget att svenska utlandsmyndigheter hjälper och stöder svenska medborgare, bosatta i ett annat EU/EES-land, att hävda sin rätt till vård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.

När det gäller svenska medborgare bosatta utanför EU/EES-området kan som en utgångspunkt konstateras att den som väljer att bosätta sig utomlands måste förutsättas göra ett medvetet val, väga fördelar och nackdelar mot varandra, bedöma risker och själv ordna de försäkringar som kan behövas. Huvudprincipen är att den som bosätter sig i ett land måste acceptera de lagar och regler och andra förutsättningar som gäller där.

Det varaktiga ekonomiska biståndet är ett undantag från denna princip och har sina rötter i en annan tid. Så gott som alla de personer som i dag får detta bistånd är ättlingar till svenskar som emigrerade för ca hundra år sedan och de är företrädesvis bosatta i Latinamerika. Många är mycket gamla. Antalet personer som uppbär bistånd minskar allt eftersom dessa personer avlider. Nya bistånd beviljas ytterst sällan.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det inte kan komma i fråga att utvidga kategorin så att fler personer än i dag kan få varaktigt ekonomiskt bistånd, och att detta bistånd bör avvecklas. De personer som i dag får varaktigt ekonomiskt bistånd bör dock kunna få sådant bistånd även fortsättningsvis om de inte har någon annan möjlighet att försörja sig.

6.7 En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

Regeringens förslag: En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd, med samma tillämpningsområde och i huvudsak samma sakliga reglering, ersätter den nuvarande lagen. Den nya lagen tillförs viss reglering som i dag finns i författningar på lägre nivå eller gäller enligt praxis.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag (se betänkandet sid. 186).

Remissinstanserna är över lag positiva till kommitténs förslag. Genomgående för remissvaren från *utlandsmyndigheterna* är ett önskemål om att lagen skall ge tydliga svar på olika frågor. Samtidigt har å andra sidan flera av dessa remissinstanser med stöd av sin erfarenhet kunnat peka på svagheter och komplikationer i olika avseenden när det gäller vissa av de mera preciserade lagregler som kommittén har föreslagit. Det framkommer i utlandsmyndigheternas remissvar också sympati för att ambassaderna och konsulaten skall få ökat ansvar för att själva avgöra när förutsättningarna för bistånd är uppfyllda.

Kammarrätten i Stockholm kommenterar den genomgående användningen av ordet "får" i kommitténs lagförslag och anför i fråga om vissa paragrafer att innehållet bör formuleras mer som rättigheter för den enskilde. *Brottsoffermyndigheten* framför detsamma så vitt gäller paragrafen om bistånd till brottsoffer.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått i avsnitt 6.1 delar regeringen kommitténs uppfattning att 1973 års lag bör ersättas av en ny lag även om de nu aktuella ändringarna i sak är begränsade. I den nya lagen kan regleringen av det konsulära ekonomiska biståndet ges en något ökad tydlighet och enhetlighet.

Det konsulära ekonomiska biståndet är en *rättighet*, som har det innehåll och de begränsningar som framgår av lagen, med preciseringar i föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigande i lagen. Med den nya lagens systematik kommer den grundläggande rätten till bistånd att slås fast i en paragraf. Denna bör ge uttryck för förhållandet att biståndet är en rättighet, under angivna förutsättningar.

Någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag är detta inte. När det gäller valet mellan olika uttryckssätt, som har kommenterats av *Lagrådet*, kan konstateras att bestämmelsen om allmänt tillfälligt ekonomiskt bistånd i 1973 års lag innehåller orden "kan erhålla". Denna bestämmelse fastställer dock inte slutligt förutsättningarna för att bistånd skall lämnas utan hänvisar vidare till de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelsen ersatte vid sin tillkomst en bestämmelse i instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen (35 § första stycket), vilken däremot använde ordet "skall" med avseende på lämnande av bistånd, utan att ändringen angavs åsyfta någon skillnad i sak.

Lagrådet har vidare ansett att den grundläggande bestämmelsen om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i det till Lagrådet remitterade lagförslaget är otillfredsställande i det att det inte går att i lagtexten hämta stöd för att avslå framställningar om bistånd i alla de fall i vilka det kan vara motiverat att göra detta. Påpekandet har föranlett en komplettering i paragrafen. Frågan behandlas i avsnitt 6.9 och i författningskommentaren.

1973 års lag innehåller ett bemyndigande för regeringen att bestämma i vilken utsträckning bistånd enligt bestämmelserna i lagen skall lämnas till flyktingar och statslösa personer bosatta i Sverige samt bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om rätten till allmänt ekonomiskt bistånd och om den avgift som skall betalas av den som har fått sådant bistånd.

Prövningen av ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd åvilar ett stort antal små och utspridda myndigheter. Överklaganden, som kan ge upphov till en praxisbildning, är inte vanligt förekommande. Det är uppenbart att det föreligger ett behov av vägledning utöver vad lagen kan innehålla. I första hand tillgodoses detta behov genom allmänna råd, utarbetade inom Utrikesdepartementet, och genom utlandsmyndigheternas samråd med Utrikesdepartementet. Vidare kan regeringen utan bemyndigande i lag besluta, eller bemyndiga Regeringskansliet att besluta, verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Härutöver bör dock finnas en möjlighet för regeringen att fylla ut lagens reglering med materiella föreskrifter som går utöver verkställighetsföreskrifter. Ett bemyndigande härom bör därför ingå i lagen. Bemyndigandet bör tillåta att regeringen ger uppgiften att utfärda sådana föreskrifter vidare till Regeringskansliet. Som Lagrådet har påpekat får föreskrifterna inte strida mot lagens bestämmelser.

6.8 Kretsen biståndsberättigade

Regeringens förslag: Konsulärt ekonomiskt bistånd skall kunna lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige.

Konsulärt ekonomiskt bistånd skall även, om det finns särskilda skäl för det, kunna lämnas till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige samt till andra utlänningar än flyktingar och statslösa personer, som är bosatta i Sverige.

Den rätt som kan föreligga för medborgare i EU/EES-länder och Schweiz att bli likabehandlade med svenska medborgare omnämns i lagen och preciseras genom föreskrifter på lägre nivå.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag så vitt gäller allmänt ekonomiskt bistånd (se betänkandet sid. 211). Ekonomiskt bistånd åt frihetsberövade och brottsoffer, däremot, skall enligt kommitténs förslag bara kunna lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige (se betänkandet sid. 234). Frågan om EU-medborgares m.fl. rätt till likabehandling har inte berörts av kommittén.

Remissinstanserna lämnar genomgående kommitténs förslag utan erinran. *Föreningen Svenskar i världen* invänder dock mot att kommittén vill ytterligare minska de rättigheter som följer av medborgarskapet och utvidga rättigheterna för flyktingar och statslösa, en enligt föreningen besynnerlig och förkastlig prioritering. Enligt föreningens mening bör rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd helt vara knuten till det svenska medborgarskapet. Föreningen framhåller dels att det bland länderna i EU enligt kommitténs redovisning bara är några få som har bosättning i landet som villkor för rätten till bistånd, dels att många utflyttade svenskar är fortsatt skattskyldiga i Sverige.

Ambassaden i Athen pekar på den situation som uppstår om Sverige tillämpar bosättningsprincipen gentemot en svensk medborgare som är bosatt i ett land vilket tillämpar medborgarskapsprincipen och därför inte lämnar något bistånd om den svenska medborgaren råkat i problem på resa i ett tredje land.

Ambassaden i Jakarta kommenterar problemet med personer med dubbelt medborgarskap, och anser att lagen bör fastställa att konsulärt bistånd till någon i ett land där han eller hon är medborgare kan komma i fråga endast om det föreligger synnerliga skäl.

Några remissinstanser berör problemet med bosättningsbegreppet och dess tillämpning, och efterlyser en tydligare definition.

Riksförsäkringsverket ifrågasätter om inte samtliga personer som är medborgare i något EU/EES-land och som är bosatta i Sverige bör vara biståndsberättigade med stöd av bestämmelserna om icke-diskriminering i artikel 12 i EG-fördraget. I vart fall bör enligt verket en sådan rätt

tillkomma personer som omfattas av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. En arbetstagare som är medborgare i ett EU/EES-land och som arbetar i ett annat medlemsland skall enligt artikel 7.2 i denna förordning ha samma sociala förmåner som landets egna medborgare. Riksförsäkringsverket anser att konsulärt ekonomiskt bistånd får anses utgöra en sådan social förmån som omfattas av bestämmelsen i artikel 7.2.

Skälen för regeringens förslag: Kretsen biståndsberättigade enligt 1973 års lag är oenhetligt bestämd genom flera olika bestämmelser gällande olika former av ekonomiskt bistånd. Kärnområdet är svenska medborgare bosatta i Sverige. Därutöver kan i varierande utsträckning rätt till bistånd föreligga för flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige, andra utlänningar än flyktingar och statslösa personer, som är bosatta i Sverige, samt svenska medborgare som är bosatta utomlands.

Kommittén har föreslagit att det – liksom hittills – enligt huvudregeln skall krävas bosättning i Sverige för rätten att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd, dvs. att bosättningsprincipen skall gälla.

Bosättningsprincipen innebär att svenskar som har flyttat från Sverige i princip är avskurna från rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd.

När det gäller svenskar som bosätter sig utomlands kan det antas att det ökande antalet turistresor till fjärran resmål kommer att leda till att allt fler svenskar väljer att bosätta sig i dessa länder. Sådan bosättning är inte alltid resultatet av ett genomtänkt beslut. I många länder går det att leva gott på ett mindre sparkapital eller en vanlig svensk pension, så länge inte behov av sjukvård eller omvårdnad finns med i bilden.

Sverige har bilaterala avtal om social trygghet med många länder. Avtalen kan se mycket olika ut beroende på olikheter i ländernas socialförsäkrings- och sjukvårdssystem. Med länder som Thailand och Filippinerna, dit många svenskar reser och där allt fler bosätter sig, har Sverige inga avtal om social trygghet eller sjukvård.

En svensk medborgare som har flyttat till ett utomeuropeiskt land med vilket Sverige inte har något avtal om social trygghet eller sjukvård, och som inte själv genom försäkring eller på annat sätt har ordnat för sig i detta hänseende, kan komma i en mycket svår situation vid sjukdomsfall eller behov av omvårdnad på grund av ålderdom eller handikapp. Regeringen godtar dock kommitténs slutsats att det inte kan komma i fråga att frånga bosättningsprincipen som den grundläggande principen för rätten till bistånd. Även i fortsättningen bör rätten att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd enligt huvudregeln vara förbehållen dem som är bosatta i Sverige men tillfälligt befinner sig utomlands. När det gäller utflyttade måste det slås fast att ett beslut att bosätta sig i ett annat land innebär ett val av inte bara ett annat klimat, en annan prisnivå etc. utan också ett annat samhälle, och att den utflyttade själv måste ta reda på och inrätta sig efter vilka rättigheter och skyldigheter man har där.

Undantag från huvudregeln om bosättning i Sverige bör – också det i likhet med vad som nu gäller – kunna göras i särskilda fall om det finns tillräckligt starka skäl som motiverar detta.

Bosättningsprincipen som avslagsgrund har sin mest självklara tillämpning med avseende på hjälpbehov som uppstår i det land som vederbörande är bosatt i. En remissinstans har pekat på en annan

situation, nämligen att en utflyttad svensk medborgare, bosatt i ett land som strikt tillämpar medborgarskapsprincipen, råkar i en nödsituation med åtföljande hjälpbehov i ett tredje land. I ett sådant fall får det prövas om det förhållandet att den nödställda inte har möjlighet att få hjälp någon annanstans ifrån i den föreliggande situationen utgör ett tillräckligt skäl för att bistånd skall lämnas.

Det kan tilläggas att den avgränsning av kretsen biståndsberättigade som nu har behandlats inte är ett självändamål utan en väg att på ett rimligt sätt hushålla med begränsade resurser.

Det ekonomiska biståndet till frihetsberövade m.fl. och till brottsoffer kan sägas i särskild utsträckning ha en koppling till det folkrättsliga begreppet *jus protectionis*, dvs. rätten för varje land att verka för att tillvarata sina egna medborgares rättigheter utomlands. Detta kan tala för att sådant bistånd inte lämnas till medborgare i andra länder även om de är bosatta i Sverige. Denna aspekt kan dock beaktas i tillräcklig grad inom ramen för en generell reglering, gällande för allt konsulärt ekonomiskt bistånd, av innebörd att bistånd i första hand kan lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige och till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige, samt att bistånd om det finns särskilda skäl för det kan lämnas även till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige och till andra utlänningar än flyktingar och statslösa, som är bosatta i Sverige. Ekonomiskt bistånd till frihetsberövade m.fl. och till brottsoffer kan i och med detta undantagsvis lämnas även till andra i Sverige bosatta personer än svenska medborgare, flyktingar och statslösa.

Något som kan bli aktuellt oavsett vilken sorts ekonomiskt bistånd det gäller, är att personer med utländskt, eller både svenskt och utländskt, medborgarskap kan ha rätt till motsvarande bistånd från den (andra) stat de är medborgare i. Rätt till bistånd enligt den föreslagna lagen föreligger då inte. Vidare kan det utländska medborgarskapet även ha betydelse för frågan om *behovet* av bistånd, på det sättet att den som råkar i svårigheter i ett annat land och är medborgare i samma land generellt inte kan anses vara i en lika utsatt situation som den som inte är medborgare i landet.

När det gäller den närmare innebörden av kravet på bosättning i Sverige är kärnfrågan huruvida den det gäller har sitt egentliga hemvist i Sverige. Detta liksom en del utfyllande detaljregler rörande in- och utflyttning m.m. kommer till uttryck i 2 kap. 1–6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799). Det kan vara lämpligt att ta in en hänvisning till dessa regler i den nya lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Kopplingen mellan rätten att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd och skyldigheten att betala skatt i Sverige har berörts av en remissinstans. Enligt 3 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229) är, så vitt är av intresse i detta sammanhang, följande två kategorier av personer obegränsat skattskyldiga: Den som är bosatt i Sverige samt den som har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatt här. Svenska medborgare av den senare kategorin kommer med regeringens förslag att bli berättigade att kunna få konsulärt ekonomiskt bistånd bara om det finns särskilda skäl för det. Behandlingen i beskattningshänseende respektive med avseende på rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd blir således likartad så till vida att utflyttade som huvudregel är

uteslutna i båda fallen, men någon exakt likabehandling av gränsfall i de två sammanhangen kan inte garanteras.

Gemenskapsrätten kan, som Riksförsäkringsverket har påpekat, innebära att medborgare i EU/EES-länder – och numera även Schweiz – har rätt att jämföras med svenska medborgare i fråga om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Kommittén har visserligen funnit att EU- och EES-länderna i allmänhet tillämpar en strikt medborgarskapsprincip med avseende på konsulärt bistånd, vilket innebär att den mot rätten svarande skyldigheten för Sverige att lämna bistånd sällan torde aktualiseras, men detta är ett förhållande som kan komma att ändras.

Rätten till likställighet följer av rättsakter som redan gäller som lag här i landet utan ytterligare lagstiftningsåtgärder. Det kan emellertid finnas behov av en författningsreglering dels av upplysningsskäl och dels därför att den exakta gränsdragningen i fråga om denna personkrets inte är preciserad i någon rättsakt utan växer fram successivt genom EG-domstolens rättsbildning. Frågan har för studiestödets del hanterats genom en bestämmelse i studiestödslagen (1999:1395) i förening med detaljerade föreskrifter meddelade med stöd av ett bemyndigande till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. En sådan lösning bör väljas även i detta sammanhang.

6.9 Rätten till bistånd

Regeringens förslag: De generella förutsättningarna för rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd skall vara att den biståndssökande har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp samt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det skall vidare vara skäligt att bistånd lämnas.

Bistånd skall lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

I fråga om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd för frihetsberövade m.fl. och för brottsoffer skall det liksom hittills finnas särskilda bestämmelser.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak väsentligen med regeringens förslag (se betänkandet sid. 41–43 och 185).

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs förslag, och kommenterar huvudsakligen olika detaljer. Några remissinstanser berör det problematiska i att kräva att en nödsituation inte får vara "självförvållad".

Skälen för regeringens förslag: Som generella förutsättningar för att konsulärt ekonomiskt bistånd skall lämnas bör principiellt gälla 1. att den biståndssökande har råkat i en nödsituation eller annan allvarlig belägenhet i utlandet, 2. att situationen innebär ett akut behov av ekonomisk hjälp, och 3. att detta hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt, av den hjälpbehövande själv eller av någon annan, t.ex. någon med vilken utlandsmyndigheten kan förmedla kontakt.

I 1973 års lag betecknas situationen som "nöd eller annan svårighet". Detta rekvisit är genom sitt andra led ganska öppet, vilket dock inte är av avgörande betydelse eftersom 1973 års lag i omedelbar anslutning till rekvisitet hänvisar vidare till närmare föreskrifter om rätten till bistånd.

I den nya lagen bör de grundläggande förutsättningarna för rätten till bistånd vara angivna på ett självständigt och mer fullständigt sätt.

Kommittén har uttryckt kravet så att sökanden skall vara nödställd på grund av sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet som han eller hon inte själv har förorsakat.

I praktiken har de situationer som kan berättiga till konsulärt ekonomiskt bistånd sedan länge kommit att betecknas som nödsituationer. Detta uttryck är i och för sig lämpligt som en markering av att det är allvarliga fall som avses. Emellertid har begreppet nöd en legaldefinition i en central lag, i 24 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, vilken är mer inskränkt än som åsyftas här. Det kan av denna anledning vara olämpligt att använda uttryck som enbart bygger på ordet nöd.

Det nuvarande uttrycket nöd eller annan svårighet bör mot denna bakgrund kunna användas även i den nya lagen, med utgångspunkten att någon förändring i nuvarande praxis inte avses.

Att utifrån ett krav på en viss, allvarlig, belägenhet som grund för rätt till bistånd lägga till en exemplifierande uppräkningsvad gäller orsaker till situationen är i princip inte meningsfullt. En sådan uppräkningsvad kan däremot ha sin plats i en handbok.

Ett särskilt problem utgör frågan om bistånd när omständigheterna är sådana att det kan sägas att den hjälpbehövande själv på ett eller annat sätt har orsakat nödsituationen. Kommittén har om denna fråga anfört bl.a. att sökanden i en sådan situation inte utan vidare kan få ekonomiskt bistånd. Uppenbarligen måste här i första hand själva situationen avgöras, i den meningen att någon som befinner sig i en verkligt allvarlig nödsituation inte kan vägras hjälp på den grunden att situationen är självförvållad. I ett mer normalt fall däremot, där det ligger inom ramen för en rimlig bedömning att antingen bevilja eller avslå en ansökan, kan det vara acceptabelt att låta omständigheten bli utslagsgivande.

Lagrådet har mot det remitterade lagförslaget riktat den kritiken att den grundläggande bestämmelsen om rätten till bistånd hade en lydelse som inte gav tillräckligt stöd för att avslå framställningar t.ex. på grund av att hjälpbehovet är självförvållat. Vad som här åsyftas kan provas inom ramen för en allmän skälighetsbedömning där en sådan omständighet som att situationen är självförvållad kan vägas in och leda till ett avslag. Någon generell regel av denna innebörd bör dock inte införas. Det kan, som nämnts, finnas situationer där bistånd bör beviljas även då den situation som den hjälpbehövande befinner sig i är självförvållad. Till de tidigare nämnda generella förutsättningarna för rätten till bistånd bör därför läggas att det skall vara skäligt att bistånd lämnas.

I fråga om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd för frihetsberövade m.fl. och för brottsoffer bör det liksom hittills finnas särskilda bestämmelser. Ett av de sätt på vilka fallen med frihetsberövade brottsmisstänkta skiljer ut sig är att det i de fallen inte finns anledning att diskutera huruvida situationen är självförvållad.

Rätten till bistånd, när den föreligger, skall vara begränsad till nödvändiga kostnader och skäliga belopp.

Regeringens förslag: Den som har frihetsberövats i utlandet genom myndighetsbeslut skall ha rätt att under förundersökning, rättegång eller annat rättsligt förfarande få konsulärt ekonomiskt bistånd för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk, i den utsträckning den frihetsberövade av särskild anledning har behov av sådant bistånd. Prövningen av rätten till sådant bistånd skall göras utifrån samtliga omständigheter i det särskilda fallet, men med utgångspunkten att den enskilde i första hand har att utnyttja de möjligheter som vistelselandets rättsordning erbjuder, i förening med det icke-ekonomiska bistånd som utlandsmyndigheten kan lämna.

Prövningen skall omfatta även sökandens ekonomiska förhållanden.

Också den som inte är frihetsberövad men som står under hot om frihetsberövande skall under samma förutsättningar kunna få ekonomiskt bistånd, om det finns särskilda skäl för det.

Kommitténs förslag: Bistånd skall i fortsättningen bara kunna lämnas till den som *har frihetsberövats i brottmål*. Det skall inte längre vara en rättighet att få ekonomiskt bistånd till advokat m.m. i brottmål för att beredas *ett tillfredsställande rättsskydd*. Bistånd för rättsskydd i brottmål skall bara kunna lämnas när det föreligger särskilda skäl. Bistånd bör inte lämnas till den som har frihetsberövats i ett land inom EU eller i något av kandidatländerna. Det skall framgå av lagen att ekonomiskt bistånd får lämnas till den som är frihetsberövad och som behöver hjälp med kostförsäkring, hygienartiklar och korrespondens. Sådant bistånd skall kunna lämnas om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. (Se betänkandet sid. 235.)

Remissinstanserna: Många remissinstanser kommenterar den föreslagna inskränkningen i rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd åt personer som har frihetsberövats såsom misstänkta för brott, och frågan hur de fall som fortsättningsvis skall kunna föranleda ekonomiskt bistånd skall avgränsas. *Konsumentverket* anser att långtgående restriktioner beträffande bistånd till den som misstänks för brott utomlands bör undvikas eftersom denna kategori människor befinner sig i en särskilt utsatt situation. Verket framhåller att kommitténs kartläggning visat att det i flera länder utanför Europa inte finns någon rätt till offentlig försvarare eller att rätten finns bara för den som riskerar ett mycket långt fängelsestraff eller dödsstraff. Verket pekar på att många resenärer har psykiska och/eller sociala problem och riskerar att låsas in i häkten. Om restriktioner införs får det enligt verket inte ske till priset av att rätten till ett fullgott försvar eller rimligt bistånd äventyras. *Föreningen Svenskar i världen* anser att det är uppenbart att den som misstänks för brott utomlands måste få erforderlig hjälp hemifrån. Inte minst gäller detta ungdomar som ofta inte har klart för sig att andra länder många gånger har en helt annan syn på vissa former av brott. Föreningen anser att den medmänsklighet som genomsyrar det svenska samhället helt saknas i kommitténs förslag. *Svenska kyrkan i utlandet* understryker behovet av regler som medger en human och flexibel handläggning med rimligt stöd, i synnerhet som gruppen misstänkta i utlandet omfattar både unga och även psykiskt sköra personer. *Ambassaden i Bangkok* välkomnar att

bistånd i brottmål skall kunna lämnas om den som misstänks för brott utomlands inte är rättskapabel eller när brottet kan medföra mycket allvarlig påföljd. Ambassaden vill dock tillägga att det är förenat med svårigheter att avgöra om en person är rättskapabel eller inte. *Länsrätten i Göteborg* anför att regleringens bakomliggande syfte bör framgå av lagtexten. Det bör således kunna utläsas att syftet med bestämmelsen skall vara att bereda den frihetsberövade ett tillfredsställande rättsskydd. *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser exemplifiering i lagtexten av vad som avses med särskilda skäl. *Ambassaden i Athen* anför att en offentlig försvarare i Grekland inte kan förväntas ge särskilt mycket stöd om målet är det minsta komplicerat. Även om bristerna – som kommittén har anfört – skall tas upp inom ramen för EU-samarbetet är ännu så länge svenska brottsmisstänkta i Grekland i en svår situation. *Ambassaden i Jakarta* tillstyrker förslaget att avveckla ”den automatiska rätten” till bistånd för frihetsberövad i brottmål. Regeln bör kunna tillämpas endast i synnerligen ömmande fall, såsom beskrivs i betänkandet. Svenskar i utländska fängelser bör enligt ambassadens mening ha rätt till kostförstärkning om inte detta behov kan tillgodoses på annat sätt. *Ambassaden i Prag* delar denna uppfattning. *Generalkonsulatet i Hamburg* anför att förslaget från tysk synpunkt ligger i linje med vad som numera är rimligt och vanligt förekommande. *Generalkonsulatet i Istanbul* välkomnar förslaget om begränsningar av rätten till bistånd i brottmål.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen av rätten till offentlig försvarare för den som är misstänkt för brott i Sverige, som utgör bakgrund till bestämmelserna i 1973 års lag, finns i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Enligt denna reglering gäller följande. Är den misstänkte anhållen eller häktad skall offentlig försvarare förordnas för honom, om han begär det. Offentlig försvarare skall också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Offentlig försvarare skall därutöver förordnas

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,

2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som skall väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller

3. om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Om den misstänkte biträds av försvarare som han själv har utsett, skall inte vid sidan av denne någon offentlig försvarare förordnas.

Enligt 4 § i 1973 års lag är den som anhållits, häktats eller eljest berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet berättigad till ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Också den som, utan att vara berövad friheten, i ett annat land lagförs för brott eller är föremål för förfarande som avser utvisning, omhändertagande för vård eller annat frihetsberövande, har rätt till ekonomiskt bistånd om påföljden eller åtgärden skulle innebära ett allvarligt ingrepp. Biståndet får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaden uppkommit

under förundersökning, i rättegång eller i annat rättsligt förfarande. Föreligger särskilda skäl får biståndet avse även annan kostnad.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Rätten till ekonomiskt bistånd enligt denna paragraf är oberoende av den biståndssökandes ekonomiska förhållanden (prop. 1972:132 sid. 313).

Det centrala momentet i paragrafen i 1973 års lag kan sägas vara ”i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd”, i vilket ligger ett kombinerat kvalitativt och kvantitativt rekvisit. För att rätt till ekonomiskt bistånd skall komma i fråga förutsätts att sökanden inte kommer i åtnjutande av ett tillfredsställande rättsskydd utan denna hjälp. Om den förutsättningen är uppfylld skall ekonomiskt bistånd lämnas, men rätten till bistånd är begränsad till vad som erfordras för att sökanden skall beredas ett rättsskydd som kan anses vara tillfredsställande.

Frågan vad som är ett tillfredsställande rättsskydd kommer således in i båda dessa led. Bedömningen får uppenbarligen göras från fall till fall genom en sammanvägning av ett flertal olika faktorer, hänförliga till rättssystemet, förfarandet, den möjliga påföljden eller motsvarande för sökanden samt sökandens personliga förhållanden.

Den särskilda bestämmelse i den nya lagen som skall motsvara 4 § i 1973 års lag bör utformas så att det tydligare framgår att rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i de åsyftade fallen är att se som undantag och inte huvudregel. Utgångspunkten är alltid att den enskilde i första hand skall utnyttja de möjligheter som vistelselandets rättsordning erbjuder, i förening med det icke-ekonomiska bistånd som den berörda utlandsmyndigheten kan lämna. Det bör, som kommittén har framhållit, ofta och inte minst när det gäller EU-länder kunna antas att detta är tillräckligt. Att kategoriskt slå fast att ekonomiskt bistånd för rättsskydd skall vara uteslutet i vissa länder är dock olämpligt.

Någon förändring av dagens praxis i fråga om rätten till bistånd för frihetsberövade m.fl. avses inte.

Det i 1973 års lag använda uttrycket ”ett tillfredsställande rättsskydd” har i och för sig inte någon absolut innebörd. Det har dock ansetts svårtillämpat och har av vissa uppfattats som alltför långtgående med avseende på rätten till bistånd. Genom att uttrycket utmönstras ur lagtexten markeras att syftet med lagen inte är att med hjälp av konsulärt ekonomiskt bistånd försätta sökanden i samma läge som vid en motsvarande lagföring e.d. i Sverige. Som kommittén har framhållit är detta för övrigt inte heller möjligt, eftersom det juridiska biträde etc. som det ekonomiska biståndet kan garantera bara är en – och ibland kanske också en mindre betydelsefull – faktor bland flera som tillsammans avgör den enskildes situation.

Bestämmelsen skall således ta sikte på fall i vilka det – enligt en samlad bedömning av förfarandet, brottet, den sannolika påföljden, eventuellt tillgängligt offentligt försvar eller annat rättsskydd samt den enskildes personliga förhållanden – inte skulle vara acceptabelt att lämna den enskilde utan ekonomiskt bistånd för rättsskydd. Det går knappast att generellt ange hur sammanvägningen av de angivna faktorerna skall göras. Om, för att ta ett ytterlighetsfall, den frihetsberövade riskerar dödsstraff, eller i övrigt ett mycket strängt straff, och dessutom är mycket ung eller förståndshandikappad, är detta självfallet omständigheter som

måste väga mycket tungt. Samtidigt kan naturligtvis även i ett sådant fall det rättsskydd som erbjuds i vistelselandet vara av en sådan kvalitet att det kan anses fullt tillräckligt. Och i ett fall där omständigheterna med avseende på den sannolika påföljden och den frihetsberövades person inte lika starkt talar för ett biståndsbehov kan å andra sidan det aktuella landets rättsordning och avsaknaden av offentligt försvar utgöra skäl för att bistånd ändå skall lämnas.

Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd enligt denna paragraf bör gälla inte bara i brottmål utan liksom hittills också i de i praktiken ytterst sällan förekommande fallen gällande andra grunder för frihetsberövande, såsom psykiatrisk tvångsvård.

Också möjligheten att få konsulärt ekonomiskt bistånd för den som, fastän ej frihetsberövad, är föremål för ett förfarande som kan leda till ett frihetsberövande bör finnas kvar. Enligt kommittén har sådana fall inte förekommit på lång tid. Det kan dock inte uteslutas att det någon gång kan inträffa att en person, utan att vara frihetsberövad, utomlands blir föremål för lagföring eller ett annat myndighetsförfarande som syftar till att frihetsberöva honom, och att förhållandena i övrigt är sådana att det skulle framstå som motiverat att konsulärt ekonomiskt bistånd lämnades för personens rättsskydd.

När det gäller kategorin icke frihetsberövade personer som är föremål för något myndighetsförfarande vars ändamål är personens avlägsnande från den främmande staten bör denna, som kommittén har föreslagit, inte längre omfattas av bestämmelserna.

Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i de särskilda situationer som här åsyftas bör vara underordnad lagens generella bestämmelse om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Detta innebär att rätten till ekonomiskt bistånd i dessa situationer inte längre skall vara oberoende av sökandens ekonomiska förhållanden. På samma sätt som hittills har gällt i fråga om det allmänna ekonomiska biståndet skall rätten till bistånd i stället förutsätta att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den enskildes egna resurser. I dessa fall blir frågan om försäkring inte aktuell, eftersom de kostnader det gäller inte torde vara möjliga att försäkra sig för.

Kommittén har föreslagit en särskild bestämmelse om rätt för frihetsberövade till bistånd för kostförstärkning etc., i anslutning till bestämmelsen om bistånd för rättsskydd. Sådant bistånd bör lämpligen följa bara den generella bestämmelsen om rätt till ekonomiskt bistånd.

6.11 Bistånd till brottsoffer

Regeringens förslag: Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd för brottsoffer skall vara oförändrad, dvs. den som har blivit utsatt för våldsbrott utomlands skall ha rätt att i anslutning till brottet få ekonomiskt bistånd för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk, i den utsträckning det behövs för att den drabbade skall kunna ta till vara sin rätt.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag (se betänkandet sid. 245).

Remissinstanserna instämmer i kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. *Brottsoffermyndigheten* anser att offer för grova våldsbrott också måste ges rätt att om de så vill avbryta sin resa och då även få ekonomiskt bistånd för hemresan på samma villkor som biståndet för utredning, bevisning, ombud och tolk.

Skälen för regeringens förslag: Den rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd som enligt 1973 års lag tillkommer personer som utomlands har utsatts för våldsbrott bör, som kommittén har föreslagit, gälla även fortsättningsvis. Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd i de särskilda situationer som här åsyftas bör dock vara underordnad lagens generella bestämmelse om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Detta innebär att det blir tydligt att rätten till ekonomiskt bistånd i dessa situationer skall förutsätta att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den enskildes egna resurser. De kostnader som biståndet avser att ersätta i dessa fall är, till skillnad från kostnader för rättsskydd för personer som misstänks för brott, möjliga att försäkra sig för. I praktiken blir därför frågan om behovet kan tillgodoses på annat sätt i första hand detsamma som frågan om det finns en försäkring som kan ersätta kostnaderna.

6.12 Återbetalning av bistånd

Regeringens förslag: De nu gällande reglerna om återbetalningsskyldighet för erhållet bistånd och om eftergift av återbetalningsskyldigheten behålls i sak oförändrade, både när det gäller allmänt ekonomiskt bistånd och när det gäller ekonomiskt bistånd till frihetsberövade m.fl. och till brottsoffer.

Kommitténs förslag: Allmänt ekonomiskt bistånd skall alltid återbetalas, utan möjlighet till eftergift. Ekonomiskt bistånd för lokal begravning av en svensk medborgare som har avlidit utomlands skall inte återbetalas. I övrigt överensstämmer kommitténs förslag med regeringens förslag. (Se betänkandet sid. 359.)

Remissinstanserna: Endast få remissinstanser har direkt berört frågan. Av dessa är de flesta positiva till kommitténs förslag om ett slopande av möjligheten till eftergift av återbetalningsskyldigheten för erhållet allmänt ekonomiskt bistånd. *Riksskatteverket* tillstyrker kommitténs förslag. *Kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter dock om inte en generell regel om möjlighet till jämkning eller eftergift av återbetalningsskyldigheten bör tillföras förslaget. *Ambassaden i New Dehli* anför att det kan ifrågasättas om det är rimligt att den som blir frikänd för ett brott inte behöver återbetala erhållet bistånd, samtidigt som bistånd till någon som helt utan egen skuld råkat ut för en olycka alltid måste betalas tillbaka.

Skälen för regeringens förslag: När det varaktiga ekonomiska biståndet har avskaffats kommer det allmänna konsulära ekonomiska biståndet, till skillnad från bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), alltid att avse tillfälligt ekonomiskt stöd i akuta situationer. Bakgrunden till hjälpbehovet i den akuta situationen är typiskt sett inte så mycket den hjälpbehövandes svaga ekonomiska ställning som det förhållandet att behovet uppstått utomlands. Det finns därför all anledning att ha som

bestämd utgångspunkt att biståndet skall betalas tillbaka. Samtidigt innebär det förhållandet, att allmänt ekonomiskt bistånd inte skall lämnas förrän det klarlagts att den hjälpbehövande saknar möjlighet att själv få fram erforderliga medel, att personer med svag ekonomi kommer att vara överrepresenterade i gruppen av biståndsmottagare. Det ekonomiska bistånd som behöver lämnas till en person i en nödsituation kan också ibland avse betydande belopp. Bland biståndsärendena förekommer därtill otvivelaktigt fall i vilka omständigheterna framstår som så ömmande att en möjlighet att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten är motiverad. Att sådana bedömningar ofta är svåra och även – som kommittén anfört – kan sägas vara artfrämmande för utrikesförvaltningens verksamhet utgör med hänsyn härtill inte tillräckliga skäl för att avskaffa möjligheten till eftergift. Några egentliga andra skäl för en sådan förändring har inte framkommit. Ekonomiskt skulle förändringens effekter vara små. Möjligheten till hel eller delvis eftergift av återbetalningsskyldigheten för mottaget allmänt ekonomiskt bistånd bör därför finnas kvar, för att tillämpas med samma restriktivitet som hittills. När det gäller vilket organ som skall besluta i dessa ärenden finns det knappast något alternativ till den nuvarande ordningen att prövningen görs av Regeringskansliet (Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden).

De i anslutning till rättegångsbalkens och rättshjälpslagens regler utformade bestämmelserna i 1973 års lag om återbetalningsskyldighet för konsulärt ekonomiskt bistånd åt frihetsberövade m.fl. och brottsoffer bör överföras till den nya lagen i sak oförändrade.

6.13 Övriga frågor

6.13.1 Forum vid överklagande

Enligt 7 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. gäller att beslut av en utlandsmyndighet som skall överklagas hos länsrätt skall tas upp av Länsrätten i Göteborg. Denna forumregel gäller vid överklagande av beslut i anledning av ansökningar om konsulärt ekonomiskt bistånd, eftersom dessa beslut fattas av utlandsmyndigheter. När Regeringskansliet prövar frågor om återbetalning av sådant bistånd blir det emellertid – i enlighet med den generella forumregeln i 6 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. – Länsrätten i Stockholms län som är behörig länsrätt vid överklagande. Överklaganden av länsrätternas beslut tas i sin tur upp av Kammarrätten i Göteborg respektive Kammarrätten i Stockholm. En remissinstans har ifrågasatt om detta är en lämplig ordning.

Följande kan konstateras. Vid tillkomsten av 1973 års lag kompletterades (genom SFS 1973:148) gällande forumregler i Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:1200) för att Utrikesdepartementets beslut enligt lagen skulle överklagas hos samma kammarrätt som utlandsmyndigheternas beslut (Kammarrätten i Göteborg).

Samma reglering överfördes till förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Reglerna gällande utlandsmyndigheternas respektive Utrikesdepartementets beslut sammanfördes senare till en gemensam specialregel gällande alla beslut enligt 1973 års lag. När överklagandebestämmelsen i 1973 års lag den 1 april 1995 ändrades (SFS 1995:29) till att överklagande skulle ske hos länsrätt ersattes samtidigt (genom SFS 1995:126) den nämnda gemensamma forumregeln i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. av en ny forumregel som styrde dessa överklaganden till Länsrätten i Göteborg. Vid denna ändring bortföll specialregleringen i den del som omfattade Utrikesdepartementets beslut, varigenom dessa kom att – i enlighet med förordningens generella reglering – få Länsrätten i Stockholms län som besvärinstans, med fullföljd till Kammarrätten i Stockholm.

Överklaganden av beslut i fråga om beviljande av konsulärt ekonomiskt bistånd och överklaganden av beslut i fråga om återbetalning av sådant bistånd bör prövas av en och samma länsrätt respektive kammarrätt. Regeringen avser därför att genom ändring i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. göra Länsrätten i Göteborg till specialforum även för överklaganden av beslut i fråga om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den nya lagen innebär inte några stora förändringar för arbetet med konsulärt bistånd. Behovet av informationsinsatser och förberedelse tid är följaktligen begränsat. Ett ikraftträdande den 1 juli 2003 vore därför möjligt. Det kan dock vara olämpligt att den nya lagen träder i kraft under semesterperioden. Ikraftträdandet bör av denna anledning skjutas fram något, och kan lämpligen sättas till den 1 september 2003.

Enligt 1 § andra stycket 1973 års lag har Utrikesdepartementet kunnat bevilja svenska medborgare som är bosatta i utlandet ett periodiskt understöd i form av varaktigt ekonomiskt bistånd, om de på grund av ålder, sjukdom eller andra omständigheter inte kunnat försörja sig själva. Det varaktiga ekonomiska biståndet bör avvecklas successivt. De personer som nu får sådant bistånd bör kunna få det även i fortsättningen om de inte har någon annan möjlighet att försörja sig.

De personer som får del av det varaktiga ekonomiska biståndet är i praktiken inte i stånd att återbetala biståndet. Det finns därför anledning att föreskriva att det varaktiga ekonomiska bistånd som i fortsättningen, övergångsvis, kommer att lämnas inte skall betalas tillbaka.

8 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna nya lagens införande kan inte antas få några ekonomiska konsekvenser. Eventuellt uppkommande kostnadsökningar kommer att hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

1 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 § första stycket i 1973 års lag, presenterar det som är föremålet för regleringen i lagen – ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands – samt beteckningen konsulärt ekonomiskt bistånd. Det konsulära ekonomiska biståndet ingår som en del i det vidare begreppet konsulärt bistånd. Inom ramen för detta återfinns även sådant faktiskt handlande av personalen vid utlandsmyndigheterna som – inte minst i direkt samband med ärenden om ekonomiskt bistånd – kommer den enskilde till del i form av råd och vägledning samt olika tjänster såsom förmedling av pengar från Sverige.

Vidare anges vilka myndigheter som handlägger ärenden om ekonomiskt bistånd (utom i fråga om återbetalning). Dessa är samtliga de svenska beskickningarna och karriärkonsulaten. Övriga delar av utrikesrepresentationen, dvs. delegationer vid internationella organisationer, Svenska institutet i Alexandria och honorärkonsulat, handlägger alltså inte biståndsärenden. Utrikesdepartementet (Regeringskansliet) handlägger inte heller ärenden rörande beviljande av bistånd, men utgör däremot utlandsmyndigheternas centrala resurs för information och samråd i dessa ärenden.

Andra stycket: För att huvudregeln att konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas mot återbetalning skall tydliggöras innehåller lagens första paragraf en upplysning i form av en hänvisning till paragraferna om återbetalning.

2 §

Bestämmelserna om bosättning i 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) har följande innehåll.

1 § Vid tillämpning av denna lag skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall inte heller anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Särskilda bestämmelser

Statsanställda

2 § Den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning skall anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden om han eller hon tidigare någon gång varit bosatt i Sverige.

När en annan stat som arbetsgivare sänder en person till Sverige för arbete för arbetsgivarens räkning skall den personen inte anses vara bosatt i Sverige.

3 § En person som tillhör en annan stats beskickning eller karriärkonsulat eller dess betjäning skall anses vara bosatt i Sverige endast om det är förenligt med bestämmelserna om immunitet och privilegier i de konventioner som anges i 2 och 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Detta gäller även en sådan persons privattjänare.

En person som på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall skall anses vara bosatt i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen.

Biståndsarbetare m.fl.

4 § En i Sverige bosatt person som lämnar landet för arbete för arbetsgivarens räkning skall fortfarande anses vara bosatt här, om han eller hon är anställd av

1. ett svenskt trossamfund eller ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller

2. en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet.

Första stycket gäller endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst fem år.

Utlandsstuderande m.fl.

5 § En i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i ett annat land skall fortfarande anses vara bosatt i Sverige så länge han eller hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander.

Den som kommer till Sverige för att studera skall inte anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte den som har utbildningsbidrag för doktorander.

Familjemedlemmar

6 § Vad som sägs om personer som avses i 2–5 §§ gäller även medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Det avgörande för huruvida någon skall anses vara bosatt i Sverige vid tillämpning av lagen är alltså enligt huvudregeln om personen har *sitt egentliga hemvist* här – inte den faktiska registreringen i folkbokföringen, vilken i praktiken i utflytningsfall inte sällan är felaktig på grund av utebliven flyttningsanmälan. En annan sak är att det inte är säkert att utlandsmyndigheten i praktiken har tillgång till annat beslutsunderlag än folkbokföringen och sökandens egna uppgifter.

Frågan om bosättning i Sverige är grundläggande för rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Om bosättningsfrågan är osäker i ett biståndsärende behöver emellertid denna fråga ofta inte bli ensam avgörande. I de fallen kommer i stället ofta – på grund av att sökanden har anknytning till vistelselandet eller något tredje land – prövningen samtidigt att gälla huruvida det verkligen föreligger ett behov av ekonomiskt bistånd och/eller huruvida behovet kan tillgodoses på annat sätt.

3 och 4 §§

I dessa paragrafer anges kretsen biståndsberättigade. Den härigenom bestämda ramen för vilka som kan komma i fråga för ekonomiskt bistånd

är enhetlig för allt bistånd enligt lagen. Däremot kommer det vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd i konkreta fall att kunna skilja avsevärt mellan olika situationer i fråga om huruvida kravet på särskilda skäl enligt 4 § kan anses uppfyllt.

Det skall som huvudregel krävas både svenskt medborgarskap och bosättning i Sverige.

Flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige skall likställas med svenska medborgare som är bosatta i Sverige. Med flykting eller statslös avses den som har rätt till ett resedokument enligt någon av följande två konventioner:

- Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, (SÖ 1954:55, 1966:27 och 1970:62 samt ett därtill anslutet protokoll den 31 januari 1967 (SÖ 1967:45), och

- New York-konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54, 1966:28 och 1979:63).

Prövningen enligt 4 § 1 och 2 av huruvida särskilda skäl skall anses föreligga skall principiellt ta sin utgångspunkt i en jämförelse med de skäl som ligger bakom ställningstagandet att dessa personer inte primärt är biståndsberättigade, och främst avse frågan huruvida situationen är sådan att starka individuella skäl talar för ett likställande med de primärt berättigade. Rena skälighetssynpunkter får dock också beaktas.

Det torde inte kunna undvikas att frågan om någon är biståndsberättigad enligt 4 § och frågan om samma persons rätt till visst ekonomiskt bistånd ofta måste gå in i varandra.

Enligt 4 § 1 skall ekonomiskt bistånd kunna lämnas till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige (bosatt utomlands eller utan fast hemvist i något land), om det föreligger särskilda skäl för det. Huvudsyftet med det s.k. tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare – eller en flykting eller statslös person – som är bosatt i Sverige att återvända hit efter en tillfällig utlandsvistelse. Det innebär att sådant bistånd normalt inte är aktuellt för någon som inte är bosatt här. Det kan dock undantagsvis finnas fall där omständigheterna är sådana att bistånd bör kunna lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige.

Bistånd bör således kunna ges för resa till Sverige (repatriering) i synnerligen ömmande fall för en utflyttad person som saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land där han eller hon vistas, t.ex. den som är dement eller svårt psykiskt sjuk och inte talar landets språk, med följd att ändamålsenlig vård eller omvårdnad inte kan erhållas.

Bistånd bör också undantagsvis kunna ges för sjukvård utomlands till någon som är utflyttad, om vård inte går att få på annat sätt i vistelselandet, sjukdomen är livshotande och ingen annan hjälp går att få mot sjukdomen. En sådan situation bör i princip inte kunna uppkomma vid bosättning i ett annat land inom EU/EES-området eller Schweiz, eftersom principen om likabehandling gäller där. I dessa länder bör utlandsmyndigheterna i stället om så krävs bistå svenska medborgare att hävda sin rätt till sjukvård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.

Om en utflyttad svensk medborgare, bosatt i ett land vars utlandsmyndigheter strikt tillämpar medborgarskapsprincipen och därför inte bistår den svenska medborgaren, råkar i en nödsituation i ett tredje

land får det prövas om det förhållandet att den nödställda inte har möjlighet att få hjälp någon annanstans ifrån i den föreliggande situationen utgör ett tillräckligt skäl för att bistånd skall lämnas.

Enligt 4 § 2 skall ekonomiskt bistånd även kunna lämnas till andra i Sverige bosatta utlänningar än sådana som nämns i 3 § 2, om det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl kan t.ex. vara att personen har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös som är bosatt här. Hänsyn bör även tas till hur lång tid personen varit bosatt i Sverige. Bistånd bör i dessa fall kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med den svenska medborgare, flykting eller statslöse till vilken han eller hon har nära anknytning och nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen och det skulle vara oskäligt att inte ge bistånd.

5 §

I Sverige bosatta medborgare i EU- och EES-länder samt Schweiz kan ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare, med stöd av EG-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och Schweiz. Denna rätt gäller i och för sig utan att det behöver lagregleras särskilt. Författningsregleringen i form av denna paragraf – som har sin förebild i studiestödslagen (1999:1395) – samt de blivande föreskrifterna av regeringen eller myndighet tjänar det dubbla syftet att upplysa om förhållandet och att precisera gränserna för denna utvidgning av lagens personkrets, vilken i grunden bestäms genom de aktuella EG-rättsakterna och avtalen samt EG-domstolens rättspraxis.

Det förhållandet att flertalet av de berörda länderna ännu tillämpar en strikt medborgarskapsprincip innebär att de personer som omfattas av bestämmelsen sannolikt ofta kommer att vara berättigade att få bistånd från de länder de är medborgare i. Rätt till svenskt konsulärt ekonomiskt bistånd föreligger då inte.

6 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Det som anges här gäller i fråga om allt ekonomiskt bistånd, och alltså även i de särskilda situationer som avses i 7 och 8 §§, med de undantag och preciseringar som direkt framgår av dessa paragrafer.

Vem som kan få bistånd om de förutsättningar som anges är uppfyllda framgår av 3–5 §§.

För att rätt till ekonomiskt bistånd skall föreligga måste sökanden ha råkat i nöd eller annan svårighet. Liksom enligt 1973 års lag och hittillsvarande praxis förutsätts att det rör sig om en allvarlig belägenhet. Denna kan bero på sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet av akut natur. I grundförutsättningen ”råkat i nöd eller annan svårighet” kan i princip sägas ligga krav på att det inträffade skall vara både oförutsett och icke självförvållat. Dessa krav är självklara som utgångspunkter men måste alltid vägas mot övriga omständigheter i det enskilda fallet. Detsamma gäller det förhållandet att en hjälpsökande har obetald skuld för tidigare mottaget bistånd eller tidigare har missbrukat rätten till bistånd. Efter *Lagrådets* påpekande har i lagtexten införts en tydlig grund för sådana avvägningar i form av rekvisitet att det skall vara

skäligt att bistånd lämnas. Specialfall i detta sammanhang gäller personer som har frihetsberövats på grund av brott. Ekonomiskt bistånd måste i vissa fall kunna lämnas för kostförstärkning m.m. till personer i fängelse, eller eljest frihetsberövade, utomlands. I sådana fall tillämpas inte kravet att situationen skall vara oförutsedd och icke självförvållad.

Ett föreliggande behov av ekonomisk hjälp skall ha sin direkta orsak i nödsituationen.

Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd förutsätter vidare att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, varmed i första hand avses den hjälpsökandes egna resurser, ofta i förening med utlandsmyndighetens råd och upplysningar eller förmedling av kontakter eller pengar.

Innan en beskickning eller ett karriärkonsulat får lämna ekonomiskt bistånd skall den som ansöker om bistånd ges råd om hur han eller hon själv kan lösa det problem som uppstått. Sådan hjälp till självhjälp skall lämnas såvida det inte är uppenbart orimligt, t.ex. på grund av att den som behöver bistånd inte är i stånd att ta emot några råd. Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän det har klarlagts att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats.

Rekvisitet ”om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt” täcker även de fall som avses i den nuvarande bestämmelsen i 9 § i 1973 års lag, vilken stadgar att bistånd enligt lagen inte skall utgå i den mån sådant bistånd kan erhållas från annan stat enligt författning som gäller i den staten eller enligt internationell överenskommelse.

Rätten till ekonomiskt bistånd är begränsad till skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Av det konsulära ekonomiska biståndets natur följer att det i princip alltid är fråga om tillfällig, kortvarig hjälp. Bistånd kan bl.a. lämnas för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt. Däremot kan bistånd inte lämnas för att sökanden skall kunna fortsätta vistelsen utomlands eller betala hotellskulder eller andra skulder. En grupp undantagsfall i vilka ekonomiskt bistånd kan komma att lämnas under en längre tid är när bistånd lämnas för kostförstärkning etc. åt frihetsberövade. I dessa fall kan sägas att nödsituationen blir bestående under en längre tid utan att det finns någon möjlighet att påverka detta.

I *tredje stycket* ges lagstöd för de särskilda fallen när bistånd lämnas för avliden person, i praktiken för begravning utomlands. Sådant bistånd lämnas i dag enligt en tolkning, eller analogisk tillämpning, av motsvarande bestämmelse i 1973 års lag. *Lagrådet* har pekat på den svårighet som föreligger att hänföra dessa fall under lagens bestämmelser, och har förordat att fallen behandlas i en särskild paragraf. Rätten till bistånd i dessa fall avses helt få sitt innehåll genom de föreskrifter som skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Det ankommer på utlandsmyndigheten att avgöra både om kraven för rätt till ekonomiskt bistånd är uppfyllda och vilket ekonomiskt bistånd som skall lämnas. I många fall kan det finnas anledning att låta beslutet föregås av samråd med Utrikesdepartementet. Beslutet är dock alltid utlandsmyndighetens eget, och någon instruktionsgivning från departementet kan inte komma i fråga.

Paragrafen innehåller de särskilda bestämmelserna om ekonomiskt bistånd för rättsskydd vid föreliggande eller hotande frihetsberövande utomlands. Den ersätter 4 § i 1973 års lag. En systematisk skillnad i förhållande till regleringen i 1973 års lag är att bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i dessa fall, liksom bestämmelserna om ekonomiskt bistånd till brottsoffer, nu är underordnade den generella föreskriften om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd (6 §). Enligt denna förutsätter rätten till bistånd att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den enskildes egna resurser. Detta innebär att även sökandens ekonomiska förhållanden ingår i underlaget vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd i dessa särskilda situationer.

Första stycket behandlar – utifrån det fall som är normalfallet, nämligen att den biståndssökande är frihetsberövad – förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd i dessa situationer. Det förutsätts att förundersökning, rättegång eller annat sådant förfarande kopplat till frihetsberövandet är för handen. Bestämmelsen har som utgångspunkt att den enskilde i första hand har att utnyttja de möjligheter till rättsskydd som erbjuds i vistelselandet. Ekonomiskt bistånd för rättsskydd skall bara lämnas när, och i den utsträckning, det av särskild anledning kan anses föreligga behov av sådant bistånd. De aktuella fallen blir alltså de i vilka det finns behov av försvarare eller annat rättsskydd men vistelselandets myndigheter antingen inte alls tillhandahåller något sådant eller också tillhandahåller något som inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa i det aktuella fallet.

Behovsrekvisitet har inte anknutits till någon norm som ”tillfredsställande rättsskydd”, och någon direkt jämförelse med svensk standard i motsvarande situationer avses inte. Frågan skall avgöras genom en helhetsbedömning med beaktande av samtliga omständigheter, hänförliga till förfarandet, det eventuellt tillgängliga rättsskyddet i vistelselandet, den sannolika påföljden eller motsvarande och sökandens personliga förhållanden.

Exempel på omständigheter av betydelse för bedömningen i ett fall som gäller misstanke om brott är

- om det finns anledning att förvänta en mycket allvarlig påföljd, såsom i ytterlighetsfallet dödsstraff,
- om den misstänkte är minderårig eller psykiskt sjuk,
- om den misstänkte inte har rätt till en offentlig försvarare enligt landets lag eller om denna rätt visserligen finns men det rättsskydd som erbjuds är sådant att det inte kan godtas.

Biståndet kan avse kostnad för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk. Här liksom i fråga om allt konsulärt ekonomiskt bistånd gäller att bistånd bara lämnas för nödvändiga kostnader och med skäligen belopp. Detta kan innebära att ekonomiskt bistånd för juridiskt biträde beviljas med en beloppsmässig begränsning.

Vid frihetsberövande på annan grund än misstanke om brott – t.ex. omhändertagande för psykiatrisk vård eller nykterhetsvård – får motsvarande bedömningar göras i fråga om rätten till bistånd och vilket bistånd som skall lämnas.

Utöver det ekonomiska biståndet för rättsskydd kan det bli aktuellt att lämna ekonomiskt bistånd med skäligt belopp för förstärkning m.m.

till den som är frihetsberövad, om det finns behov av detta och behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt. Sådant ekonomiskt bistånd följer den generella bestämmelsen i 6 §.

Andra stycket: Liksom hittills skall ekonomiskt bistånd även kunna lämnas i det fallet att någon, som ännu inte är frihetsberövad, är föremål för lagföring eller annat myndighetsförfarande som kan leda till frihetsberövande. En förutsättning härför skall vara att det i det konkreta fallet är sannolikt att ett frihetsberövande kan följa. Sådana fall – som i praktiken inte är vanligt förekommande – kan antas typiskt sett vara mindre allvarliga och rätten till bistånd är ytterligare inskränkt i förhållande till första stycket genom ett krav på särskilda skäl.

Om någon är först frihetsberövad men senare på fri fot, t.ex. frigiven mot borgen, eller omvänt först på fri fot men senare fängslad, bör dessa förändringar i den mån de återspeglar förändringar med avseende på behovet av ekonomiskt bistånd beaktas i successiva beslut så att rätten till ekonomiskt bistånd anpassas till det verkliga behovet av bistånd.

Rätten enligt 4 § andra stycket 1973 års lag till ekonomiskt bistånd åt icke frihetsberövade för rättsskydd i förfarande som avser avlägsnande från vistelselandet har ingen motsvarighet i den nya lagen.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ekonomiskt bistånd för rättsskydd till den som utsatts för våldsbrott utomlands. Den motsvarar 4 a § i 1973 års lag och åsyftar liksom den sådant biståndsbehov som uppstår *i anslutning till* brottet. De situationer bestämmelsen närmast tar sikte på är det biståndsbehov som kan uppstå i samband med polis-anmälan av brottet och inledande polisförhör. I övrigt kan rättsligt bistånd i vissa fall utgå enligt reglerna i rättshjälpslagen (1996:1619). Liksom i fråga om det ekonomiska biståndet till frihetsberövade m.fl. gäller den systematiska skillnaden i förhållande till regleringen i 1973 års lag att bestämmelsen nu är underordnad den generella föreskriften om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd (6 §). Detta innebär att rätten till ekonomiskt bistånd i denna särskilda situation förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den enskildes egna resurser.

9–13 §§

Bestämmelserna om återbetalning av bistånd motsvarar bestämmelserna i 2, 5, 5 a och 6 § samt 7 § andra stycket 1973 års lag och har i sak samma innehåll även om systematiken är förändrad.

10 § tredje stycket täcker flera olika typer av situationer, med olika betydelse för frågan om återbetalningsskyldighet. Förfarandet kan ha formligt nedlagts genom ett beslut, eller bara avstannat. Orsaken kan vara att brottsmisstanken avskrivits, men också att den misstänkte håller sig undan. Om inget nedläggningsbeslut föreligger får i prövningen av återbetalningsskyldigheten ingå ett ställningstagande att det kan antas att något avgörande inte kommer att komma till stånd.

Lagrådet har ansett att jämkning och eftergift enligt 13 § bör gälla de fall där det föreligger en verklig återbetalningsskyldighet enligt lagen men inte de fall där återbetalning skall ske om det med hänsyn till omständigheterna är skäligt eller där det är möjligt att avstå från krav på

återbetalning när särskilda skäl föreligger. I sådana fall kan ju enligt Lagrådet samma omständigheter som normalt skall kunna föranleda jämkning eller eftergift beaktas redan vid fastställandet av om återbetalningsskyldighet föreligger.

Det är naturligtvis riktigt att den ordning som föreslogs i lagrådsremissen, med en generell eftergiftsregel, innebär en form av dubblering i de åsyftade fallen. Invändningen förutsätter att alla omständigheter som kan föranleda eftergift också får beaktas vid prövningen av själva återbetalningsskyldigheten. Detta får anses vara fallet. Eftergiftsbestämmelsen har därför i enlighet med Lagrådets förslag gjorts tillämplig bara på återbetalningsskyldighet enligt 9 § och 10 § första stycket.

Om en avgörande förändring i förhållanden av betydelse skulle inträffa efter det att beslut om återbetalningsskyldigheten har meddelats, men innan betalning har skett, kan detta beaktas – till den betalningsskyldiges fördel – i de fall som omfattas av eftergiftsbestämmelsen genom ett beslut om eftergift. I de fall som inte omfattas av eftergiftsbestämmelsen kan samma resultat uppnås genom en omprövning av beslutet om återbetalningsskyldighet.

14 §

Paragrafen motsvarar 2 § första stycket andra meningen i 1973 års lag.

15 §

Bestämmelsen motsvarar 3 § och 7 § första stycket i 1973 års lag.

16 §

Paragrafen motsvarar 10 § i 1973 års lag, med den skillnaden att det nu uttryckligen föreskrivs att belopp som inte betalas skall lämnas för indrivning. Innan så sker finns det dock liksom hittills möjlighet för Utrikesdepartementet att ge anstånd och träffa överenskommelse om avbetalning, med stöd av 14 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Andra stycket föranleds av att regeln om överlämnande för indrivning annars i princip är tvingande, oavsett beloppets storlek.

17 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden motsvarande bemyndigandena i 1 § första stycket och 2 § första stycket tredje meningen i 1973 års lag. Vidare innehåller paragrafen ett nytt bemyndigande om föreskrifter om bistånd som avser avliden person. Att rätten till bistånd i dessa fall skall regleras i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer framgår redan av 6 § tredje stycket. Föreskrifter erfordras emellertid också i andra frågor rörande detta bistånd.

18 §

Paragrafen motsvarar 11 § i 1973 års lag. De beslut som kan överklagas är dels utlandsmyndigheternas beslut i anledning av ansökningar om ekonomiskt bistånd, dels Regeringskansliets beslut gällande återbetalning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Prop. 2002/03:69

Punkt 2

Bilaga 1

Övergångsbestämmelsen innebär att det varaktiga ekonomiska biståndet enligt 1 § andra stycket i 1973 års lag, som inte har någon motsvarighet enligt den nya lagen, avvecklas successivt. De personer som den 1 september 2003 får sådant bistånd kan få det även i fortsättningen. Utrikesdepartementet (Regeringskansliet) har under övergångsperioden fortsatt ansvaret för dessa ärenden. Regeringskansliets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det varaktiga ekonomiska bistånd som utbetalas med stöd av denna övergångsbestämmelse skall inte betalas tillbaka.

Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. och att lämna förslag om vilket stöd staten – genom utlandsmyndigheterna – ska ge svenskar som befinner sig utomlands.

Allmänna tendenser som påverkar utlandsmyndigheternas arbete med konsulärt bistånd

Sedan lagens tillkomst har stora förändringar skett som påverkar utlandsmyndigheternas arbete med det konsulära biståndet. Internationaliseringen har inneburit att allt flera svenskar befinner sig utomlands som turister, anställda eller bosatta. Den fria rörligheten inom EU har gjort det enklare att arbeta, studera eller turista i andra europeiska länder. Principen om likabehandling av EU-medborgare var de än befinner sig inom unionen, har inneburit större social trygghet för studenter, arbetstagare, bosatta och besökare som befinner sig i ett annat EU-land.

Tendensen är emellertid även att turismen till nya och avlägsna resmål ökar. Med tiden leder turistresandet till ett ökat antal bosatta svenskar på turistmålen. Med många av de länder där svenskar bosätter sig har Sverige inga avtal om social trygghet som kan ge skydd om en svensk medborgare blir sjuk eller av andra skäl behöver hjälp och stöd.

En tendens är också att en större andel av turisterna reser i egen regi eller köper en flygstol istället för en hel paketresa. Skälet kan vara både priset och den ökade självständighet och frihet som det innebär att resa på egen hand. De flesta resenärer klarar sig också bra själva under utlandsresor. Mobiltelefoner och Internet har underlättat kontakterna med någon hemma som kan hjälpa till om man råkar ut för något och de flesta har en reseförsäkring.

Även om resvanan och självständigheten har blivit större hos resenärerna, innebär ändå det kraftigt ökade antalet svenskar utomlands större krav på utlandsmyndigheternas konsulära bistånd. En viss andel av svenskarna utomlands kommer alltid att råka ut för brott, olyckor, sjukdom, naturkatastrofer eller annat som kräver, i varje fall hjälp till självhjälp, från utlandsmyndigheten.

Det ökande antalet resenärer och bosatta svenskar utomlands liksom tendensen att allt flera personer med psykiska och sociala problem reser utomlands innebär sammantaget stora krav på utlandsmyndigheternas arbete med konsulärt bistånd.

Den legala grunden för det konsulära biståndet finns i flera olika lagar och andra författningar samt i internationella konventioner. Folkrätten ger staterna vissa rättigheter att ingripa för att skydda sina medborgares intressen utomlands. Denna rättighet återspeglas bl.a. i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Där fastslås att de konsulära uppgifterna kan innebära utfärdande av pass och viseringar, hjälp och bistånd samt rätt att kommunicera med häktade och fängslade landsmän. Det åligger verksamhetslandets myndigheter att på den fängslades begäran, omedelbart underrätta ambassaden eller konsulatet om frihetsberövandet.

Förvaltningslagen ålägger alla myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna, att aktivt ge sådan service till allmänheten att det underlättar för den enskilde att ha med myndigheten att göra. Det kan innebära upplysningar och råd i ärenden som rör myndighetens ansvarsområde.

Utlandsmyndigheterna har också genom instruktionen för utrikesrepresentationen en allmän skyldighet att tillvarata Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa i enlighet med lag eller annan författning.

I lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m. m. finns de bestämmelser som reglerar det konsulära biståndet. Lagen innehåller bestämmelser om allmänt ekonomiskt bistånd som kan avse dels tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenskar i akuta nödsituationer utomlands, dels varaktigt ekonomiskt bistånd till svenskar som är bosatta utomlands och av olika skäl saknar andra möjligheter att försörja sig.

Lagen innehåller även bestämmelser om bistånd i brottmål och till offer för våldsbrott utomlands. Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan ges till svenska medborgare och till flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige. Den som får ekonomiskt bistånd är i princip skyldig att betala tillbaka det.

UD har också utfärdat flera olika föreskrifter om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Allmänna råd om tillämpningen finns i Rättshandbok I: Biträde åt enskilda och myndigheter.

För att vara berättigad till tillfälligt ekonomiskt bistånd måste den sökande vara nödställd till följd av sjukdom, stöld, rån eller annan olycklig omständighet och den sökande får inte själv ha försatt sig i sin situation t.ex. genom att inte ha vidtagit rimliga försiktighetsåtgärder. Biståndet kan avse hemresa, kost och logi före hemresa, kostnader för provisoriskt pass, sjukvård och sjuktransport till hemlandet. I samband med krig och konflikt kan bistånd ges för evakuering till säker plats.

Det ekonomiska biståndet är ett lån från staten som betalas ut endast om inga andra möjligheter finns i en nödsituation. I första hand ska utlandsmyndigheterna bistå nödställda genom hjälp till självhjälp. Det kan t.ex. gälla kontakter med anhöriga, råd om hur man själv kan föra över pengar från egna bankkonton, namn på advokater som kan bistå i brottmål m.m.

Det konsulära biståndet innefattar också efterforskning av försvunna svenskar utomlands, bistånd i samband med dödsfall utomlands och ärenden där svenska barn olovligt förs bort av sin ena förälder till ett annat land.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Det biståndskonsulära arbetets omfattning och innehåll

Omfattningen av det konsulära biståndsarbetet varierar starkt mellan utlandsmyndigheterna. För 30 av de 91 myndigheter som har besvarat den enkät som kommittén skickat ut, utgör konsulärt bistånd en väsentlig eller ganska väsentlig del av arbetet på myndigheten. Majoriteten av myndigheterna har noterat en viss ökning av antalet ärenden. Några få har märkt en stor ökning.

Avgörande för hur arbetskrävande konsulärt bistånd är på myndigheten är i första hand antalet besökare och bosatta svenskar. Populära turistmål måste alltid räkna med många konsulära biståndsärenden i synnerhet under högsäsong. Ofta finns turisterna framför allt utanför huvudstäderna och då spelar honorärkonsulaten en viktig roll i handläggningen av ärendena.

Andra viktiga faktorer som avgör tyngden av det konsulära biståndsarbetet är avståndet till Sverige och om man befinner sig inom eller utanför EU eller Norden. Om det språk som talas förstås av få svenskar och befolkningen i allmänhet inte talar något annat språk än sitt eget, måste utlandsmyndigheten ofta bistå med översättning i t.ex. kontakter med myndigheter. En tung och svårgenomtränglig inhemsk byråkrati gör ibland handläggningen av ärendena komplicerad och tidsödande.

I viss mån söker sig också olika typer av resenärer till olika resmål. En stor andel äldre resenärer ger upphov till många ärenden med sjukdom och dödsfall. En stor resandeström av ungdomar kan innebära många biståndsärenden till följd av hög alkoholkonsumtion såsom olycksfall, stöld och våldsbrott. Unga människor saknar också oftare försäkring än andra, vilket är av stor betydelse för möjligheten att lösa ett konsulärt biståndsärende.

Länder där narkotikahandeln är omfattande drar till sig internationell brottslighet. Det har också lett till att antalet svenskar som är fängslade utomlands har ökat under senare år. Ärenden som avser barn som förts bort från Sverige av sin ena förälder kan vara svårlösta och arbetskrävande för utlandsmyndigheterna.

Konsulärt bistånd till svenskar med sociala eller psykiska problem är ett stort och växande problem på många av utlandsmyndigheterna. Denna grupp resenärer kan ofta inte ta emot hjälp till självhjälp utan behöver omfattande insatser och kan ta lång tid att bistå.

Personer med dubbla medborgarskap som reser till sitt andra hemland förväntar sig ibland att få hjälp i nödsituationer från svenska utlandsmyndigheter. Många länder erkänner dock inte dubbelt medborgarskap och tillåter inte att svenska utlandsmyndigheter intervenerar när det gäller deras egna medborgare.

I de länder där många svenskar valt att bosätta sig, kan förväntningarna på utlandsmyndigheterna vara att de ska bistå med hjälp till dem som

blivit gamla och sjuka eller lider nöd av andra skäl. Möjligheten att bistå dem är dock mycket begränsad. De som valt att flytta till ett annat land förutsätts ha förberett sig på att leva där på de villkor som gäller i det land de bosatt sig. Bistånd till svenskar bosatta utomlands betalas bara ut från svenska utlandsmyndigheter under mycket speciella omständigheter.

Även om endast ett mindre antal av utlandsmyndigheterna har en ständigt mer eller mindre stor belastning av biståndskonsulära ärenden, så måste ändå beredskapen att ingripa och kunskapen om frågorna finnas på alla myndigheter. Olyckor eller naturkatastrofer med inblandade svenskar kan inträffa var som helst och kräva omedelbara åtgärder från utlandsmyndigheten. Situationer med nödställda och hjälpbehövande svenskar kan uppstå överallt, även på nya resmål.

Andra möjligheter för nödställda svenskar utomlands att få hjälp

För de resenärer som väljer en paketresa har reseföretagen ett ansvar som är reglerat i lag. Samarbetet mellan reseföretagen och utlandsmyndigheterna tycks på de flesta turistorter fungera bra.

SKUT (Svenska kyrkan i utlandet) finns på de flesta platser i världen där det finns många svenska turister och bosatta svenskar. SKUT:s insatser för svenskar utomlands som behöver stöd och hjälp är omfattande och betydelsefulla.

Svenska kommuner har i princip endast ansvar för välfärden för de personer som vistas i kommunen. I vissa fall händer det dock att en person eller en familj som är välkänd för sin hemkommuns socialtjänst, får bistånd från kommunen till hemresa i en nödsituation. Det gäller i synnerhet om barn är inblandade.

Skillnader och likheter mellan olika EU-länders bistånd till sina medborgare utomlands

De problem som övriga nordiska och EU-länders utlandsmyndigheter möter synes vara likartade. Resandet ökar från alla länderna och därmed kraven på konsulärt bistånd. Flertalet länder har svårigheter att bistå den växande gruppen resenärer med psykiska problem eller missbruksproblem. Antalet personer med dubbla medborgarskap ökar som en följd av internationaliseringen. Det gäller också blandäktenskap och ärenden med bortförda barn.

Principerna för konsulärt bistånd har också stora likheter mellan länderna. Flertalet länder kräver att en biståndssökande, för att få ekonomiskt bistånd, ska vara att betrakta som nödställd och inte själv ha försatt sig i sin situation. Samtliga länder försöker först hjälpa till med rådgivning och hjälp till självhjälp innan man ger ekonomiskt bistånd. Några länder ställer villkor för utbetalning av ekonomiskt bistånd t.ex. att den biståndssökande ska ha en fast inkomst eller att anhöriga eller andra först ställer garantier för återbetalning. Skulder till staten för tidigare utbetalt bistånd är, i Sverige liksom i många andra länder, ett hinder för utbetalning av konsulärt bistånd.

På några punkter finns dock viktiga skillnader mellan de europeiska ländernas principer för konsulärt bistånd. Det gäller t.ex. frågan om:

1. *Bosättning eller medborgarskap som villkor för rätten till bistånd.* Några länder har liksom Sverige bosättning i landet som villkor för rätten till bistånd. Det innebär att flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige, har rätt till bistånd från en svensk utlandsmyndighet, medan utflyttade svenska medborgare har ytterst begränsad rätt till ekonomiskt bistånd. Några länder har ett mycket omfattande bistånd till sina medborgare som bosatt sig utomlands, men ger endast bistånd till sina egna medborgare och inte till övriga bosatta i det egna landet såsom flyktingar eller statslösa.

2. *Lagstiftning eller inte.* Bland de länder som valt att lagstifta om konsulärt bistånd finns sådana som i likhet med Sverige har en lag som anger ramarna för verksamheten men inte detaljreglerar, medan andra har en detaljerad lagstiftning. Många länder har ingen lagstiftning alls, utan endast instruktioner från utrikesministeriet till stöd för utlandsmyndigheternas handläggning av ärendena.

3. *Ekonomiskt bistånd i brottmål eller inte.* Endast Sverige har en bestämmelse i lag om ekonomiskt bistånd till försvarare och tolk till den som är misstänkt för brott utomlands.

Konsulärt samarbete inom EU och Norden

Mellan EU:s medlemsländer finns en överenskommelse om konsulärt samarbete i tredje land när det gäller stöd till enskilda medborgare. Den innebär att en svensk medborgare kan få bistånd av ett annat EU-lands ambassad eller konsulat i ett land, där Sverige inte är representerat. Mellan de nordiska länderna finns också en överenskommelse om konsulärt samarbete i tredje land. Den tillämpas numera bara gentemot Island och Norge.

Samarbetet i konsulära frågor sker också i många länder i form av gemensamma träffar mellan europeiska utlandsmyndigheter med utbyte av erfarenheter och idéer. Eftersom både problemen och principerna för bistånd trots allt är ganska lika mellan länderna, är denna typ av utbyte ofta fruktbart och givande.

Vad kostar konsulärt bistånd?

Under år 2000 utbetalades totalt ca 2,2 miljoner kronor från anslaget för ekonomiskt bistånd till svenskar i utlandet. Av detta utgjorde ca 1,1 miljoner kronor s.k. varaktigt ekonomiskt bistånd till svenskar bosatta utomlands. Nettokostnaden är lägre eftersom biståndet är återbetalningspliktigt. Ca 30 % av biståndet betalas tillbaka till staten. Övriga skulder efterges, jämkas eller preskriberas. Till detta kommer kostnader för personal och administration på utlandsmyndigheterna och UD. UD handlägger återkraven av biståndet.

Det konsulära biståndet utgör en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen

Det konsulära biståndet är en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen och måste ges de resurser, den kompetens och det utrymme som arbetet kräver. Det är viktigt att verksamheten respekteras, diskuteras och ges hög prioritet inom utrikesförvaltningen i stort och på varje enskild utlandsmyndighet.

Ökat behov av konsulärt bistånd bör klaras med rationaliseringar och omprioriteringar inom utrikesförvaltningen

Arbetet med konsulärt bistånd har beskrivits som på en gång lågprioriterat och högprioriterat. Lågprioriterat i den meningen att det ibland inte beaktas tillräckligt i verksamhetsplanering och resursfördelning och att arbetet sällan räknas som en viktig merit i UD-karriären. Samtidigt kräver handläggningen av ärendena i bland att allt annat arbete läggs åt sidan för att lösa en akut situation, där svenskar behöver omedelbart bistånd.

Utvecklingen mot ett allt större antal resenärer och därmed större krav på konsulärt bistånd kommer med all sannolikhet att fortsätta. Det betyder behov av beredskap för akuta konsulära insatser även på de utlandsmyndigheter som sällan har konsulära biståndsärenden eftersom tendensen är att resenärer i allt högre utsträckning söker sig även till nya och avlägsna resmål. Det betyder också behov av förstärkning av resurserna för konsulärt biståndsarbete på de tungt belastade myndigheterna och på den enhet på UD som handlägger konsulära biståndsärenden.

Med tanke på det stora antalet resenärer är det trots det ett förhållandevis litet antal personer som under senare år har fått ekonomiskt bistånd. En viktig anledning till det kan vara att UD och utlandsmyndigheterna varit återhållsamma med att lämna ekonomiskt bistånd och lagt ned mycket arbete på rådgivning och hjälp till självhjälp. Kommittén anser att utlandsmyndigheterna även i fortsättningen bör vara restriktiva med att lämna ekonomiskt bistånd. Det innebär att mycket arbete även i fortsättningen måste läggas ned på rådgivning. Eftersom det kan förväntas att behovet av konsulärt bistånd kommer att öka i takt med det ökande resandet, bör UD överväga hur man ska kunna klara detta genom omfördelning av resurser och rationaliseringar inom utrikesförvaltningen.

En ny ramlag bör införas

I det förslag till ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd i utlandet som presenteras i betänkandet har kommittén valt att bevara karaktären av ramlag som inte detaljreglerar rätten till konsulärt bistånd. Texten har moderniserats och anpassats till nuvarande praxis men några mer genomgripande förändringar har inte skett.

En detaljerad lagstiftning ger rättssäkerhet och förutsägbarhet men ringa utrymme för flexibilitet och hänsyn till omständigheterna i varje enskilt ärende. Ett system utan lagregler ger utrymme för individuella lösningar men riskerar att bli godtyckligt och påverkat av tillfälliga stämningar och opinioner. Kommittén anser dock att möjligheten att uppfylla lagens syfte bäst gynnas av att utrymme för flexibilitet ges vid tillämpningen. Den snabba förändringen av rörligheten över gränserna och risken för nya och oförutsedda biståndskonsulära problem gör det nödvändigt att kunna anpassa lagens tillämpning efter nya omständigheter.

Utlandsmyndigheterna bör få större självständighet att besluta i enskilda ärenden. Det förutsätter ett tydligt ansvarstagande från myndighetscheferna för hur arbetet bedrivs och besluten fattas. Utlandsmyndigheterna kan i många fall behöva samråda med UD.

Förutsättningarna för att ekonomiskt bistånd får lämnas ska framgå av lagen

Skyldigheten att ge hjälp till självhjälp skrivs in i lagen. Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän det står klart att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats av utlandsmyndigheten. Den nödsituation som personen hamnat i får inte vara självförvållad.

Kunskap och kompetens hos dem som arbetar med de konsulära frågorna bör utvecklas och tillvaratas

En ramlag förutsätter en medveten och genomtänkt praxis på utlandsmyndigheterna. Grunden för en sådan praxis är en ständig dialog på och mellan myndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD. Kommittén föreslår därför att ett regelbundet konsulärt nyhetsbrev ges ut för att stimulera diskussionen och idéutbytet mellan utlandsmyndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD.

Utlandsmyndigheternas chefer bör ta initiativ till återkommande internutbildning för all personal på myndigheten med information om grunderna för det biståndskonsulära arbetet och diskussion om myndighetens praxis utifrån aktuella ärenden. Internutbildning kan också anordnas på regional nivå med möjligheter till idéutbyte mellan utlandsmyndigheterna i regionen.

Kommittén anser att samarbetet mellan konsulära handläggare från olika EU-länder är av stort värde och bör utvecklas ytterligare. Utlandsmyndigheterna bör ta initiativet till att regelbundet idé- och kunskapsutbyte äger rum lokalt mellan ländernas utlandsmyndigheter, där så inte sker idag.

En jämnare könsfördelning bör eftersträvas bland handläggare av konsulära biståndsfrågor

Majoriteten av de konsulära biståndshandläggarna är kvinnor. Det gäller både på UD och på utlandsmyndigheterna. Kommittén anser att UD bör eftersträva en jämnare könsfördelning. En traditionell uppdelning av

”kvinnliga” respektive ”manliga” uppgifter i utrikesförvaltningen gynnar varken jämställdhet eller effektivitet.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Intresse och fallenhet för arbete med konsulärt bistånd bör beaktas när honorärkonsuler utses

Honorärkonsulaten har ofta en mycket viktig uppgift, framför allt i länder där antalet svenska turister och bosatta är många och där antalet konsulära biståndsärenden är stort. Kommittén föreslår därför att intresse och fallenhet för arbete med konsulärt bistånd beaktas särskilt, när honorärkonsuler utses i dessa länder.

Informationen till allmänheten och medierna bör förbättras

Många människor är okunniga om sina rättigheter och skyldigheter under utlandsvistelse. En stor andel av befolkningen har förväntningar på bistånd från utlandsmyndigheterna som går vida utöver deras verkliga rättigheter. Det leder ofta till ilska och besvikelse som går ut över dem som handlägger frågorna och det gör att resenärer kan försätta sig i situationer som de har svårt att klara sig ur, när den hjälp de förväntat sig uteblir.

Opinionsinstitutet TEMO AB har på kommitténs uppdrag gjort en intervjuundersökning om allmänhetens kunskaper vad gäller rätten till konsulärt bistånd. 65% av de tillfrågade trodde att en svensk medborgare som får problem utomlands alltid har rätt att låna pengar till hemresa på en svensk ambassad. Hälften av de tillfrågade svarade ja på frågan om en svensk som åtalas för brott utomlands alltid har rätt till ekonomiskt bistånd till advokat. Något färre trodde att en svensk som blir svårt sjuk eller avlider utomlands alltid har rätt till ekonomiskt bistånd till hemtransport.

Kunskapen om vad rätten till konsulärt bistånd innebär, måste öka genom intensifierad och effektiviserad upplysning till allmänheten.

Kommittén föreslår att UD prövar nya vägar att nå ut med information till resenärer och svenskar bosatta utomlands, t.ex. komprimerad information på baksidan av biljetten, folder i stolsfickan på flygplan, bussar och tåg, information till svenskar bosatta utomlands via lokala svenska radiostationer och utlandsradion etc. Möjligheten att ytterligare använda Internet bör undersökas.

Kommittén föreslår vidare att UD anordnar återkommande journalistseminarier om biståndskonsulära frågor.

Huvudprincipen bör vara att det är bosättningen i Sverige som avgör om bistånd får lämnas

Den som bosätter sig utomlands lever där under de villkor som råder i det nya hemlandet och måste själv ta ansvar för sitt beslut. Det innebär att planera för sin ålderdom och försäkra sig om att kunna betala för sjukvård om så krävs.

Kommittén anser det rimligt att Sveriges medlemskap i EU får konsekvenser för rätten till konsulärt bistånd. Den fria rörligheten inom

unionen innebär också rätt till social trygghet och likabehandling för EU-medborgare, i vilket EU-land de än befinner sig.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Kommittén föreslår att det varaktiga ekonomiska biståndet avvecklas. De personer som får sådant bistånd enligt nuvarande regler ska dock kunna fortsätta att få det om de inte kan försörja sig på något annat sätt. Biståndet ska inte längre betalas tillbaka.

Ekonomiskt bistånd för resa till Sverige eller sjukvård utomlands bör även i fortsättningen i undantagsfall kunna lämnas till svenska medborgare som är bosatta utomlands. Olika kriterier bör gälla för personer som är bosatta inom respektive utanför EU/EES-området. Det bör, liksom hittills, ankomma på UD att meddela närmare föreskrifter om när bistånd ska kunna lämnas.

Kommittén föreslår att följande kriterier ska gälla för bistånd till den som är bosatt utomlands och är i behov av vård.

Bistånd bör kunna ges för:

a) Resa till Sverige (repatrering) i synnerligen ömmande fall för den som saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land han eller hon är bosatt, t.ex. den som är dement eller svårt psykiskt sjuk och inte talar landet språk, vilket innebär att ändamålet med vården inte kan uppnås utomlands.

b) Sjukvård utomlands, om kostnadsfri vård inte går att få i vistelselandet, sjukdomen är livshotande och ingen annan hjälp går att få mot sjukdomen. Bistånd bör i princip inte kunna lämnas till personer som är bosatta i ett annat EU- eller EES-land eftersom principen om likabehandling gäller i dessa fall. Utlandsmyndigheterna bör i stället, om så krävs, hjälpa svenska medborgare att hävda sin rätt till vård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.

UD bör i samarbete med försäkringskassan, föreningen Svenskar i världen, m.fl. söka vägar att nå svenskar bosatta utomlands med information om de skyldigheter de har att själva ta ansvar för den vård de kan komma att behöva. För att nå även dem som inte är registrerade på sin ambassad kan man t.ex. bifoga information tillsammans med pensionsutbetalningar eller andra utbetalningar hemifrån. Man kan också använda sig av svenskspråkig radio, lokala svenskföreningar etc.

Det bör framgå av lagen att flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige ska kunna få bistånd. Om det finns särskilda skäl, bör även andra utlänningar som är bosatta i Sverige kunna få bistånd för hemresa till Sverige m.m.

Bistånd till försvarare i brottmål bör beviljas endast om det finns särskilda skäl

Sverige bör närma sig övriga länder inom EU och Norden när det gäller rätten till bistånd för försvarare i brottmål. Det bör inte längre vara en lagstadgad rätt för den som misstänks för brott utomlands att få ekonomiskt bistånd för att beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Bistånd till försvarare och tolk m.m. i brottmål bör bara lämnas när den misstänkte är berövad friheten och när det finns särskilda skäl för att lämna bistånd. Exempel på när bistånd bör kunna lämnas är när den som misstänks för ett brott utomlands inte är rättskapabel eller när brottet kan medföra en mycket allvarlig påföljd, t.ex. dödsstraff. Det bör ankomma

på utlandsmyndigheterna att i samråd med UD avgöra när det föreligger sådana särskilda skäl att bistånd ska lämnas. Bistånd bör inte lämnas när brottet begåtts i ett annat EU-land. Om utlandsmyndigheten i ett EU-land bedömer att det inte finns något tillfredsställande rättsskydd för svenskar som åtalas för brott, så bör detta tas upp inom ramen för EU-samarbetet.

Ekonomiskt bistånd till försvarare m.m. i brottmål bör inte längre kunna utgå till den som är bosatt utomlands.

Antalet svenskar i utländska fängelser ökar. De bör även i fortsättningen ha rätt till bistånd för kostförstärkning där så krävs och om behovet inte kan fyllas på annat sätt.

Bistånd till brottsoffer bör utgå även i fortsättningen

Kommittén anser att det arbete som pågår inom EU för gemensamma regler som gäller brottsoffers rättigheter på sikt kommer att innebära att behovet av ekonomiskt bistånd till brottsoffer kommer att minska för resenärer inom unionen. För resenärer utanför EU utgör nuvarande bestämmelser ett tillfredsställande skydd. Det bör ankomma på UD att utfärda närmare bestämmelser om när bistånd till brottsoffer ska lämnas.

Problem med resenärer som har psykiska och sociala problem bör uppmärksammas

Några av de biståndskonsulära problem som tenderar att öka, är mycket svåra att lösa på utlandsmyndigheterna. Det gäller personer med psykiska och sociala problem som ger sig ut att resa på egen hand, ofta utan en giltig reseförsäkring. Utlandsmyndigheterna kan inte ersätta den hjälp och det stöd som människor i akuta psykiska sjukdomstillstånd eller med gravt alkohol- eller drogmissbruk har rätt till i sina hemkommuner. Personer i sådana tillstånd riskerar att fara mycket illa under utlandsvistelse, bli utsatta för brott eller själva begå brott, låsas in i häkten när deras tillstånd att vistas i landet gått ut etc.

Kommittén föreslår att UD i samarbete med Socialstyrelsen, Kommunförbundet och Landstingsförbundet uppmärksammar personal i socialtjänst och psykiatri på de risker som en psykiskt funktionshindrad eller psykiskt skör person löper vid en utlandsresa. En gemensam strategi för att försöka förebygga att dessa personer råkar ut för akuta psykiska problem utomlands bör övervägas.

Kommittén föreslår vidare att de utlandsmyndigheter som har många konsulära biståndsärenden med social och psykiatrisk problematik, tillförs resurser i form av särskilt utbildad personal eller externt expertstöd och att man vid rekryteringen av personal till dessa myndigheter, särskilt beaktar behovet av kompetens på detta område.

Praxis när det gäller ekonomiskt bistånd till repatriering bör vara mindre strikt när det gäller akut psykiskt sjuka resenärer, missbrukare i akuta tillstånd och barnfamiljer där barnen far illa. Undantag kan vara en person som befinner sig i ett annat EU- eller EES-land och där kan få adekvat vård på samma villkor som landets egna medborgare. En patient kan också själv välja och själv bekosta vård i ett annat land.

Om det inte snabbt kan konstateras att hemtransporten kan bekostas av resenären själv genom försäkring eller på annat sätt eller betalas av

anhöriga, hemkommunen etc. bör utlandsmyndigheten ge ekonomiskt bistånd till resan så att den kan genomföras så snart det är möjligt med hänsyn till patientens tillstånd och övriga omständigheter. När det gäller barnfamiljer bör hänsyn till barnets bästa vägas in i bedömningen om bistånd till repatriering bör lämnas.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 1

Samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och researrangörerna bör utvecklas ytterligare

Kommittén föreslår att samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och researrangörerna utvecklas ytterligare. Alla reseledare ska veta i vilka situationer utlandsmyndigheten måste underrättas och vem man ska kontakta samt vilket ansvar de själva har. Gemensamma träffar inför turistsäsongen underlättar samarbete för att lösa svåra problem.

Kommittén förslår också att representanter för UD erbjuder sig att medverka vid utbildning av reseledare för att informera om vad svenska utlandsmyndigheter kan bistå svenskar utomlands med och hur man som reseledare kan samarbeta med ambassader och konsulat i olika situationer.

Åtgärder bör vidtas för att minska antalet oförsäkrade resenärer

Ökad rörlighet över gränserna kräver större eget ansvar av individerna. Den som reser måste själv ansvara för att ta en reseförsäkring som täcker utgifter för händelser som kan inträffa under utlandsvistelse. De allra flesta resenärer har en reseförsäkring och andelen oförsäkrade resenärer minskar. I några grupper är dock andelen som saknar försäkring, betydligt större än i majoriteten av befolkningen. Det är viktigt att UD i samarbete med berörda parter, vidtar åtgärder i syfte att minska antalet oförsäkrade resenärer.

Kommittén föreslår att en arbetsgrupp tillsätts för att öka riskmedvetandet och kunskapen om behovet och möjligheten av att försäkra sig vid utlandsvistelse. Arbetsgruppen bör söka vägar att informera alla resenärer om vilken hjälp man kan förvänta sig på en svensk utlandsmyndighet och vad man själv måste ta ansvar för genom egen försäkring.

Arbetsgruppen ska verka för att minska antalet oförsäkrade resenärer och för en anpassning av utbudet av försäkringar till de behov som finns hos konsumenterna. Gruppen bör vidare överväga informationsplikt för reseföretag och flygbolag om de olika möjligheter som finns att försäkra sig och risken med att resa oförsäkrad.

I arbetsgruppen bör ingå representanter för UD, Konsumentverket, Konsumenternas försäkringsbyrå, Finansinspektionen, försäkrings och researrangörerna. Arbetsgruppen bör arbeta i nära samverkan med Integrationsverket, Skolverket, studentkårerna vid universiteten, Ungdomsstyrelsen, RSMH (Riksförbundet för mental och social hälsa) m.fl.

Reglerna för återbetalning av ekonomiskt bistånd och rutinerna för återkrav av fordringar bör ändras

Det kan inte anses ingå i de normala arbetsuppgifterna för UD att pröva om personer som har fått tillfälligt ekonomiskt bistånd ska återbetala det eller om det finns skäl att efterge skulden med hänsyn till vederbörande ekonomiska eller sociala situation. Ärendena bör därför lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning efter det att UD skickat en faktura på beloppet till biståndstagaren och betalning inte skett eller upprättad avbetalningsplan ej fungerat och tidsfristen för återbetalning gått ut.

Kommittén föreslår att UD inte längre ska kunna pröva om ekonomiskt bistånd som lämnats för hemresa, sjukvård m.m. ska återbetalas eller inte. Det ska inte längre vara möjligt att efterge eller jämka skyldigheten att betala tillbaka sådant bistånd. UD:s rutiner för överlämnande av ärenden till kronofogdemyndigheten för indrivning och för återredovisning av ärendena bör ses över i samråd med Riksskatteverket och Kronofogdemyndigheten i Stockholm .

Förslagen innebär inga nämnvärda ökade kostnader för staten

Enligt kommitténs bedömning kommer förslagen inte att innebära några nämnvärda ökade kostnader för staten. De kostnadsökningar som föreslås är marginella och bör klaras genom omfördelning av resurser och rationaliseringar inom utrikesförvaltningen. Några av förslagen kan på sikt komma att innebära vissa besparingar.

Lag om konsulärt ekonomiskt bistånd i utlandet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om sådant konsulärt ekonomiskt bistånd, som en beskickning eller ett karriärkonsulat får lämna.

Allmänna förutsättningar för att bistånd får lämnas

2 § Innan en beskickning eller ett karriärkonsulat får lämna ekonomiskt bistånd skall den som ansöker om bistånd ges råd om hur han eller hon själv kan lösa det problem som uppstått, om detta inte är uppenbart orimligt.

Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän beskickningen eller karriärkonsulatet förvärvat sig om att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand.

Bistånd för hemresa m.m.

3 § Ekonomiskt bistånd får lämnas till den som tillfälligt vistas utomlands och som av en beskickning eller ett karriärkonsulat konstaterats vara nödställd på grund av sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet som den biståndssökande inte själv har förorsakat.

Bistånd får avse sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige. Bistånd får även avse kostnader för sjukvård och för hemtransport av den som är sjuk samt kostnader i samband med evakuering i en krigs- eller krissituation.

Bistånd till den som är frihetsberövad i brottmål

4 § Om det finns särskilda skäl får ekonomiskt bistånd lämnas till den som anhållits, häktats eller på annat sätt berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myndighet i utlandet. Bistånd får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaden uppkommit under förundersökning eller i rättegång om brott.

5 § Om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, får ekonomiskt bistånd lämnas för kostnader för kostförstärkning, hygienartiklar och korrespondens. Bistånd får lämnas till den som berövats friheten på det sätt som anges i 4 §.

Prop. 2002/03:69
Bilaga 2

Bistånd till brottsoffer

6 § Ekonomiskt bistånd får lämnas till den som i utlandet blivit utsatt för våldsbrott, om det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt.

Bistånd enligt första stycket får omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till ombud eller tolk.

Vem kan få ekonomiskt bistånd?

7 § Ekonomiskt bistånd får lämnas till

1. en svensk medborgare som är bosatt i Sverige,
2. en flykting eller statslös person som är bosatt i Sverige.

8 § Om det finns särskilda skäl, får ekonomiskt bistånd enligt 3 § även lämnas till

1. en svensk medborgare som är bosatt utomlands,
2. en annan utlänning än den som avses i 7 § 2 och som är bosatt i Sverige.

Återbetalning av biståndet

9 § Den som har fått bistånd enligt 3 eller 5 §§ skall betala tillbaka det till staten.

10 § Den som har fått bistånd enligt 4 § skall betala tillbaka det till staten om han eller hon döms för brottet. Vad den dömda skall betala får jämkas eller efterges, om det finns skäl till det med hänsyn till hans eller hennes brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden.

11 § Om den som har fått bistånd enligt 4 § frikänns för brottet, skall han eller hon betala tillbaka biståndet bara om det finns särskilda skäl för det.

Om rättegången eller förundersökning om brott mot den som fått bistånd läggs ned utan att skuldfrågan avgjorts genom dom, skall den som fått biståndet betala tillbaka det om det med hänsyn till omständigheterna är skäligt. Detsamma gäller om det i annat fall kan antas att skuldfrågan inte kommer att avgöras genom dom därför att den som fått bistånd håller sig undan eller om rättegången av andra skäl inte blir av.

12 § Den som har fått bistånd enligt 6 § skall betala tillbaka det till staten bara om det finns särskilda skäl för det.

Avgift för biståndet

Prop. 2002/03:69
Bilaga 2

13 § I samband med återbetalning av biståndet skall också en avgift för biståndet betalas.

Återbetalningsskyldighet för vårdnadshavare

14 § Om bistånd enligt 3 § har lämnats till ett barn under 18 år, är även barnets vårdnadshavare skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet och betala avgiften till staten.

Återbetalningsskyldighet för redare

15 § Om en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg har fått bistånd enligt 3 § för att täcka kostnader, som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet och betala avgiften till staten.

Beslut om återbetalning av biståndet

16 § Regeringskansliet prövar om biståndet skall betalas tillbaka enligt 10, 11 och 12 §§.

Bestämmelserna i 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken om att kostnad i vissa fall skall stanna på statsverket gäller även belopp som avses i 4 §.

17 § Lagakraftätagande beslut om återbetalningsskyldighet får verkställas i den ordning som gäller för lagakraftätagande dom.

Gemensamma bestämmelser

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om när konsulärt ekonomiskt bistånd får lämnas och vad det får avse samt om avgiften för biståndet.

19 § Bistånd enligt denna lag skall inte lämnas, om sådant bistånd kan erhållas från en annan stat enligt författning som gäller i den staten eller enligt internationell överenskommelse.

20 § Beslut i ärende som avses i denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002, då lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. skall upphöra att gälla.

2. Den som beviljats varaktigt ekonomiskt bistånd enligt 1 § andra stycket i den upphävda lagen får beviljas fortsatt sådant bistånd under motsvarande förutsättningar. Sådant bistånd skall inte betalas tillbaka.

Prop. 2002/03:69

Bilaga 2

Remissinstanser

Prop. 2002/03:69
Bilaga 3

1. Kammarrätten i Stockholm
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Länsrätten i Stockholm
4. Länsrätten i Göteborg
5. Domstolsverket
6. Rikspolisstyrelsen
7. Brottsoffermyndigheten
8. Konsumentverket
9. Allmänna reklamationsnämnden
10. Resegarantinämnden
11. Ambassaden i Aten
12. Ambassaden i Bangkok
13. Ambassaden i Jakarta
14. Ambassaden i Kairo
15. Ambassaden i London
16. Ambassaden i Madrid
17. Ambassaden i New Delhi
18. Ambassaden i Prag
19. Ambassaden i Pretoria
20. Ambassaden i Teheran
21. Generalkonsulatet i Hamburg
22. Generalkonsulatet i Istanbul
23. Generalkonsulatet i New York
24. Migrationsverket
25. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
26. Riksförsäkringsverket
27. Utlandsavdelningen vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa
28. Försäkringskassaförbundet
29. Socialstyrelsen
30. Malmö Stad
31. Finansinspektionen
32. Riksskatteverket
33. Integrationsverket
34. Nämnden för Svenska Kyrkan i utlandet
35. Föreningen Svenskar i Världen
36. Svenska Kommunförbundet
37. Landstingsförbundet
38. Sveriges advokatsamfund
39. Sveriges Försäkringsförbund
40. Bussresearrangörsföreningen
41. Researrangörsföreningen i Sverige
42. Riksförbundet för social och mental hälsa
43. Rese- och Turistindustrin i Sverige
44. SIOS – samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige

Förslag till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands (konsulärt ekonomiskt bistånd) lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat enligt bestämmelserna i denna lag.

Konsulärt ekonomiskt bistånd skall återbetalas av den enskilde enligt vad som anges i 9–12 §§.

2 § Vid tillämpning av denna lag skall frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt bestämmelserna om bosättning i Sverige i 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799).

Vem som kan få bistånd

3 § Konsulärt ekonomiskt bistånd kan lämnas till

1. svenska medborgare som är bosatta i Sverige, och
2. flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige.

4 § Om det finns särskilda skäl för det kan konsulärt ekonomiskt bistånd även lämnas till

1. en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige, och
2. en annan utlänning än den som avses i 3 § 2 som är bosatt i Sverige.

5 § Utländska medborgare som på grund av anställning eller etablering som egenföretagare i Sverige kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. EG-rätten,
 2. avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller
 3. avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,
- skall när det gäller rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd jämföras med svenska medborgare under de förutsättningar som anges i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detsamma gäller make, sambo och barn samt andra familjemedlemmar till sådana utländska medborgare.

6 § Den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Bistånd lämnas med skäligt belopp för nödvändiga kostnader.

Bistånd till frihetsberövade m.fl.

7 § Konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som har berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet får avse kostnad för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk under förundersökning, rättegång eller annat sådant förfarande, om den frihetsberövade av särskild anledning har behov av sådant bistånd.

Bistånd som avses i första stycket får lämnas även till den som inte är berövad friheten, om förfarandet med sannolikhet kan leda till frihetsberövande och det finns särskilda skäl för det.

Bistånd till offer för våldsbrott utomlands

8 § Konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som i utlandet har blivit utsatt för våldsbrott får avse kostnad i anslutning till brottet för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk som den drabbade behöver för att kunna ta till vara sin rätt.

Återbetalning av bistånd

9 § Den som har fått bistånd som har lämnats enbart med stöd av 6 § skall betala tillbaka biståndet till staten.

10 § Den som har fått bistånd som har lämnats med stöd av 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som döms för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten.

Den som har fått bistånd som har lämnats med stöd av 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som frikänns för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

Om någon har fått bistånd som har lämnats med stöd av 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och skuldfrågan inte blir avgjord, skall den som har fått biståndet betala tillbaka det till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

11 § Den som har fått bistånd som har lämnats med stöd av 7 § för annat än rättegång eller förundersökning om brott skall betala tillbaka biståndet till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

12 § Den som har fått bistånd som har lämnats med stöd av 8 § skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

13 § Återbetalningsskyldighet enligt 9–12 §§ får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ skall 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.

Återbetalningsskyldighet för vårdnadshavare

14 § Om någon som är under 18 år har fått bistånd som har lämnats enbart med stöd av 6 § är även barnets vårdnadshavare skyldig att betala tillbaka biståndet till staten.

Återbetalningsskyldighet för redare

15 § Om en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg har fått bistånd som har lämnats enbart med stöd av 6 § för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren skyldig att betala tillbaka biståndet till staten.

Avgift

16 § Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd som har lämnats enbart med stöd av 6 § skall betala en avgift för biståndet.

Beslut om återbetalning

17 § Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.

Indrivning

18 § Återbetalningsbelopp och avgift som inte betalas skall lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bemyndigande

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift enligt 16 §.

Överklagande

Prop. 2002/03:69

Bilaga 4

20 § Beslut i ärenden enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2003, då lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. skall upphöra att gälla.

2. Den upphävda lagens bestämmelser om varaktigt ekonomiskt bistånd gäller fortfarande för personer som vid utgången av augusti 2003 uppbär sådant bistånd. Ekonomiskt bistånd som lämnas med stöd av denna punkt skall inte betalas tillbaka.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-02-25

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2003 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Bo Nordelius.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

6 §

Enligt den föreslagna paragrafen skall den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet under vissa förutsättningar ha rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd. Förslaget innebär en ändring i förhållande till 1 § i den nu gällande lagen såtillvida som det där anges att en person under de närmare angivna förhållandena "kan erhålla" bistånd men inte att han eller hon "har rätt till" bistånd. En jämförelse med 4 § i samma lag, där det sägs att en person som berövats friheten "är berättigad" att erhålla ekonomiskt bistånd, styrker upp-fattningen att det i 1 § inte ansetts vara fråga om en rättighet i egentlig mening utan snarare om en möjlighet att erhålla bistånd. Den föreslagna formuleringen anknyter emellertid till vad som gäller enligt t.ex. 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Om det, som föreslagits i remissen, anses böra vara fråga om en rättighet för den enskilde till ekonomisk hjälp, bör det ställas större krav på precision i lagtexten. Framför allt måste inskränkningarna i rättigheten ha klart stöd i lagtexten och inte endast i motiven eller i föreskrifter på lägre nivå. Det bör alltså i lagtexten kunna hämtas stöd för att vägra att utge bistånd till en person som genom eget förvållande har hamnat i en nödsituation, t.ex. genom att upprepade gånger resa utomlands utan att ha medel till uppehälle eller hemresa, eller som har försummat sin skyldighet att betala tillbaka tidigare lämnat bistånd. Användningen i den remitterade texten av ordet "råkat" kan därvid inte anses utgöra tillräckligt stöd för tolkningen att det endast är fråga om svårigheter som uppkommit utan den enskildes egen förskyllan. En möjlig lösning kunde vara att i första stycket av den föreslagna paragrafen tillfoga en andra mening av innehåll att bistånd får vägras en person om de ekonomiska svårigheterna är resultatet av hans eller hennes eget förvållande eller om han eller hon har missbrukat rätten till bistånd eller om andra särskilda skäl föreligger.

Lagrådet vill också fästa uppmärksamheten vid en fråga av mera speciell art. Den föreslagna paragrafen täcker knappast det fallet att en person som avses i 3 eller 4 § avlidit utomlands och någon anhörig eller annan begär ekonomiskt bistånd till begravning. Av remissen (s. 56) synes emellertid framgå att bistånd skall kunna lämnas i vissa sådana fall. Lagrådet förordar att dessa fall behandlas i en särskild paragraf, varvid dock vissa tillägg kan behöva göras även i 3 och 4 §§, eftersom det här blir fråga om att utge bistånd till den avlidnes anhöriga eller dödsbo på grundval av den avlidnes svenska medborgarskap eller bosättning i Sverige.

9-13 §§

Lagrådet konstaterar att de fall som behandlas i 14 och 15 §§ utvidgar återbetalningsskyldigheten enligt 9 § och anser att de lämpligen bör behandlas i ett andra och ett tredje stycke i denna paragraf. Genom en sådan placering blir också möjligheten till jämkning eller eftergift enligt 13 § – till skillnad mot vad som är fallet i den föreslagna texten – tillämplig även i dessa fall, vilket synes naturligt.

Jämkning och eftergift enligt 13 § bör enligt Lagrådets mening gälla de fall där det föreligger en verklig återbetalningsskyldighet enligt lagen men inte de fall där återbetalning skall ske om det med hänsyn till omständigheterna är skäligt eller där det är möjligt att avstå från krav på återbetalning när särskilda skäl föreligger. I sådana fall kan ju samma omständigheter som normalt skall kunna föranleda jämkning eller eftergift beaktas redan vid fastställandet av om återbetalningsskyldighet föreligger.

Med beaktande av vad nu sagts och efter ytterligare redaktionella justeringar kan 9-13 §§ lämpligen få följande utformning:

"9 §

Om bistånd har lämnats enbart enligt 6 §, skall den som fått biståndet betala tillbaka detta till staten.

Om den som fått biståndet är under 18 år, är även hans eller hennes vårdnadshavare återbetalningsskyldig.

Om den som fått biståndet är sjöman eller i annan befattning anställd ombord på svenskt fartyg och biståndet har lämnats för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren återbetalningsskyldig.

10 §

Om bistånd har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och den som fått biståndet har dömts för brottet, skall han eller hon betala tillbaka biståndet till staten. Har den som fått biståndet frikänts för brottet, är han eller hon inte återbetalningsskyldig annat än om särskilda skäl föreligger. Har den som fått biståndet varken dömts eller frikänts, är

han eller hon återbetalnings-skyldig i den mån det med hänsyn till omständigheterna är skäligt. Prop. 2002/03:69

11 §

Om bistånd har lämnats enligt 7 § för annat än rättegång eller förundersökning om brott, skall den som fått biståndet betala tillbaka det till staten i den mån det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

12 §

Om bistånd har lämnats enligt 8 §, är den som fått biståndet inte återbetalningsskyldig annat än om särskilda skäl föreligger.

13 §

Återbetalningsskyldighet enligt 9 § och 10 § första meningen får jämkas eller efterges om den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller omständigheterna i övrigt föranleder det.

Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ skall 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas."

19 §

I första stycket anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Vid föredragningen har upplysts att avsikten varit att rätten till bistånd genom sådana föreskrifter skulle kunna både utvidgas och inskränkas.

Lagrådet vill framhålla att, om det i 6 § ges en rätt till bistånd med vissa där angivna undantag, det materiella innehållet i dessa bestämmelser inte får ändras genom föreskrifter på lägre nivå (jfr 8 kap. 17 § regeringsformen).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Lund, Andnor, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: Statsrådet Lindh

Regeringen beslutar proposition En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
Lag (0000:0000) om konsulärt ekonomiskt bistånd	6 §, 17 §	