



Utrikesdepartementet
Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden

Uppdrag att se över det konsulära regelverket

Uppdraget i korthet

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

Utgångspunkten för utformningen av förslagen ska vara principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Utredningen ska vid utformningen av förslagen beakta vilken betydelse det har för det konsulära stödet om Utrikesdepartementet har avrått från att resa. Även betydelsen av graden av enskildas anknytning till Sverige ska beaktas vid utformningen av förslagen.

Förslagen får inte medföra någon utvidgning av det konsulära uppdraget jämfört med dagens reglering. Förslagen ska inte innebära några ökade kostnader för staten. Utredningen ska beakta utrikesförvaltningens behov av flexibilitet och möjlighet att anpassa det konsulära stödet efter rådande situationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2026.

Den nuvarande regleringen

Inledning

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten som tillerkänner stater rätten att ge konsulärt bistånd och folkrättsligt skydd åt sina medborgare i utlandet. En stats rättigheter vad gäller skydd för egna medborgare i det andra

landet är reglerat i internationella konventioner såsom Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, och fastslaget genom sedvanerätt. Någon samlad lagstiftning om konsulärt stöd finns i dag inte. Konsulärt stöd till enskilda regleras i svensk rätt i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser och förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Utrikesförvaltningen har även att tillämpa förvaltningslagen (2017:900).

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd

Tillämpas av utlandsmyndigheterna

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd tillämpas av utlandsmyndigheterna och reglerar förutsättningarna för en enskild att få ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndet betalas vanligtvis ut av utlandsmyndigheten efter yttrande från Utrikesdepartementet. Konsulärt ekonomiskt bistånd ska återbetalas av den enskilde i enlighet med vad som anges i den nyss nämnda lagen. Ett avslag på en ansökan kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Personkrets

De som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd idag är primärt svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige. Om det finns särskilda skäl kan bistånd även ges till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige och till andra i Sverige bosatta utlänningar än flyktingar och statslösa. Även EU- och EES-medborgare samt schweiziska medborgare kan under vissa förutsättningar få konsulärt ekonomiskt bistånd.

Grund för bistånd

Möjligheten att få konsulärt ekonomiskt bistånd har den som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp. Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt och det ska vara skäligt att bistånd lämnas. Bistånd får även lämnas för vissa kostnader med anledning av att den enskilde har blivit eller riskerar att bli frihetsberövad eller har blivit utsatt för ett våldsbrott.

Den enskildes egna ansvar

Utgångspunkten är att den enskilde alltid har ett eget ansvar att hantera oförutsedda händelser som denne kan drabbas av vid vistelse utomlands. Staten kan inom ramen för det konsulära uppdraget ge råd om hur den enskilde själv

kan lösa sin situation (hjälp till självhjälp). Denna vägledande princip kommer inte till uttryck i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd men återges i förarbetena (prop. 2002/03:69 s. 17). Hur en reseavrådan påverkar förutsättningarna till detta stöd framgår varken av lagen eller förarbetena till den.

Lagen om konsulära katastrofinsatser

Regeringen beslutar om en katastrofinsats

Lagen om konsulära katastrofinsatser är endast tillämplig vid omfattande kriser eller katastrofer utomlands som drabbar många människor med anknytning till Sverige. Det är regeringen som beslutar att genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda. Enligt lagen ska staten genomföra en sådan insats när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder. Den som omfattas av en katastrofinsats är som utgångspunkt skyldig att ersätta staten för de kostnader som uppstått för transport eller för hälso- och sjukvård som getts.

Personkrets

I lagen anges uttömmande vilka personer som kan komma i fråga för en sådan insats. En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar, i Sverige bosatta utlänningar, samt under vissa förutsättningar personer som är medborgare ett nordiskt land eller ett EU-land och deras familjemedlemmar. När det gäller svenska medborgare och deras utländska familjemedlemmar är inte regleringen kopplad till ett bosättningskrav i Sverige på samma sätt som i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Lagen om konsulära katastrofinsatser omfattar därmed fler personer än lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Den enskildes egna ansvar

Av propositionen (2009/10:98) som låg till grund för lagen framgår att en katastrofinsats är en extraordinär åtgärd. I propositionen betonas vidare att också i en kris- eller katastrofsituation så har den enskilde ett grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Statens ansvar är sekundärt och kompletterar övriga aktörers insatser, däribland reseföretag, försäkringsbolag samt myndigheterna i det drabbade landet. Hur en reseavrådan påverkar rätten till detta stöd framgår inte av lagen. I propositionen anges dock att det inte är

uteslutet att en föreliggande avrådan är en omständighet som också kan komma att få betydelse vid bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte.

Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen

Det konsulära ekonomiska biståndet till enskilda ingår som en del i det vidare begreppet konsulärt stöd. Det omfattande konsulära arbete som utförs av utrikesförvaltningen består bland annat i stöd till frihetsberövade och personer som är nödställda på grund av sjukdom eller andra orsaker. Besök hos frihetsberövade och bevakning av att deras sak tas upp till prövning inom rimlig tid ingår. Även kontakter med lokala myndigheter, vårdgivare, juridiska ombud och anhöriga till avlidna är exempel på uppgifter inom det konsulära arbetet. Det konsulära ekonomiska biståndet utgör således endast en begränsad del av den konsulära verksamheten.

Den rättsliga grunden för det vidare konsulära arbetet är 3 kap. 14–15 §§ förordning med instruktion för utrikesrepresentationen. I 3 kap. 14 § anges att beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning, samt i övrigt i skäligen omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov. I 3 kap. 15 § anges vilka skyldigheter som finns att ge bistånd till EU-medborgare och medborgare i Norge och Island. Utrikesförvaltningen har också utarbetat en praxis på området.

Behovet av en utredning

Trots att flera omfattande konsulära kriser inträffat sedan lagen om konsulära katastrofinsatser infördes har förutsättningarna för att tillämpa den vid dessa kriser inte ansetts uppfyllda. Utrikesförvaltningen har vid de kriserna ändå sett skäl för att genomföra ett stort antal assisterade utresor för svenskar. Som vägledning för att bedöma vilka personer som varit berättigade till stöd vid dessa kriser har utrikesförvaltningen utgått från personkretsen i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. För att inte splittra familjer där inte alla familjemedlemmar är svenska medborgare har personkretsen i vissa fall utvidgats något. Vid dessa kriser har utrikesförvaltningen även bistått personer som har rätt att uppehålla sig i Sverige. Insatserna har alltså inkluderat utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige även om det vid tidpunkten för insatsen inte kunnat fastställas om de är eller har varit bosatta i Sverige.

De senaste årens omfattande konsulära krishantering, och den ökade individkonsulära verksamheten, har visat på ett behov av en översyn av det

konsulära regelverket. Det behöver klargöras vilka som ska ha möjlighet att få stöd. Frågor om fastställande av identitet och status avseende rätt till vistelse i Sverige samt identifiering av personer som kan utgöra möjliga säkerhetshot har också aktualiserats. Dessutom behöver det förtydligas vad en avrådan från att resa till en plats ska innebära för konsekvenser i fråga om rätt till konsulärt stöd.

Uppdraget till utredaren

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur regleringen av det konsulära stödet till enskilda utomlands kan göras mer ändamålsenligt.

Utredaren ska analysera och ta ställning till vilka personer som ska kunna få konsulärt stöd i individuella ärenden och vid konsulära kriser. Syftet med förslagen ska vara att förtydliga vilket konsulärt stöd som kan ges till enskilda utomlands.

Vid utformningen av förslagen ska utgångspunkten vara principen om den enskildes grundläggande ansvar för sin vistelse utomlands. Att Utrikesdepartementet avrått från att resa och betydelsen av detta för det konsulära stödet ska beaktas vid utformningen av förslagen.

Betydelsen av graden av enskildas anknytning till Sverige ska övervägas. Utredaren ska överväga såväl svenska medborgares grad av anknytning till Sverige – medborgare som exempelvis utvandrat – som behovet av konsulärt stöd för utländska medborgare som är bosatta i Sverige eller är familjemedlemmar till svenska medborgare. Betydelsen av dubbelt medborgarskap ska också beaktas och vilka möjligheter till annan hjälp en sökande kan ha i det land han eller hon vistas i. I övervägandena ska utredaren också beakta frågor som rör fastställandet av identitet och rätten till vistelse i Sverige. Därutöver ska utredaren också överväga åtgärder som eventuellt kan krävas för att identifiera personer som kan anses utgöra säkerhetshot eller andra typer av hot mot Sverige eller svenska intressen.

Tillämplig EU-rätt och folkrätt ska belysas och beaktas vid utformningen av förslagen. Detta gäller även förvaltningslagens grundläggande principer.

Utredaren får överväga möjligheten och lämpligheten av förändringar som kan bidra till att göra regelverken mera heltäckande, överskådliga och lättillgängliga.

Förslag på nödvändiga författningsändringar ska lämnas. Utredaren får även överväga och lämna förslag i andra frågor, om det är nödvändigt för att de samlade förslagen ska bli effektiva och ändamålsenliga.

Det övergripande syftet med utredningens förslag ska vara att göra utrikesförvaltningens konsulära uppdrag tydligare och mer ändamålsenligt. De förslag som utredningen lämnar ska inte innebära någon utvidgning av det konsulära uppdraget som det ser ut idag. Förslagen ska inte innebära några ökade kostnader för staten.

Utredningen ska beakta att utrikesförvaltningen även framgent måste kunna ha flexibilitet och möjlighet till anpassning efter rådande situation.

Utredaren ska inhämta information om hur de övriga nordiska länderna reglerar frågorna som aktualiseras i utredningen. Utredaren får inhämta information även från andra länder. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen för staten, kommuner, regioner, företag och övriga enskilda.