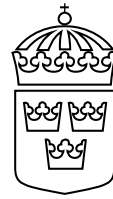


# Regeringens proposition

## 2017/18:29



### Lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

Prop.  
2017/18:29

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 oktober 2017

*Ylva Johansson*

*Åsa Regnér*  
(Socialdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige. Lagen ska gälla när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Att underlätta för kommunerna att göra nödvändiga insatser bidrar till ett effektivt mottagande av evakuerade i övergången från en konsulär katastrofinsats.

Med stöd av lagen får en kommun, när den ger stöd och hjälp utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige ge bistånd till enskilda utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning. Vidare får en kommun hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige om ankomstkommunen begär sådan hjälp. En kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt den föreslagna lagen. Därigenom kan evakuerades behov av stöd och hjälp vid ankomsten snabbare tillgodoses.

Det föreslås vidare att en kommun ska ha rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige. Statens kostnader bör sedan fördelas mellan alla kommuner i efterhand.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Bakgrund och gällande rätt .....	5
4.1	Tidigare evakueringar och utredningar .....	5
4.2	Gällande rätt .....	6
4.2.1	Konsulära katastrofinsatser .....	6
4.2.2	Kommunernas ansvar .....	8
5	Förslag till ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige .....	10
5.1	Erfarenheter från tidigare evakueringar .....	10
5.2	Ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige .....	12
5.3	Bistånd till enskilda och samverkan mellan kommuner .....	16
5.3.1	Bistånd till enskilda .....	16
5.3.2	Samverkan mellan kommuner .....	21
5.4	Ersättning till kommuner .....	23
5.4.1	Ersättning av staten .....	23
5.4.2	Fördelning av kostnaderna i efterhand .....	25
5.4.3	Handläggningen av kommunernas ersättningsanspråk .....	26
5.5	Överklagande .....	26
6	Ikraftträdande .....	28
7	Konsekvenser .....	28
8	Författningskommentar .....	30
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Mottagandet av nationella evakueringar till Sverige (Ds 2016:43) .....	36
Bilaga 2	Promemorians lagförslag (Ds 2016:43) .....	37
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser .....	38
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	39
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	41
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017 .....		44

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige.

## 2 Förslag till lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

### **Tillämpningsområde och syfte**

**1 §** Denna lag gäller när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

**2 §** Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

### **Bistånd till enskilda**

**3 §** När en kommun ger stöd och hjälp utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

### **Samverkan mellan kommuner**

**4 §** En kommun får hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, om ankomstkommunen begär sådan hjälp. En kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.

### **Ersättning till kommuner**

**5 §** En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige.

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

### **Överklagande**

**6 §** Beslut enligt 5 § denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2018.

En utredare inom Socialdepartementet har haft i uppdrag att utreda hur ett eventuellt statligt ekonomiskt ansvar för vissa följder av evakueringar till Sverige bör avgränsas, hanteras och finansieras (dnr S2014/04755/FST). En promemoria – Mottagandet vid nationella evakueringar till Sverige (Ds 2016:43) – har utarbetats. Promemorians huvudsakliga innehåll framgår av *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2016/07473/FST).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 17 augusti 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i bilaga 4. Lagrådets yttrande finns i bilaga 5. Regeringen har i huvudsak utformat bestämmelserna i enlighet med Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnittet 5.2, 5.3 och 5.5 samt i författningskommentaren.

## 4 Bakgrund och gällande rätt

### 4.1 Tidigare evakueringar och utredningar

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

I slutet av december 2004 inträffade flodvågskatastrofen i Sydostasien när en kraftig jordbävning ägde rum utanför Indonesiens kust. De enorma vågor som följde efter skalvet drabbade som känt ett mycket stort område i Asien och även de många svenskar som vistades i regionen. De svenska erfarenheterna av katastrofen har främst beskrivits av 2005 års katastrofkommission (Sverige och tsunamin – granskning och förslag SOU 2005:104) och i Socialstyrelsens Kamedo-rapport 91 (Flodvågskatastrofen i Asien 2004 Hemtransporter och det akuta mottagandet i Sverige) som publicerades 2007.

Sommaren 2006 utbröt krig i Libanon mellan Israel och Hizbollah. Händelsen ledde till den mest omfattande evakuering av personer med hemvist i Sverige som någonsin genomförts. Totalt evakuerades mer än 8 400 personer till Sverige. Utrikesdepartementet gjorde en utvärdering av insatserna under Libanonkrisen (Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag, 2006). Kommunernas erfarenheter från evakueringen finns beskrivna i departementspromemorian Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. (Ds 2007:51) och i Socialstyrelsens Kamedo-rapport 92 (Evakuering av svenskar från

Libanon 2006 Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006) som Socialstyrelsen publicerade 2008.

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

I april 2007 tillsatte därför regeringen en parlamentarisk kommitté för att utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer i samband med kris- och katastrofsituationer i utlandet som nödvändiggör insatser som går utöver det vanliga konsulära biståndet som regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Kommittén, som antog namnet Kommittén om statens ansvar vid katastrofer utomlands, lämnade i april 2008 betänkandet *Konsulär katastrofinsats* (SOU 2008:23). I februari 2010 överlämnade regeringen propositionen *Lag om konsulära katastrofinsatser* (prop. 2009/10:98) till riksdagen. Riksdagen antog lagförslaget (bet. 2009/10:UU20, rskr. 2009/10:250). Den 1 augusti 2010 trädde lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser i kraft.

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

## 4.2 Gällande rätt

### 4.2.1 Konsulära katastrofinsatser

Enligt 1 § lagen om konsulära katastrofinsatser ska staten genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder. Av 4 § samma lag framgår att det är regeringen som beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras.

I förarbetena till den nämnda lagen anfördes bl.a. följande om vilka händelser som kan aktualisera en katastrofinsats. Händelserna kan vara av så olika karaktär som naturkatastrofer, terrorism, krigstillstånd, tekniska olyckor och smitta, men denna uppräkningslista behöver inte nödvändigtvis vara uttömmande. Varje händelse är unik och har skilda konsekvenser och det är just konsekvenserna eller följderna av en specifik händelse som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofin-

sats. Huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och minska lidande. En konsulär katastrofinsats ska alltså som utgångspunkt vara humanitär (prop. 2009/10:98 s. 22 f.).

Vidare framgår det av förarbetena att även om det inte är möjligt att förutsäga vilka åtgärder som kan komma att behöva vidtas vid en kris eller katastrof, är det troligt att den prioriterade åtgärden kommer att vara evakuering av skadade och oskadade från katastrofområdet liksom att, i förekommande fall, föra hem avlidna. Dessa åtgärder var centrala vid flodvågskatastrofen. Vid Libanonkrisen var den centrala åtgärden att evakuera människor ur en krigszon. En katastrofinsats är en extraordinär åtgärd där det kan antas att de som drabbats befinner sig i ett mycket utsatt läge oavsett om de är skadade eller inte. Vidare påpekade regeringen att det i en sådan situation är naturligt att en evakuering som utgångspunkt har Sverige som slutlig destination men att det emellertid inte kan uteslutas att en evakuering i undantagsfall kan ske till någon annan plats, t.ex. till ett grannland, om säkerhetsläget där medger en evakuering dit och de drabbade där kan få den hjälp de behöver (a. prop. s. 25 f.).

#### *Personkrets som kan omfattas av en konsulär katastrofinsats*

Enligt 3 § lagen om konsulära katastrofinsatser kan en konsulär katastrofinsats endast omfatta

1. svenska medborgare,
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,
3. i Sverige bosatta utlänningar,
4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och SÖ 1974:31), och
5. medborgare i länderna inom Europeiska unionen, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med EUF-fördraget.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. följande. En konsulär katastrofinsats kommer att aktualiseras i extraordinära situationer och ha ett humanitärt syfte. En större personkrets ska därför kunna omfattas av en katastrofinsats än vad som är fallet när det handlar om annat konsulärt stöd. Svenska medborgare och svenska medborgares utländska familjemedlemmar ska således kunna omfattas oavsett om de bor i Sverige eller utomlands. Nordiska medborgare och EU-medborgare bör omfattas av en konsulär katastrofinsats i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har beträffande dessa länder (prop. 2009/10:98 s. 51). Inom Regeringskansliet bereds en ändring av personkretsen i lagen om konsulära katastrofinsatser avseende unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Detta med anledning av Europeiska unionens råds direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt

skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG.

I 5 § första stycket lagen om konsulära katastrofinsatser anges att den som omfattas av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstår när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Av 6 § samma lag framgår att frågor om ersättning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Ersättnings-skyldighet enligt 5 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt enligt 7 § samma lag.

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

#### *Ansvarsfördelning mellan stat och kommun*

Lagen om konsulära katastrofinsatser behandlar inte ansvarsfördelningen mellan staten och den kommun och det landsting som kommer att ta emot dem som evakueras till Sverige i samband med en sådan katastrofinsats. Av förarbetena framgår att den enskildes ersättnings-skyldighet för transportkostnader enligt lagen endast avser kostnaden för transporten till dess att den ankommer till Sverige. Den behandlar alltså inte eventuella transportkostnader inom Sverige och lagen behandlar följaktligen inte heller ansvarsfördelningen mellan staten och den mottagande kommunen (prop. 2009/10:98 s. 39). Kostnadsfördelningen mellan statliga myndigheter behandlas inte heller i lagen.

### 4.2.2 **Kommunernas ansvar**

#### *Kommunalrättsliga grundprinciper*

Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska tas om hand enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) respektive 2 kap. 1 och 2 §§ i den nya kommunallagen (2017:725) som träder i kraft den 1 januari 2018. Lagrummen ger bl.a. uttryck för den s.k. lokaliserings-principen som innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga.

I kravet på allmänt intresse i samma lagrum ligger även en allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer. Att understödja enskilda betraktas nämligen inte som en ”angelägenhet av allmänt intresse” (se t.ex. RÅ85 2:79 och RÅ 1991 ref. 64).

Dessa kommunalrättsliga grundprinciper är generellt tillämpliga och för att göra undantag från dem krävs lagstöd (8 kap. 2 § första stycket 3



regeringsformen). Sådant lagstöd finns inom specialreglerade områden, exempelvis ger socialtjänstlagen (2001:453) utrymme för en kommun att ge bistånd åt enskilda.

#### *Ansvaret i akuta situationer*

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

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

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

Av bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan kommunerna i 2 a kap. socialtjänstlagen framgår också att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 §). Begreppet akuta situationer har utvecklats i praxis i fråga om kommunernas yttersta ansvar (se t.ex. RÅ 1995 ref. 70, 1996 ref. 13 och 1996 not 53). Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår att med begreppet akuta situationer avses framför allt sådana situationer som uppstår oväntat eller oförutsett, men även andra fall kan förekomma då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller annan huvudman. De insatser som kan bli aktuella är exempelvis hjälp att arrangera en hemresa, logi och matpengar fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med (prop. 2010/11:49 s. 37 och 85). I en akut situation är det således vistelsekommunen som t.ex. ska pröva om den enskilde har rätt till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen.

#### *Bistånd till enskilda*

I 3 kap. 1 § socialtjänstlagen anges de uppgifter som åvilar socialnämnden inom socialtjänsten. Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

I 4 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om rätten till bistånd. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § första stycket). Socialnämnden får härutöver ge bistånd om det finns skäl för

det (4 kap. 2 §). Närmare villkor om försörjningsstöd finns i 4 kap. 3–6 §§.

I 9 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om återkrav m.m. Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Om någon i annat fall tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden också återkräva vad som har betalats för mycket (9 kap. 1 §). I andra fall får socialnämnden återkräva bistånd som den enskilde har fått enligt 4 kap. 1 § endast om det har lämnats 1) som förskott på en förmån eller ersättning, 2) till den som är indragen i arbetskonflikt, eller 3) till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar (9 kap. 2 § första stycket). Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning (9 kap. 2 § andra stycket).

Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt 9 kap. 2 § ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten och beslutet ska delges den enskilde (9 kap. 2 § tredje stycket).

## 5 Förslag till ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

### 5.1 Erfarenheter från tidigare evakueringar

**Regeringens bedömning:** Förutsättningarna för kommunerna att lämna evakuerade det stöd och den hjälp de behöver när de anländer till Sverige bör förbättras.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som svarat instämmer eller har inga invändningar mot att förutsättningarna för kommunerna att lämna evakuerade stöd och hjälp behöver förbättras.

**Skälen för regeringens bedömning:** Lagen om konsulära katastrofinsatser behandlar inte statens ansvar efter ankomsten till Sverige och således inte heller ansvarsfördelningen mellan staten och den mottagande kommunen. Det innebär att statens ansvar för att bistå enskilda vid en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige upphör i och med att de evakuerade anländer till Sverige (prop. 2009/10:98 s. 39).

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän enligt samma bestämmelse.

Eftersom statens ansvar för att bistå de evakuerade upphör vid ankomsten till Sverige följer det således av socialtjänstlagen att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att de evakuerade får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunerna ska också pröva förutsättningarna för att ge de evakuerade bistånd när de har anlänt till Sverige. Skulle de evakuerade vid ankomsten till Sverige vara i behov av omedelbar vård följer det av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) att det är landstinget eller den kommun som ansvarar för hälso- och sjukvården inom det geografiska område till vilket evakueringen sker som ska erbjuda sådan vård.

Under flodvågskatastrofen i Sydostasien i slutet av december 2004 transporterades totalt 20 000 svenska resenärer hem till Sverige under perioden fram till den 8 januari 2005. Detta skedde dels genom charterföretagens ordinarie och inhyrda kapacitet och dels genom Utrikesdepartementets försorg. Den luftbro som svenska staten arrangerade via SAS omfattade drygt 20 flygningar till Skandinavien (Stockholm, Köpenhamn och Oslo), varav två rena sjuktransporter. Omkring 2 000 resenärer evakuerades med hjälp av den statliga insatsen. Statens insats motsvarade tio procent av det totala antalet svenska resenärer som evakuerades från Thailand (SOU 2008:23 s. 60).

Under Libanonkrisen evakuerades över 8 400 svenskar och andra personer från Libanon och Syrien mellan den 16 juli och den 16 augusti 2006 (SOU 2008:23 s. 60). Evakueringen skedde via Syrien och Cypern och därefter vidare till Sverige (SOU 2008:23 s. 60). Ungefär 70 procent av de hemvändande som anlände till Arlanda hade sin hemvist utanför Stockholmsområdet och många av de evakuerade som landade på Arlanda, Sturup och Landvetter var vid ankomsten till Sverige i behov av praktisk eller ekonomisk hjälp för att ordna t.ex. hemresa, logi eller mat (Kamedo-rapport 92 s. 56 och Socialstyrelsen, Krisberedskap inom socialtjänstens område, Vägledning för planering, 2009, s. 123). Många saknade hemvist i Sverige eftersom de återvänt till Libanon för många år sedan och inte längre hade någon bostad i Sverige. Socialtjänsten i storflygplatskommunerna blev svårt belastade och ställdes på hårda prov (Kamedo-rapport 92 s. 36).

Erfarenheterna från tidigare evakueringar visar att en av staten initierad evakuering till Sverige kan leda till att ett stort antal, kanske flera tusen, personer under en begränsad tid anländer till Sverige. Detta kan i sin tur leda till att den kommun dit de evakuerade först anländer bland annat kan komma att förorsakas kostnader för nödvändiga utlägg för att tillgodose de evakuerades behov av stöd och hjälp. Konsekvenserna av en sådan evakuering kan därmed bli stora för kommunen, särskilt om det gäller en liten kommun. Det troligaste scenariot vid en framtida evakuering är att en eller flera storflygplatskommuner under en begränsad tid kommer att få ta emot ett stort antal enskilda personer samtidigt kan komma att evakueras dit. Sveriges tre största flygplatser ligger i Sigtuna, Härryda och Svedala kommuner. Det är därför troligt att en evakuering i första hand kommer att påverka dessa kommuner och de landsting där dessa flygplatser ligger. Det kan dock inte uteslutas att en evakuering även skulle kunna påverka kommuner och landsting inom vilka det finns en större hamn, som gränsar mot ett annat land eller som av någon annan

anledning först kan komma att ta emot personer som anländer från utlandet i samband med en evakuering.

Det kan uppstå situationer där det varken är rimligt eller möjligt att göra särskilt ingående behovsprövningar eller att lägga ned den tid det tar att administrera ärenden om ekonomiskt bistånd på ett sådant sätt som krävs enligt socialtjänstlagen för att biståndet ska kunna förenas med villkor om återbetalning. Det kan också tänkas situationer där en sådan fördröjning skulle medföra att oacceptabla väntetider uppstår och det inte ens kan sägas att hjälpen ges i sådan tid att skälig levnadsnivå uppnåtts. Särskild risk för att en sådan situation uppkommer finns naturligtvis om det är ett stort antal evakuerade som är i behov av hjälp och socialnämnden har ett begränsat antal handläggare till sitt förfogande. De mottagande socialnämnderna torde i många fall ha laglig, men inte faktisk, möjlighet att ge bistånd under förbehåll om återbetalning. Ett sådant förhållande torde vara i det närmaste unikt för en evakuerings-situation (jfr Ds 2007:51 s. 178 f.).

I kommunernas verksamhetsansvar ligger att verksamheten kan genomföras också under störda förhållanden om så behövs. Socialtjänstlagen är emellertid inte anpassad till sådana förhållanden som evakueringar av ett betydande antal människor kan leda till. I övergången från en konsulär katastrofinsats utomlands behövs det nya bestämmelser för att i sådana situationer underlätta för mottagande kommuner att göra nödvändiga insatser för ett effektivt mottagande, där evakuerades behov av stöd och hjälp när de anländer till Sverige kan tillgodoses. Tidigare utredningsförslag om den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna vid en evakuering som har tagits fram har inte lett till någon ändring (se avsnitt 4.1).

Regeringen menar att det också är viktigt att kommunerna inte tvekar att göra sådana nödvändiga insatser för de evakuerade även om det kan leda till att resurserna behöver förstärkas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att kommunernas förutsättningar för att tillgodose de evakuerades behov av stöd och hjälp vid ankomsten till Sverige behöver förbättras.

## 5.2 Ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

**Regeringens förslag:** En ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige ska införas. Lagen ska gälla när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser.

Lagen ska syfta till att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att den nya lagens rubrik ska vara lag om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige. I prome-

morianers lagtext anges vidare att den nya lagen ska gälla som en direkt följd av en konsulär katastrofinsats. Vad gäller lagens syfte används begreppet mottagande kommun i stället för ankomstkommun i lagtexten. Begreppet ankomstkommun används dock i promemorians motiv. En hänvisning till 2 kap. 1 § i socialtjänstlagen saknas i promemorians lagförslag.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som svarat tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget om en ny lag om vissa befogenheter och ersättning vid evakueringar till Sverige. *Socialstyrelsen* instämmer i bedömningen att det är mer lämpligt att införa de föreslagna bestämmelserna genom en ny lag och inte i socialtjänstlagen. *Helsingborgs kommun* anser att lagförslaget ger kommunen bättre förutsättningar att skyndsamt ge stöd och hjälp till de evakuerade. *Sveriges Kommuner och Landsting* ställer sig positivt till att kommunernas ansvar i samband med en nationell evakuering till Sverige förtydligas.

### Skälen för regeringens förslag

#### *En ny lag ska införas*

Som framgått av föregående avsnitt har regeringen bedömt att det finns ett behov av att förbättra förutsättningarna för kommuner att lämna de evakuerade det stöd och den hjälp de behöver när de ankommer till Sverige. I övergången från en konsulär katastrofinsats utomlands behövs därför nya bestämmelser för att underlätta för kommuner att i sådana situationer göra nödvändiga insatser för att kunna tillgodose de evakuerades behov av stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen när de anländer till Sverige.

Regeringen bedömer att det inte är lämpligt att utöka lagen om konsulära katastrofinsatser med bestämmelser som visserligen rör följderna av, men inte är en del av den konsulära katastrofinsatsen. Inte heller är det lämpligt att lägga in de situationsspecifika bestämmelserna i socialtjänstlagen, som är mer generell. Bestämmelserna har inte heller bedömts passa in i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter eller i lagen om (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som i fredstid endast gäller vid extraordinära händelser.

För att så långt som möjligt hålla samman de bestämmelser som nu föreslås, där vissa kräver lagstöd (se avsnitt 4.2.2), föreslår regeringen därför att det i stället införs en ny lag. För att tydliggöra innehållet i den nya lagen föreslår regeringen i enlighet med *Lagrådets* synpunkter att den nya lagens rubrik ska vara lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige.

#### *Den nya lagens tillämpningsområde*

Lagen om konsulära katastrofinsatser reglerar vilket ansvar svenska staten ska ha för att bistå svenskar som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands. Av 1 § framgår att staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens

karaktär, följer och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller möter särskilda hinder.

Det finns flera definitioner av kris och katastrof, exempelvis kan med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner (jfr prop. 2007/08:92 s. 77). Av förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser framgår att begreppen kris och katastrof inte definieras närmare i lagen för att ge utrymme för större handlingsfrihet. Det är i stället konsekvenserna som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofinsats. Huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och för att minska lidande. Av detta följer att en katastrofinsats som utgångspunkt ska vara humanitär (prop. 2009/10:98 s. 22 f.).

En grundförutsättning för att staten ska kunna genomföra en konsulär katastrofinsats vid en kris eller katastrof utomlands är att många människor med anknytning till Sverige drabbas. Det kan här vara fråga om människor som har dödats eller skadats, men också om människor som riskerar att dödas, skadas eller på annat sätt orsakas ett inte obetydligt lidande. Det har inte ansetts möjligt eller önskvärt att fastställa en numerär gräns för vad som avses med många drabbade människor. Att det måste handla om ett betydande antal är emellertid uppenbart (a. prop. s. 48 f.).

En evakuering kommer med stor sannolikhet att vara det centrala inslaget under en konsulär katastrofinsats. Det är vid en sådan nationell evakuering av ett stort antal människor som det finns behov av att underlätta för kommuner att bistå de evakuerade med stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen när de ankommer till Sverige. Regeringen anser således att den nya lagen endast ska gälla när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser.

Det är regeringen som fattar beslut om att en konsulär katastrofinsats ska genomföras enligt 4 § lagen om konsulära katastrofinsatser. Av förarbetena framgår att utrikesförvaltningen och berörda myndigheter kommer att kunna vidta en rad operativa åtgärder innan regeringen fattar ett formellt beslut om en katastrofinsats. Det är emellertid först genom regeringens beslut som bestämmelserna i lagen om konsulära katastrofinsatser blir tillämpliga (a. prop. sid. 33 f.).

För att det ska bli tydligt för kommunerna när den föreslagna lagen ska gälla menar regeringen att det krävs att regeringen har fattat beslut om en konsulär katastrofinsats enligt 4 § lagen om konsulära katastrofinsatser.

*Lagrådet* har i sitt yttrande påpekat att det i lagrådsremissen finns oklarheter avseende när den föreslagna lagen ska upphöra att vara tillämplig. Regeringen vill med anledning av detta förtydliga att den föreslagna lagen ska kunna tillämpas så länge evakueringen till följd av ett beslut om en konsulär katastrofinsats pågår, men även kan komma att tillämpas en kortare period efter att de operativa åtgärder som vidtagits med stöd av lagen om konsulära katastrofinsatser avslutats. Skälet till detta är att en kommun, enligt regeringen, bör kunna tillämpa lagen även i förhållande till de sist ankomna som har evakuerats under en konsulär katastrofinsats och som således har evakuerats under tiden den konsulära katastrofinsatsen pågår men där katastrofinsatsen avslutats i samband med att de har anlänt till Sverige. Det rör sig i dessa fall om insatser i ett

par dagar till omkring en vecka efter att den konsulära katastrofinsatsen avslutats. Avgörande för om lagen får tillämpas är om insatserna vidtas för att ge stöd och hjälp åt personer som evakuerats vid en konsulär katastrofinsats. Det är inte möjligt att ange en särskild tidpunkt kopplad till när lagen om konsulära katastrofinsatser inte längre ska tillämpas, då det inte går att förutse vad som kommer att inträffa och hur lång tid de operativa insatserna kommer att pågå. I praktiken borde det emellertid framgå av omständigheterna hur länge katastrofinsatsen anses pågå. Lagen om konsulära katastrofinsatser gäller emellertid bara för en specifik kris. Om det blir en ny kris i samma område vid en senare tidpunkt, måste i så fall ett nytt beslut fattas.

Med en *evakuerad* ska avses den som omfattas av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Av 3 § i den nämnda lagen framgår att en konsulär katastrofinsats ska kunna omfatta svenska medborgare, svenska medborgares utländska familjemedlemmar samt i Sverige bosatta utlänningar. Av samma paragraf framgår att en konsulär katastrofinsats också ska kunna omfatta övriga nordiska medborgare och EU-medborgare, i den utsträckning som framgår av en samarbetsöverenskommelse mellan de nordiska länderna respektive EUF-fördraget (se närmare i avsnitt 4.2.1).

Det krävs enligt den föreslagna bestämmelsen att den evakuerade har anlänt till Sverige vid en konsulär katastrofinsats. Av förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser framgår bl.a. följande (prop. 2009/10:98 s. 26). Vilka åtgärder staten kan komma att behöva vidta inom ramen för en katastrofinsats hänger samman med hur de drabbades behov kan mötas av andra aktörer. Statens ansvar är sekundärt i förhållande till andra aktörer. De insatser som bl.a. värdland, reseföretag och försäkringsbolag gör för att möta de behov som de drabbade inte själva kan hantera kommer således att styra omfattningen av statens insats. Om exempelvis säkerhetsläget i ett kris- eller katastrofområde omöjliggör att någon annan aktör än staten genomför en evakuering, hindrar det emellertid inte att övriga aktörers resurser och kontakter ändå skulle kunna utnyttjas. Ett visst mått av handlingsfrihet är därför nödvändigt.

Som anförts är statens ansvar sekundärt i förhållande till andra aktörers vid konsulära katastrofinsatser. Regeringen anser därför att den föreslagna lagen även ska gälla den som drabbats av den kris eller katastrof utomlands som utlöst insatsen och under pågående evakuering på egen hand eller med hjälp av t.ex. ett reseföretag eller försäkringsbolag lyckas ta sig till den plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen. Den evakuerade behöver alltså inte ha anlänt till Sverige med av staten disponerade transportmedel. För att tydliggöra detta har regeringen, efter synpunkter från *Lagrådet* valt att använda ordet "vid" en konsulär katastrofinsats i lagen. En förutsättning för att den föreslagna lagen ska gälla är att regeringen fattat beslut om en konsulär katastrofinsats.

#### *Den nya lagens syfte*

Erfarenheterna av tidigare evakueringar och syftet med en katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser talar för att det kan förväntas att många av de evakuerade kommer att ha behov av stöd och hjälp när

de anländer till Sverige. Konsekvenserna av en sådan evakuering kan därmed bli stora för den kommun där de evakuerade först anländer, särskilt om det gäller en liten kommun. Regeringen har därför gjort bedömningen att förutsättningarna för kommunerna att lämna evakuerade det stöd och den hjälp de behöver när de anländer till Sverige bör förbättras (se avsnitt 5.1).

Med *ankomstkommun* avses den kommun i Sverige dit de evakuerade först ankommer från utlandet. Regeringen anser att begreppet ankomstkommun bör införas i lagtexten för att tydliggöra att det handlar om stöd och hjälp i samband med ankomsten till Sverige. I de fall de evakuerade är bosatta i ankomstkommunen ansvarar kommunen för stöd och hjälp enligt 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. I de fall de evakuerade är bosatta i en annan kommun är ankomstkommunen ansvarig för stöd och hjälp i en akut situation enligt 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen.

När det anländer ett stort antal evakuerade till ankomstkommunen, kan det vara svårt för kommunen att ge sådant stöd och sådan hjälp som de evakuerade inte kan vänta med. Det kan exempelvis vara svårt att i varje enskilt fall pröva behov av bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Vidare kan ankomstkommunen behöva begära hjälp från andra kommuner och kunna få ersättning för kostnader som är hänförliga till det stöd och den hjälp de evakuerade fått i samband med ankomsten till Sverige. Syftet med ersättningen bör vara att kompensera drabbade kommuner genom att i efterhand fördela de initiala kostnader som kan uppkomma för ankomstkommunen på alla kommuner. Regeringen anser sammanfattningsvis att syftet med den nya lagen ska vara att underlätta för en ankomstkommun att ge stöd och hjälp, utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, till evakuerade som anländer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats.

## 5.3 Bistånd till enskilda och samverkan mellan kommuner

### 5.3.1 Bistånd till enskilda

**Regeringens förslag:** När en kommun ger stöd och hjälp, utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige ska kommunen få ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorians lagförslag föreslås att kommunen får lämna nödvändigt bistånd oberoende av vad som gäller enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. I promemorian föreslås även att bistånd inte får återkrävas. En hänvisning till 2 kap. 1 § i socialtjänstlagen saknas i promemorians lagförslag.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat bestämelsen tillstyrker eller har inga invändningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Sådana kriser eller katastrofer utomlands som kan leda till konsulära katastrofinsatser kommer sannolikt att



leda till att personer som evakueras anländer till Sverige med behov av psykosocialt stöd och utan särskilt många personliga tillhörigheter, om ens några. Enligt förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser framgår att de resurser som finns att tillgå i första hand ska användas för att ta hem personer som har drabbats. Någon rätt att få medföra bagage är knappast aktuell (prop. 2009/10:98 s. 27). Under sådana förhållanden kan evakuerade vid ankomsten, i likhet med vad som tidigare varit fallet, förväntas ha behov av stöd och hjälp av kommunen.

Grundprincipen enligt socialtjänstlagen är att den kommun där den enskilde vistas (vistelsekommunen) ansvarar för stödet och hjälpen vilket framgår av 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver enligt 3 § samma kapitel. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer enligt 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen. Enligt förarbetena till socialtjänstlagen kan det i sådana situationer röra sig om hjälp att arrangera en hemresa och att bistå i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med (prop. 2010/11:49 s. 36 f. och 85).

En kommun som först tar emot evakuerade personer när de anländer till Sverige (ankomstkommunen) till följd av en konsulär katastrofinsats, har således både ett ansvar för stöd och hjälp för dem som är bosatta i kommunen och i förhållande till personer som saknar hemvist i kommunen.

Eftersom en evakuering i de flesta fall borde innebära en sådan akut situation för de evakuerade, är det ankomstkommunen som också har att pröva om den enskilde har rätt till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. De evakuerade kan i många fall anlända helt utan personliga tillhörigheter och det innebär i de flesta fall en sådan akut situation vid ankomsten för den enskilde som avses enligt 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen.

Bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen kan bestå inte endast av ekonomisk hjälp utan även av t.ex. praktisk hjälp eller stöd. Socialtjänstlagens bestämmelser förutsätter att en behovsprövning görs i varje enskilt fall (se t.ex. RÅ 1991 ref. 61).

Regeringen anser att det inte kan uteslutas att förhållandena vid ankomsten kan vara sådana att det kan finnas behov av att kunna ge de evakuerade bistånd även då behovsprövning i varje enskilt fall enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas eller sådan behovsprövning inte är möjlig att genomföra. Det finns risk för att ett sådant förfarande skulle ta mycket tid, väcka upprörda känslor hos människor som evakuerats och därmed försvåra i stället för att underlätta kommunens arbete. Det finns även ett allmänt intresse, inte minst av säkerhetsskäl, att motverka stora och långvariga folksamlingar på ankomstplatsen.

Det är enligt regeringens mening särskilt viktigt att evakuerades behov av stöd och hjälp kan tillgodoses skyndsamt när det bland de drabbade finns barn, äldre, sjuka eller personer med funktionsnedsättning som av olika skäl kan ha svårt att klara sig själva. I sammanhanget kan nämnas att av de ca 8 400 personer som evakuerades under Libanonkrisen 2006 var knappt 50 procent barn, varav knappt 40 procent var barn under 7 år (Kamedo-rapport 92 s. 64).

För att undvika en sådan situation som den nu beskrivna och därmed underlätta för en kommun att ge stöd och hjälp utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen föreslår regeringen att det införs en bestämmelse om att en kommun får ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning. Kommunen har därmed möjlighet att se till att de evakuerade får stöd och hjälp vid ankomsten, oavsett hur många evakuerade som anländer till kommunen.

Enligt *Socialstyrelsens* mening behöver det även övervägas om det kan tydliggöras i vilket skede det inte längre ska anses röra sig om insatser som är hänförliga till ankomsten och lagens bestämmelser inte längre är tillämpliga. Syftet med bestämmelsen är enligt regeringen att den ska tillämpas vid ankomsten. Den enskildes ankomst omfattar en mycket kort tidsrymd, dvs. från några dagar till omkring en vecka efter att den evakuerade anlät till Sverige. Den konsulära katastrofinsatsen kan emellertid pågå under en något längre tidsperiod. Erfarenheterna från t.ex. flodvågskatastrofen i Sydostasien visar att evakueringen pågick under ca två veckor. Som framgår av avsnitt 5.2 är lagens bestämmelser tillämpliga endast i förhållande till dem som evakueras under tiden en konsulär katastrofinsats pågår.

Att lämna nödvändigt bistånd i enlighet med den föreslagna lagen bör vara en möjlighet och inte en skyldighet. Kommunerna tillåts därmed att frivilligt lämna sådant nödvändigt bistånd. Den nya bestämmelsen är inte avsedd att innebära någon inskränkning av enskildas rätt att göra anspråk på bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen och kommunens skyldighet att pröva ett sådant anspråk. Således är 4 kap. socialtjänstlagen fortfarande tillämplig vid ankomsten. Den nya lagen ger i stället socialnämnden en utökad möjlighet att snabbt och effektivt ge stöd och hjälp till evakuerade under en avgränsad tidsrymd utan att göra en sedvanlig individuell behovsbedömning.

*Lagrådet* konstaterar att det av remissen förefaller oklart om bestämmelsen innebär att det inte krävs en individuell prövning i samband med att biståndet ges eller om det genom bestämmelsen tillkommer en särskild form av bistånd, s.k. nödvändigt bistånd. Enligt Lagrådets mening saknas anledning att ge bestämmelsen annat innehåll än att det inte krävs en individuell prövning i den aktuella situationen.

Den föreslagna bestämmelsen syftar enligt regeringen till att ge kommunen befogenhet att fatta beslut om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen utan en sådan individuell prövning som förutsätts i 4 kap. socialtjänstlagen. Kommunen kan således med stöd av bestämmelsen fatta beslut om att bevilja stöd utan att närmare pröva om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Bestämmelsen är inte heller avsedd att medföra några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för kommunen, utöver det ansvar för kommunen som följer av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen är alltså avsedd att utgöra ett komplement till 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen och är därför enligt regeringens mening närmast att se som en speciell form av bistånd som endast kan lämnas under den specifika situationen då evakuerade anländer till en kommun vid en konsulär katastrofinsats.

Bestämmelsen innebär ett undantag från det principiella förbudet för kommuner att ge understöd åt enskilda som uttrycks i 2 kap. 1 § kommu-

### *Närmare om nödvändigt bistånd*

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

Med evakuerade avses i den föreslagna lagen dem som omfattas av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Med utgångspunkt i de personkategorier som omfattas av 3 § i den lagen (se avsnitt 4.2.1) kan de evakuerades tänkbara behov av stöd och hjälp antas se olika ut beroende på hur stark deras anknytning till Sverige är.

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

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

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

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

Det bör vara situationen när de evakuerade anländer från utlandet som får avgöra om kommunen behöver tillämpa den föreslagna bestämmelsen. Med nödvändigt bistånd bör avses sådant bistånd som kommunen i den uppkomna situationen bedömer behövs för att tillgodose de akuta behov som evakuerade uppvisar eller på annat sätt ger uttryck för av t.ex. mat och dryck, skyddande filter eller kläder och bussbiljetter. I en sådan situation bör det också vara möjligt för kommunen att lämna evakuerade nödvändigt bistånd för vidaretransport med t.ex. buss, tåg, eller flyg till hemorten om de inte själva ordnar med vidaretransporten. Om situa-

tionen vid ankomsten kräver det, kan kommunen också behöva lämna nödvändigt bistånd för husrum och förnödenheter i avvaktan på vidaretransporten.

Det är inte möjligt att förutse och exakt ange vilket bistånd som kan behövas. Någon ytterligare precisering av lagtexten än den nu föreslagna bör därför inte göras.

#### *Nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning*

Bistånd enligt socialtjänstlagen är som huvudregel inte förenat med återbetalningsskyldighet. Socialnämnden har ingen ovillkorlig skyldighet att lämna bistånd men får enligt 4 kap. 2 § samma lag ge bistånd utöver vad som följer av rätten till bistånd enligt 1 §, om det finns skäl för det. Har ekonomisk hjälp lämnats utöver vad som följer av rätten till bistånd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning enligt 9 kap. 2 § andra stycket. Det är således möjligt för socialnämnden att lämna bistånd även till den som saknar rätt till bistånd. Det finns i ett sådant fall också möjlighet att kräva återbetalning om biståndet lämnats under villkor om återbetalning.

Sådana kriser eller katastrofer utomlands som kan leda till konsulära katastrofinsatser kommer sannolikt att leda till att ett stort antal personer evakueras och anländer till Sverige. I en sådan situation kan det också vara svårt och mindre lämpligt att lägga ned den tid det tar att handlägga biståndsärenden på ett sådant sätt som socialtjänstlagen kräver för att lämna förbehåll om återbetalning. Återkravsrätten förutsätter nämligen bl.a. att kommunen redan när stödet lämnas har klargjort för den enskilde dennes återbetalningsskyldighet. Nödvändigt bistånd enligt den nya lagen ska enligt regeringens mening därför inte få förenas med villkor om återbetalning.

En avgörande förutsättning för att bestämmelsen ska få tillämpas bör dock vara att regeringen fattat beslut om en katastrofinsats med evakuering till Sverige. Om personer som drabbats av en kris eller katastrof utomlands och som tar sig till Sverige utan att regeringen beslutat om en konsulär katastrofinsats med evakuering hit har behov av bistånd, måste rätten prövas enligt 4 kap. socialtjänstlagen.

#### *Dokumentationskrav m.m.*

Enligt *Socialstyrelsen* behöver det tydliggöras hur andra bestämmelser ska tillämpas vid tillämpningen av den nya föreslagna lagen, t.ex. krav i socialtjänstlagen och förvaltningslagen (1986:223) på utredning, dokumentation, kommunicering och motivering av beslut.

Av 11 kap. 8 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden, i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, ska tillämpa ett antal bestämmelser i förvaltningslagen, bl.a. 14 § om parts rätt att meddela sig muntligen, 16 och 17 §§ om parts rätt att få del av uppgifter, 20 § om motivering av beslut och 21 § om underrättelse om beslut. Som anförts ovan skapar den nya bestämmelsen om att nödvändigt bistånd får ges till evakuerade utan föregående individuell prövning inte någon rättighet för enskilda eller skyldighet för kommunen, varför 11 kap. 8 § socialtjänstlagen inte ska tillämpas i dessa fall.

Vad gäller frågan om utredning ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Vad gäller krav på dokumentation framgår av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Vidare framgår av bestämmelsen att dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Kraven på utredning och dokumentation enligt de nämnda bestämmelserna i socialtjänstlagen bör enligt regeringen kvarstå i samband med kommunens insats att ge de evakuerade stöd och hjälp. I en akut situation när det under kort tid anländer ett stort antal evakuerade med behov av stöd och hjälp så lär vistelsekommunens handläggning av ärenden om bistånd, t.ex. i fråga om utredning och dokumentation, emellertid inte ske på annat sätt än ytterst förenklat. Kommunen bör vidare ha intresse av att ha nödvändigt underlag för att kunna söka ersättning från staten för kostnader i samband med mottagandet (se avsnitt 5.4.1).

### *Sekretess*

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess, med vissa undantag, inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Med socialtjänst förstås där bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Regeringens förslag faller därmed in under sådan verksamhet som avses i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Socialtjänstsekretessen enligt den nämnda bestämmelsen är därför även tillämplig på uppgifter om enskilda evakuerade.

### 5.3.2 Samverkan mellan kommuner

**Regeringens förslag:** En kommun ska få hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige. Sådan hjälp ska få lämnas efter en begäran av ankomstkommunen. En kommun som hjälper en ankomstkommun ska även få lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorians lagförslag anges inte att det är ankomstkommunen som ger stöd och hjälp och som ska begära hjälp av en kommun. Det framgår dock av motiven i promemorian.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat bestämmelsen tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Umeå kommun* är positiv till förslaget men anser att det är otillräckligt att det i 4 § är formulerat på så sätt att en kommun på begäran får lämna hjälp, och att det därmed inte finns föreskrivet någon skyldighet för annan

kommun att ge hjälp. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det är positivt att kommunernas befogenheter att samverka utökas.

**Skälen för regeringens förslag:** Den eller de kommuner till vilka evakuerade personer anländer från utlandet efter en konsulär katastrofinsats har, som framgått i avsnitt 4.2.2, ett ansvar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen även i förhållande till dem som saknar hemvist i kommunen.

Regeringen anser att erfarenheter från tidigare evakueringar talar för att en annan kommun kan behöva hjälpa den kommun dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen). Att det är frågan om att få hjälpa en ankomstkommun bör framgå av lagtexten. I syfte att underlätta för ankomsten av de evakuerade till Sverige föreslår regeringen därför att en kommun ska få hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige. Sådan hjälp ska få lämnas efter en begäran av ankomstkommunen.

Den ankomstkommun som behöver hjälp bör begära det av en annan kommun. Med hänsyn till svårigheterna med att förutse händelseförloppet och omfattningen av hjälpen bör möjligheten till samverkan mellan kommuner göras så öppen som möjligt och inte begränsas till grannkommuner eller dylikt.

För att möjliggöra för en annan kommun än den dit de evakuerade först anländer att lämna sådan hjälp och nödvändigt bistånd krävs att det i lag görs avsteg från lokaliseringsprincipen och det principiella förbudet mot att ge understöd åt enskilda (se avsnitt 4.2.2).

Med hänsyn till att de händelser som kan leda till evakueringar kan vara av högst olika slag och svåra att förutse kommer också behovet av hjälp från andra kommuner att se olika ut. Om det finns behov av hjälp är det tänkbart att en kommun skulle kunna behöva bistå ankomstkommunen med t.ex. personalresurser och ekonomiska medel.

En kommun som lämnar hjälp till ankomstkommunen får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §. *Piteå kommun* anser att det behöver klargöras huruvida ankomstkommunen bekostar hela resan till slutdestinationen. Enligt regeringens mening bör bestämmelsen inte endast kunna tillämpas av den kommun dit evakuerade först anländer från utlandet (ankomstkommunen) utan även för den eller de kommuner som kan komma att hjälpa ankomstkommunen när de evakuerade anländer till Sverige. Andra kommuner än ankomstkommunen kan därmed bekosta t.ex. resor. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska dock ankomstkommunen ha begärt hjälp från kommunen i fråga. För att kommunen ska få ersättning för sådana kostnader enligt 5 § krävs att de ska vara direkt hänförliga till det stöd och den hjälp de evakuerade fått vid ankomsten till Sverige (se vidare avsnitt 5.4).

*Umeå kommun* menar att det bör finnas en möjlighet för en nationell myndighet att besluta att en kommun ska lämna begärd hjälp. Enligt regeringens mening bör det inte föreskrivas någon skyldighet för vissa kommuner att lämna hjälp. En sådan skyldighet skulle innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen som går utöver vad som är nödvändigt. Den kommun som på begäran ändå gör det bör emellertid ha rätt till ersättning.

Lagrådet föreslår att rubriken till paragrafen ”Bistånd mellan kommuner” i stället lämpligen kan vara ”Samverkan mellan kommuner”.

Regeringen har ändrat rubriken i enlighet med Lagrådets förslag.

Prop. 2017/18:29

## 5.4 Ersättning till kommuner

### 5.4.1 Ersättning av staten

**Regeringens förslag:** En kommun ska efter ansökan ha rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorians lagtext anges att med stöd och hjälp avses även nödvändigt bistånd enligt 3 § och bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterar förslaget är positiva till att de drabbade kommunerna har rätt till ersättning av staten. *Svedala kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det tydligare bör framkomma vad som kan utgöra ersättningsgilla kostnader och att en ankomstkommun kan komma att få stora kostnader för evakuerade som saknar hemvist i Sverige.

**Skälen för regeringens förslag:** När evakuerade anländer till Sverige kan de befinna sig i en sådan akut situation som avses i 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen. Även om det vid ankomsten står klart att en annan kommun än ankomstkommunen är ansvarig för stöd och hjälp till den enskilde (jfr 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen) har således vistelsekommunen ensam ansvaret i den akuta situationen och bär även kostnaderna för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde då kan behöva.

Regeringen anser att påfrestningarna – både personellt och ekonomiskt – kan bli stora för ankomstkommunen, särskilt för en liten kommun. En evakuering kommer sannolikt att medföra insatser av en kommun långt över det normala. Ankomstkommunen kan framför allt komma att förorsakas dels kostnader för nödvändiga utlägg för vidaretransporter, logi m.m., dels merkostnader i form av löner och övertidsersättning för det arbete som behöver utföras när de evakuerade anländer till kommunen.

Det kommer endast att vara ett begränsat antal kommuner som belastas av kostnader vid framtida evakueringar, sannolikt i första hand de tre största flygplatskommunerna. Regeringen föreslår därför att en kommun ska ha rätt att få ersättning från staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige. Rätten till ersättning ska regleras i den nya lagen.

Regeringen menar att för att ersättning ska betalas bör det vara frågan om skäliga kostnader som är *direkt hänförliga* till stöd och hjälp som de evakuerade fått vid ankomsten till Sverige vid en konsulär katastrofinsats. Kostnaderna måste alltså vara direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som en kommun lämnat de evakuerade i samband med att de anlände. Med stöd och hjälp avses också bistånd som kommunen då kan ha lämnat antingen som nödvändigt bistånd enligt 3 § eller som bistånd

enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Regeringen anser dock att detta inte behöver förtydligas i lagtexten. Enligt regeringens mening ska 5 § vara tillämplig i samband med den evakuerades ankomst. Den enskildes ankomst omfattar en mycket kort tidsrymd, dvs. från några dagar till omkring en vecka efter att den evakuerade anlät till Sverige.

Det är inte uteslutet att människor tar sig till Sverige t.ex. på egen hand eller med hjälp av ett annat lands evakueringsinsatser innan regeringen fattat beslut om en konsulär katastrofinsats. En kommuns kostnader för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen till dessa personer är dock inte ersättningsgilla.

Kostnader som kan uppkomma efter ankomsten är inte ersättningsgilla. Det innebär att kostnader som en kommun efter ankomsten kan ha för stöd och hjälp till enskilda evakuerade som har hemvist i eller bosätter sig i kommunen inte ger rätt till ersättning. Kostnaderna får alltså inte avse bistånd efter ankomsten eller i en annan kommun dit den enskilde rest vidare. Däremot är skäligen kostnader som en kommun förorsakas när kommunen lämnar evakuerade stöd och hjälp när de anländer från utlandet ersättningsgrundande.

Kostnader som en ankomstkommun kan ha för stöd och hjälp till enskilda efter det akuta skedet av ett mottagande t.ex. i form av ekonomiskt bistånd till den som har hemvist i eller som avser att bosätta sig i kommunen ska därför inte ge rätt till ersättning. Detsamma gäller sådan planering som kan ingå i kommunens förebyggande arbete. Kommuner och landsting får enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ersättning av staten för sådana uppgifter som de utför och enligt den lagen är skyldiga att utföra, under förutsättning att verksamheten är till nytta för hanteringen av extraordinära händelser av mycket omfattande och svårt slag samt höjd beredskap. Enligt förarbeten till den lagen (prop. 2005/06:133 s. 162) kan de åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis vara till nytta även för sådana extraordinära händelser i övrigt som kan tänkas inträffa. Samma resonemang bör kunna föras när det gäller förebyggande åtgärder inför eventuella framtida evakueringar.

Skäligen kostnader för stöd och hjälp som en kommun kan behöva lämna till evakuerade för vidaretransport och nödvändigt uppehälle i avvaktan på vidaretransporten bör kunna ersättas. Skäligen kostnader som uppkommer för den kommun som bistår ankomstkommunen under vidaretransporten från ankomstkommunen till hemkommunen eller till den kommun den evakuerade har för avsikt att bosätta sig i bör också kunna ersättas. Till kommunens ersättningsgilla kostnader bör även kunna räknas t.ex. personalkostnader och kostnader för hyra av transportmedel eller mottagningslokal som kommunen kan förorsakas extra kostnader för när evakuerade får stöd och hjälp vid ankomsten. Kostnaderna bör vara skäligen i den meningen att de ska vara proportionerliga i förhållande till situationen när de evakuerade anländer och inte avse t.ex. dyrare transportmedel och husrum än nödvändigt.

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



nämnda kostnader för samma personkategori som en kommun föreslås få lämna nödvändigt bistånd till (se avsnitt 5.3.1).

*Trelleborgs kommun* menar att det är svårt att avgöra ifall de evakuerade har stark anknytning till Sverige när de inte har någon tidigare bostadsort i Sverige att återvända till. Om ankomstkommunen ger bistånd enligt 3 § när den evakuerade i själva verket inte har någon anknytning enligt kriterierna borde, enligt Trelleborgs kommun, kommunen fortfarande ha rätt till ersättning om regeringen påvisat tidpunkten som en konsulär katastrofsituation.

Vid en evakuering har UD ansvar för att leda och samordna det konsulära krisarbetet utomlands. I UD:s ansvar ingår överföring av tillgänglig, relevant information som rör evakueringsinsatsen och de evakuerade till ansvariga aktörer i Sverige. En överlämning bör, om möjligt, ske innan personerna ankommer till Sverige. Enligt regeringens mening skulle därför ankomstkommunen ha goda möjligheter att avgöra vilka personer som omfattas av evakueringen och som därmed ankommit till Sverige till följd av en konsulär katastrofinsats och således vilka som omfattas av den föreslagna lagen och ersättningsbestämmelsen i 5 §.

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

*Stockholms läns landsting* anser att promemorian inte till fullo beaktar landstingens potentiellt mycket stora ansvar vid en nationell evakuering och att en rättvis finansieringsprincip därför bör tas fram för såväl ankomstkommuner som ankomstlandsting. Enligt regeringens mening bör landstingen ha goda förutsättningar att klara av att hantera sitt ansvar på hälso- och sjukvårdsområdet vid evakuering till Sverige, till skillnad från kommunernas socialtjänstansvar som inte är anpassat för sådana åtgärder som krävs för att kunna ta emot ett stort antal evakuerade som under kort tid ankommer till kommunen med behov av stöd och hjälp.

#### 5.4.2 Fördelning av kostnaderna i efterhand

**Regeringens bedömning:** De kostnader som uppkommer för kommuner som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige vid en konsulär katastrofinsats bör fördelas inom hela kommunsektorn. Samtliga kommuner bör bära en proportionerlig del av kostnaderna vilket bör regleras i efterhand.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Kommuner och Landsting, Svedala kommun* och *Stockholms kommun* anser att kostnader för evakuerade som uppkommer efter ett beslut om konsulär katastrofinsats och evakuering inte ska fördelas mellan kommunerna, utan i sin helhet ersättas av staten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det ligger redan inom kommunernas verksamhetsansvar att i akuta situationer tillhandahålla stöd och hjälp till dem som vistas i kommunen och vid behov pröva behovet av bistånd. Detta förändras inte av att kommunerna föreslås få nya

befogenheter för att underlätta verksamhetsansvaret vid en evakuering (se avsnitt 4.2.2).

Förslaget om befogenhet att lämna nödvändigt bistånd utan individuell prövning innebär således inget utökat åtagande för kommunerna. Finansieringsprincipen är alltså inte tillämplig. Det kan därför inte bli frågan om ett statligt ekonomiskt ansvar för kommunernas insatser för att lämna de evakuerade det stöd och den hjälp som de behöver.

Påfrestningarna – både personellt och ekonomiskt – kan bli stora för kommuner som ger stöd och hjälp vid en konsulär katastrofinsats, särskilt för en liten kommun. En evakuering kommer sannolikt att medföra insatser som är långt över det normala. Det är dock inte rimligt att endast vissa kommuner ska behöva drabbas av kostnader vid en evakuering efter en konsulär katastrofinsats. För att ekonomiskt underlätta för kommunerna bör därför kostnaderna kunna fördelas inom hela kommunsektorn. Enligt regeringens mening är ett sätt att åstadkomma en sådan fördelning att ge kommunerna rätt till ersättning av staten för kostnader i samband med evakueringen och i efterhand låta samtliga kommuner bära en proportionerlig del av den kostnad som motsvarar vad de drabbade kommunerna ersatts med. Detta innebär att de kostnader som endast ett fåtal kommuner får i övergången från en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige i efterhand fördelas på alla kommuner.

Kostnaderna bör fördelas mellan alla kommuner i efterhand genom att det generella statsbidraget, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, justeras nästkommande år.

### 5.4.3 Handläggningen av kommunernas ersättningsanspråk

**Regeringens bedömning:** Socialstyrelsen bör pröva framtida ersättningsanspråk från kommunerna.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat bedömningen tillstyrker eller har inga invändningar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommunerna föreslås ha rätt till ersättning från staten för skäligena kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått i samband med ankomsten till Sverige (se avsnitt 5.4.1). Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst och ska enligt förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen bl.a. pröva frågor om statsbidrag. Socialstyrelsen bedöms därför vara den myndighet som är bäst lämpad att pröva framtida ersättningsanspråk från kommunerna.

## 5.5 Överklagande

**Regeringens förslag:** Beslut om ersättning till kommuner enligt 5 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorians lagtext saknas överklagandebestämmelser, men i förslag till förordning om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige finns en upplysningsbestämmelse om överklagande. Av den bestämmelsen framgår att det i 22 a § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Vidare framgår av promemorians motiv att beslut om nödvändigt bistånd till enskilda bör kunna bli föremål för domstolsprövning genom s.k. laglighetsprövning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte kommenterat frågan om överklagande.

**Skälen för regeringens förslag:** År 1998 infördes i 22 a § förvaltningslagen huvudregeln om att rättslig överprövning av förvaltningsbeslut sker i allmän förvaltningsdomstol (jfr prop. 1997/98:101 s. 58 f.). Bestämmelsen innebär att allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans, är rätt forum för överklagande av sådana beslut. Om det finns avvikande bestämmelser i någon annan lag eller i en förordning har dessa dock företräde (3 § första stycket förvaltningslagen). Av 22 a § andra stycket förvaltningslagen framgår vidare att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen anser att det bör förtydligas att beslut om ersättning till en kommun enligt 5 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut än beslut enligt 5 § ska enligt regeringens mening inte kunna överklagas som förvaltningsbesvär.

Lagrådsremissen innehöll ett uttryckligt förbud mot att överklaga andra beslut enligt den föreslagna lagen. *Lagrådet* har efterfrågat ett förtydligande av vilka beslut som avses. Av den föreslagna 3 § framgår bl.a. att kommunen få ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd), se avsnitt 5.3.1. Det kan röra sig om beslut att t.ex. ordna vidaretransport till bostadsorten och att tillgodose enskildas behov av mat och dryck samt husrum. Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger enligt artikel 6.1 var och en rätt till domstolsprövning av bl.a. civila rättigheter och skyldigheter. Om det i lagstiftningen finns en rätt till en social förmån, innebär detta som regel att artikel 6.1 är tillämplig (jfr Ds 2005:9 s. 29). Genom den föreslagna bestämmelsen i 3 § om nödvändigt bistånd skapas ingen rätt till en sådan förmån för den enskilde. Europakonventionen kräver därför inte att ett beslut om nödvändigt bistånd ska förenas med en rätt för den enskilde att överklaga kommunens beslut till domstol. Det finns inte heller något annat skäl till att lämna förslag till en bestämmelse om att den evakuerade ska kunna överklaga ett beslut enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 § om nödvändigt bistånd som förvaltningsbesvär.

Kommunens beslut att frivilligt lämna nödvändigt bistånd enligt bestämmelsen bör däremot kunna bli föremål för domstolsprövning genom s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) respektive 13 kap. i nya kommunallagen (2017:725). För att förtydliga att någon inskränkning i kommunmedlemmars möjlighet att överklaga be-

slut enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning inte är avsedd har bestämmelsen ändrats genom att överklagandeförbudet tagits bort.

## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Den nya lagen ska träda i kraft den 1 mars 2018.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att den nya lagen ska träda i kraft 1 januari 2018.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya lagen ska träda i kraft snarast möjligt. Regeringen föreslår därför att lagen träder i kraft den 1 mars 2018.

## 7 Konsekvenser

### *Ekonomiska konsekvenser för kommunerna*

Enligt förslaget till en ny lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige ska en kommun ha rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige vid en konsulär katastrofinsats. Enligt förslaget ska kommunen ersättas för kostnaderna efter ett ansökningsförfarande. Socialstyrelsen bör hantera ansökningar och utbetalningar. Statens kostnader bör sedan fördelas mellan alla kommuner i efterhand genom att det generella statsbidraget, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, justeras nästkommande år.

En konsulär katastrofinsats är en extraordinär åtgärd som kommer att genomföras då andra resurser inte är tillräckliga för att bistå de drabbade. Kostnader för den föreslagna ersättningen till kommunerna kommer att bero av bl.a. krisens eller katastrofens natur och omfattning, antalet drabbade som evakueras till Sverige, hur många kommuner som utgör slutdestination för evakueringen, vilka behov de evakuerade har av stöd och hjälp när de anländer till Sverige och vilka resurser kommunerna använder för att möta dessa behov. Mot denna bakgrund är kostnaderna för kommunernas initiala insatser vid framtida katastrofinsatser med evakueringar till Sverige svåra att uppskatta. En jämförelse kan göras med Libanonkrisen 2006. Då evakuerades över 8 400 personer med anknytning till Sverige varav de flesta anlände till Arlanda och andra till Landvetter och Sturup. Ungefär 70 procent av ca 8 000 hemvändande som anlände till Arlanda hade sin hemvist utanför Stockholmsområdet. Vid den evakueringen uppgick kostnaderna för vidaretransporterna i Sverige till ca 2 700 000 kronor netto. Därutöver begärde Sigtuna kommun och

Stockholms stad ersättning för kostnader på sammanlagt drygt 900 000 kronor med anledning av evakueringen. Prop. 2017/18:29

Vid en liknande framtida evakuering antas endast ett begränsat antal kommuner få kostnader när de lämnar stöd och hjälp till de evakuerade som anländer till Sverige, och då sannolikt i första hand de tre största flygplatskommunerna.

Kommunerna föreslås endast ha rätt till ersättning från staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. Bestämmelsen om ersättning enligt den föreslagna lagen ska vara tillämplig i samband med den evakuerades ankomst. Med ankomst avses en mycket kort tidsrymd, dvs. från några dagar till omkring en vecka efter att den evakuerade anlände till Sverige. Kostnader som en kommun efter ankomsten kan ha för stöd och hjälp till enskilda, t.ex. i form av ekonomiskt bistånd till den som har hemvist i eller bosätter sig i kommunen ska därför inte ge rätt till ersättning. Detsamma gäller sådan planering som kan ingå i kommunens förebyggande arbete.

Kostnaderna för den nu föreslagna ersättningen bör finansieras inom ramen för det generella statsbidraget till kommunerna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Det innebär att en kommun dit evakuerade först anländer från utlandet i samband med händelsen (ankomstkommunen) eller kommuner som gett bistånd till ankomstkommunen, initialt får ersättning för nämnda kostnader men att kostnaden i efterhand fördelas på alla kommuner.

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

#### *Ekonomiska konsekvenser för staten*

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

Beslut enligt 5 § i den föreslagna lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om nödvändigt bistånd kommer endast att kunna överklagas av en kommunmedlem enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) respektive 13 kap. i nya kommunallagen (2017:725). Den föreslagna lagen kan endast i mycket liten omfattning innebära en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna och eventuella merkostnader bedöms därmed rymmas inom befintliga ramar.

#### *Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen*

Förslagen till de nya befogenheterna för kommunerna och ersättningen till kommunerna innebär inga nya skyldigheter för kommunerna. Syftet med förslagen är att underlätta för en kommun att ge stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. Det ankommer på den kommun som lämnar stöd eller hjälp att avgöra om bestämmelserna i den nya föreslagna lagen behöver

tillämpas. Förslagen bedöms därför inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

#### *Konsekvenser för barn och för jämställdheten*

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

## 8 Författningskommentar

### Förslag till lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

#### **Tillämpningsområde och syfte**

**1 §** *Denna lag gäller när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.*

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Lagen ska vara tillämplig när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Av 1 § lagen om konsulära katastrofinsatser framgår att staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheter i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av annat skäl möter särskilda hinder. Enligt 4 § samma lag är det regeringen som beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras. Den nya lagen ska gälla när regeringen har fattat ett sådant beslut och evakuerade anländer till Sverige från utlandet vid den konsulära katastrofinsatsen. Lagen är tillämplig först vid ankomsten till Sverige. Om personer som drabbats av en kris eller katastrof utomlands tar sig till Sverige utan att regeringen

beslutat om en konsulär katastrofinsats med evakuering till Sverige är lagen däremot inte tillämplig.

Lagen är tillämplig så länge evakueringen till följd av ett beslut om en konsulär katastrofinsats pågår, men kan även komma att tillämpas en kortare period efter att de operativa åtgärder som vidtagits med stöd av lagen om konsulära katastrofinsatser avslutats. En kommun ska alltså kunna tillämpa lagen även i förhållande till de sist ankomna som har evakuerats under en konsulär katastrofinsats och som således har evakuerats under tiden den konsulära katastrofinsatsen pågår men där katastrofinsatsen avslutats i samband med att de anländer till Sverige. Det rör sig i dessa fall om insatser i ett par dagar till omkring en vecka efter att den konsulära katastrofinsatsen avslutats. Avgörande är att insatserna vidtas för att ge stöd och hjälp åt personer som evakuerats vid en konsulär katastrofinsats.

Med *evakuerade* avses dem som omfattas av en konsulär katastrofinsats. Det krävs alltså att den evakuerade har anlänt till Sverige på grund av den konsulära katastrofinsatsen. Den evakuerade behöver dock inte ha anlänt till Sverige med av staten disponerade transportmedel. Lagen gäller även den som drabbats av den kris eller katastrof utomlands som utlöst insatsen och under pågående evakuering på egen hand eller med hjälp av t.ex. ett reseföretags eller försäkringsbolags försorg, lyckats ta sig till den plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen.

*2 § Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2, anger lagens syfte.

Vid en konsulär katastrofinsats kan det anlända många evakuerade på samma gång till en ankomstkommun och de flesta av dem är troligen inte bosatta i den kommunen. Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I 2 a kap. socialtjänstlagen finns regler som rör ansvarsfördelning mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. Av 1 § i det nämnda kapitlet framgår att det är den kommun där den enskilde vistas (vistelsekommunen) som ansvarar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. Vidare framgår av 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälpinsatser för en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Enligt förarbetena till socialtjänstlagen är de insatser som kan bli aktuella i akuta situationer exempelvis hjälp att arrangera en hemresa, logi och matpengar fram till avresan eller insatser i övrigt som den enskilde inte kan vänta med (prop. 2010/11:49 s. 85).

Med *ankomstkommun* avses den kommun i Sverige dit de evakuerade först ankommer från utlandet. I de fall de evakuerade är bosatta i ankomstkommunen ansvarar kommunen för stöd och hjälp enligt 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. I de fall de evakuerade är bosatta i en annan kommun är ankomstkommunen ansvarig för stöd och hjälp i akuta situationer enligt 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen. En evakuering borde i de

flesta fall innebära en sådan akut situation för den evakuerade som avses i socialtjänstlagen. När det anländer ett stort antal evakuerade till ankomstkommunen, kan det vara svårt för kommunen att ge sådant stöd och sådan hjälp som de evakuerade inte kan vänta med. Syftet med lagen är därför att underlätta för en ankomstkommun att ge stöd och hjälp till evakuerade som ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats.

### **Bistånd till enskilda**

**3 §** När en kommun ger stöd och hjälp utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

I paragrafen regleras en kommuns befogenhet att besluta om bistånd utan individuell prövning i samband med att evakuerade ankommer till Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.3 där också *Lagrådets* synpunkter på paragrafen behandlas. Paragrafen har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

När det under kort tid anländer ett stort antal evakuerade med behov av stöd och hjälp till en kommun, kan det vara svårt för kommunen att i varje enskilt fall hinna med att pröva rätten till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Tidigare erfarenheter från kriser och katastrofer har visat att evakuerade vid ankomsten till Sverige har ett stort behov av praktisk och ekonomisk hjälp för att t.ex. ordna hemresa, logi eller mat. Socialtjänstlagens bestämmelser om bistånd förutsätter en individuell behovsprövning (se t.ex. RÅ 1991 ref. 61). För att kunna ge de evakuerade det stöd och den hjälp de behöver ges kommunen enligt bestämmelsen en möjlighet att ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning.

Bestämmelsen innebär ett undantag från det principiella förbudet för kommuner att ge understöd åt enskilda som uttrycks i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) respektive 2 kap. 1 § i nya kommunallagen (2017:725).

Genom bestämmelsen skapas inte någon rättighet för enskilda eller någon skyldighet för kommunen. Det ankommer på den kommun som lämnar stöd och hjälp till de evakuerade att avgöra om bestämmelsen behöver tillämpas. Bestämmelsen innebär inte heller någon inskränkning av enskildas rätt att ansöka om bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller för kommunen att pröva sådana ansökningar.

Med *nödvändigt bistånd* avses sådant bistånd som kommunen bedömer behövs för att tillgodose de akuta behov som de evakuerade uppvisar eller på annat sätt ger uttryck för i den uppkomna situationen vid ankomsten till Sverige. Nödvändigt bistånd kan vid ankomsten till Sverige behöva lämnas i form av t.ex. mat och dryck, skyddande filter eller kläder och bussbiljetter. Kommunen kan också behöva lämna nödvändigt bistånd till en enskild evakuerad för vidaretransport med t.ex. buss, tåg eller flyg till hemorten om den enskilde inte själv ordnar med vidaretransporten. Om situationen vid ankomsten kräver det kan kommunen också behöva lämna bistånd för husrum, mat, leksaker, blöjor, hygien-



produkter och andra förnödenheter i avvaktan på vidaretransport. Denna uppräkningslista är inte avsedd att vara uttömmande.

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

Möjligheten att lämna nödvändigt bistånd ska även gälla den eller de kommuner som hjälper ankomstkommunen enligt 4 §.

Bistånd enligt socialtjänstlagen är som huvudregel inte förenat med återbetalningsskyldighet. Har ekonomisk hjälp lämnats utöver vad som följer av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen får socialnämnden återkräva biståndet om det getts med villkor om återbetalning enligt 9 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen. Återkravs-rätten förutsätter att kommunen redan när biståndet lämnas har reglerat återkravsskyldigheten för den enskilde. Eftersom nödvändigt bistånd ges till enskilda utan föregående individuell prövning får sådant bistånd inte förenas med villkor om återbetalning.

### **Samverkan mellan kommuner**

**4 §** *En kommun får hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, om ankomstkommunen begär sådan hjälp. En kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.*

Paragrafen reglerar möjligheten till samverkan mellan kommuner och behandlas i avsnitt 5.3. Rubriken till paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Genom bestämmelsen blir det möjligt för en eller flera kommuner att hjälpa den kommun dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) som ger stöd och hjälp till de evakuerade utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen. För att en kommun ska bistå en ankomstkommun krävs att ankomstkommunen har begärt hjälp. Bestämmelsen innebär ingen skyldighet för en kommun att hjälpa ankomstkommunen. Hjälpen kan innebära t.ex. att bistå med personalresurser och ekonomiska medel.

Bestämmelsen innebär ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen och det principiella förbudet för kommuner att ge understöd åt enskilda som uttrycks i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) respektive 2 kap. 1 § i nya kommunallagen (2017:725).

En kommun som hjälper en ankomstkommun har möjlighet att lämna nödvändigt bistånd enligt 3 § och har efter ansökan rätt till ersättning enligt 5 §.

### **Ersättning till kommuner**

**5 §** *En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättningen.*

Paragrafen reglerar frågan om ersättning till kommuner och behandlas i avsnitt 5.4.

Genom bestämmelsen i *första stycket* ges en kommun rätt till ersättning för sådana skäligena kostnader som kommunen förorsakats vid ankomsten av evakuerade och som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som en kommun lämnar i samband med att de evakuerade ankommer till Sverige. Av 1 § framgår att de evakuerade ska ha ankommit till Sverige på grund av en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Kostnaderna skulle alltså inte ha uppkommit för kommunen om evakueringen inte ägt rum.

Med *evakuerade* avses samma som i 1 §, dvs. dem som omfattas av en konsulär katastrofinsats.

Med en *kommun* avses här både ankomstkommunen och den eller de andra kommuner som med stöd av 4 § har hjälpt ankomstkommunen och eventuellt har lämnat nödvändigt bistånd enligt 3 §. Om flera kommuner har hjälpts åt vid ankomsten av de evakuerade är var och en av dem efter egen ansökan berättigad till ersättning för skäligena kostnader.

För att kostnaderna ska vara ersättningsgrundade krävs att de ska vara direkt hänförliga till det stöd och den hjälp som de evakuerade fått vid ankomsten till Sverige. Den enskildes ankomst omfattar en mycket kort tidsrymd, dvs. från några dagar till omkring en vecka efter att den evakuerade anlät till Sverige.

Med stöd och hjälp avses bistånd som en kommun kan ha lämnat, antingen som nödvändigt bistånd enligt 3 § eller bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Ersättning lämnas dock inte för bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen som beslutats under villkor om återbetalning (9 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen). Vidare kan en kommun förorsakas kostnader för vidaretransporter för evakuerade som inte kan ordna det på egen hand och merkostnader i form av löner och övertidsersättning till personal som lämnar stöd och hjälp vid ankomsten. Det kan även tänkas att kommunen kan få kostnader om vissa evakuerade behöver husrum och förnödenheter i avvaktan på att de kan resa hem. Sådana kostnader kan också komma att kunna ersättas om de är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp de evakuerade fått vid ankomsten. Till en kommuns ersättningsgilla kostnader bör även kunna räknas hyra till transportmedel eller mottagningslokal när evakuerade får stöd och hjälp vid ankomsten. Om evakuerade ankommer till kommunen under en längre tidsperiod kan kommunen till följd av detta ha rätt till ersättning för kostnader under en längre tid. Lagen är tillämplig så länge de är fråga om en konsulär katastrofinsats.

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

Kostnader som kan uppkomma efter ankomsten till Sverige är inte ersättningsgilla. Det innebär att kostnader som kommunen kan ha för stöd och hjälp efter ankomsten till evakuerade som har sin hemvist i eller

bosätter sig i ankomstkommunen inte ger rätt till ersättning. Kostnaderna får alltså inte avse bistånd efter ankomsten eller vid ankomsten till en annan kommun dit den enskilde rest vidare.

Med hänsyn till att den kris eller katastrof som kan leda till en konsulär katastrofinsats och evakuering till Sverige kan vara av högst olika slag och svåra att förutse kommer också behovet av stöd och hjälp se mycket olika ut. Ytterst blir det en fråga för den myndighet som prövar frågor om ersättning att ta ställning till om kostnaderna ger rätt till ersättning.

Bestämmelsen i *andra stycket* innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om ersättningen för att på så sätt kunna komplettera och underlätta tillämpningen av den nya lagen. Sådana föreskrifter kan bl.a. komma att ta sikte på handläggningen av ärenden om ersättning enligt lagen.

## **Överklagande**

**6 §** *Beslut enligt 5 § denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Paragrafen reglerar möjligheten att överklaga beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.5 där också *Lagrådets* synpunkter behandlas.

I *första stycket* finns en upplysning om att beslut enligt 5 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De beslut som således kan komma att överklagas som förvaltningsbesvär är beslut om ersättning till en kommun för kostnader hänförliga till stöd och hjälp till evakuerade.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

## Sammanfattning av promemorian Mottagandet av nationella evakueringar till Sverige (Ds 2016:43)

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

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

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

Enligt lagförslaget har en kommun också rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader som är direkt hänförliga till stöd och hjälp som de evakuerade fått när de anlände till Sverige. I promemorian föreslås också att kostnaderna för ersättningen, som initialt betalas ut från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap anslag 2:4 Krisberedskap, återförs anslaget i efterhand genom en justering nästkommande år av det generella statsbidraget, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning. Det innebär att en kommun dit evakuerade först anländer från utlandet i samband med händelsen initialt får ersättning för nämnda kostnader och att kostnaden i efterhand fördelas på alla kommuner.

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

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

Härigenom föreskrivs följande

### **Tillämpningsområde och syfte**

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

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

### **Bistånd till enskilda**

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

### **Bistånd mellan kommuner**

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

### **Ersättning till kommuner**

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## Förteckning över remissinstanser

Riksdagens ombudsmän (JO), Förvaltningsrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ambassaden Bangkok, Ambassaden Damaskus p.t. Beirut, Ambassaden Nicosia, Ambassaden Ankara, Generalkonsulatet Jerusalem, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sjöfartsverket, Socialhögskolan, Lunds universitet, Transportstyrelsen, Swedavia AB, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Arjeplogs kommun, Eda kommun, Eskilstuna kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun, Krokoms kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Oskarshamns kommun, Piteå kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Skellefteå kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Svedala kommun, Torsby kommun, Trelleborgs kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Östersunds kommun, Övertorneå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS), Landsorganisationen (LO), Akademikerförbundet SSR, Vision, Svenska kyrkan, Rädda barnen, Svenska Röda korset, DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Handikappförbunden, Lika unika, NUFT Förbundet unga rörelsehindrade, PRO Pensionärernas Riksorganisation, RPG Riksförbundet pensionärsgemenskap, SPF Seniorerna

## Förslag till lag om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

### Tillämpningsområde och syfte

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

**2 §** Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till de evakuerade.

### Bistånd till enskilda

**3 §** När en kommun ger stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte återkrävas.

### Bistånd mellan kommuner

**4 §** En kommun får hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, om ankomstkommunen begär sådan hjälp. En kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 §.

### Ersättning till kommuner

**5 §** En kommun har efter ansökan rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader som är direkt hänförliga till det stöd och den hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som de evakuerade har fått i samband med ankomsten till Sverige.

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

### Överklagande

**6 §** Beslut enligt 5 § denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.



Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-13

**Närvarande:** F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Erik Nymansson och Anders Eka.

## Lag om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige

Enligt en lagrådsremiss den 17 augusti 2017 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Karin Erkenstam, biträdd av kanslirådet Karin Stillerud.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

### Lagens rubrik

Den nya lagen avser enligt dess rubrik ersättning till kommuner vid evakueringar till Sverige. Enligt föreslagna 2 § ska syftet med lagen vara att, när lagen om insatser enligt lagen (2010:913) om konsulära katastrofinsatser är tillämplig, underlätta för den kommun dit evakuerade ankommer att ge stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:454).

För att underlätta för ankomstkommunen ska bistånd kunna ges till de evakuerade utan föregående individuell prövning (3 §), andra kommuner ska kunna hjälpa ankomstkommunen (4 §) och staten ska kunna ge ersättning till kommuner som utgett biståndet (5 §).

Enligt Lagrådets mening bör övervägas om inte lagens rubrik kan justeras så att den bättre avspeglar det förhållandet att räckvidden inte inskränker sig till frågor om statlig ersättning. En mer generell rubrik skulle t.ex. kunna vara "Lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige.

### 1 §

Enligt bestämmelsen ska lagen gälla när evakuerade ankommer till Sverige "till följd av" en konsulär katastrofinsats enligt lagen om konsulära katastrofinsatser. Det bör noteras att, enligt författningskommentaren, bestämmelsen inte ska gälla enbart de evakuerade som ankommer till Sverige med hjälp av de konsulära insatserna, utan också katastrofdabbade som på egen hand lyckats ta sig till den plats i Sverige som är slutdestination för evakueringen. Man bör överväga om inte orden "till följd av" lämpligen kan ersättas av t.ex. "vid".

### 3 §

I den föreslagna paragrafen anges inledningsvis följande.

"När en kommun ger stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får

kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd).”

Vad som kan förefalla oklart är om bestämmelsen endast innebär att det inte krävs en individuell prövning i samband med att biståndet ges eller om det genom bestämmelsen tillkommer en särskild form av bistånd, s.k. nödvändigt bistånd. Detta har inte kunnat klaras ut under föredragningen.

För den förra tolkningen talar, utöver själva ordalydelsen, det förhållandet att det problem som bestämmelsen avser att lösa är att bistånd måste kunna ges även då behovsprövning i varje enskilt fall enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas eller sådan behovsprövning inte är möjlig att genomföra (se remissen s. 17). Samtidigt införs beteckningen ”nödvändigt bistånd” samt anges i författningskommentaren till bestämmelsen (s. 31) att med *nödvändigt bistånd* avses sådant bistånd som kommunen bedömer behövs för att tillgodose de akuta behov som de evakuerade uppvisar eller på annat sätt ger uttryck för i den uppkomna situationen och att nödvändigt bistånd kan lämnas i form av t.ex. mat och dryck, skyddande filter eller kläder eller bussbiljetter. Även ordalydelsen i 4 § – en kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt 3 § – skulle kunna tyda på att det är fråga om en särskild form av bistånd.

Enligt Lagrådets mening saknas anledning att ge bestämmelsen annat innehåll än att det inte krävs en individuell prövning i den aktuella situationen.

I den föreslagna paragrafen anges slutligen att ett sådant nödvändigt bistånd inte får återkrävas.

Återkrav av bistånd regleras i 9 kap. socialtjänstlagen. I 1 och 2 §§ regleras olika situationer då socialnämnden får besluta om återkrav.

Det framgår av motiven att den föreslagna bestämmelsen avser ett förbud i den specifika återkravssituation som regleras i 9 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen. Där anges att om ekonomisk hjälp har lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

För att den föreslagna förbudsbestämmelsen inte ska få ett vidare tillämpningsområde än som förefaller vara avsett, föreslår Lagrådet följande lydelse av paragrafen.

När en kommun ger stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning. Ett sådant bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

Vidare noterar Lagrådet följande.

Som en grundläggande förutsättning för lagens tillämpning gäller enligt 1 § att den evakuerade ska ha ankommit till Sverige till följd av en konsulär katastrofinsats. Av 3 § framgår att möjligheten att ge stöd och hjälp utan en föregående individuell prövning gäller ”i samband med ankomsten till Sverige”. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan

bistånd ges enligt paragrafen. Någon begränsning i tiden utöver vad som kan följa av dessa förutsättningar framgår inte av lagen.

Det framstår mot den bakgrunden som oklart vad som avses när det i författningskommentaren till 1 § (s. 30) anges att lagen inte ska tillämpas när de operativa åtgärder som vidtagits med anledning av krisen eller katastrofen är att anse som avslutade. På motsvarande sätt framstår uttalandet i kommentaren till 5 § (s. 33) om att lagen är tillämplig ”så länge” det är fråga om en konsulär katastrofinsats som oklart.

Den diskrepans som kan föreligga mellan lagtexten och uttalandena i författningskommentaren bör klaras ut under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

#### 4 §

Enligt paragrafen ska andra kommuner kunna hjälpa en ankomstkommun, om sådan hjälp begärs. De kommuner som hjälper till ska då kunna lämna nödvändigt bistånd till den evakuerade på samma villkor som ankomstkommunen.

Paragrafen har getts rubriken ”Bistånd mellan kommuner”. Lagrådet ifrågasätter om rubriken inte, för att markera skillnaden mot det individuella bistånd som regleras i 3 §, lämpligare kan vara ”Samverkan mellan kommuner”.

Beträffande orden ”nödvändigt bistånd”, se vad Lagrådet anfört under 3 §.

#### 6 §

I bestämmelsen anges att beslut enligt 5 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Därutöver sägs, i andra meningen i paragrafens första stycke, att andra beslut enligt lagen inte får överklagas.

Vid föredragningen har något besked om vilka beslut som överklagandeförbudet tar sikte på inte kunnat lämnas. Lagrådet förutsätter att det under det fortsatta lagstiftningsarbetet klargörs vilka beslut som är tänkta att träffas av förbudet.

## Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017

Närvarande: statsrådet Y Johansson, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Åsa Regnér

---

Regeringen beslutar proposition Lag om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige