



Teheran
Mathias Otterstedt
ambassadör

Rättssekretariatet
Utrikesdepartementet

Remissvar över promemorian En översyn av det konsulära regelverket (Ds 2026:6)

Ambassaden Teheran har den 31 mars 2026 (UD2026/04252/RS) anmodats yttra sig över departementspromemorian En översyn av det konsulära regelverket (Ds 2026:6).

Hänvisning sker nedan främst till förslaget om ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd, men synpunkterna gäller även förslaget till förordning om inget annat sägs. I slutet ges kommentarer som enbart rör förordningen.

Sammanfattning

Ambassaden Teheran tillstyrker att den konsulära verksamheten ges en ny samlad reglering. På grund av särpräglade förutsättningar bör regleringen i huvudsak vara fakultativ. Konsulära insatser bör som huvudregel alltid kräva hemvist i Sverige samt en skyldighet för sökanden att själv styrka detta, liksom sin identitet. Nuvarande rekvisit om att det konsulära bidraget ska vara ”skäligt” bör inte ändras till ”rimligt”. I skälighetsbedömningen bör även vägas in om personen på vissa uppräknade sätt har eller tidigare har haft annan stark anknytning till landet, liksom om denne är dömd eller efterlyst, undanhållit barn från vårdnadshavare, har obetalda böter eller skatter, eller utgör fara för ordning och säkerhet i Sverige. Departementet kan överväga att närmare reglera hur minderåriga ska hanteras inom ramen för lagstiftningen. Ambassaden föreslår att särbestämmelser rörande frihetsberövade bibehålls, samt att frågan om garantier för kostnadsansvar för akutsjukvård utreds ytterligare. Ambassaden föreslår slutligen att bestämmelsen i 3 kap. 19 § IFUR om att förutsättningarna för att förmedla eller stödja en enskilds framställan tas in i den nya förordningen.

Överväganden

Behovet av en ny lag och förordning

Ambassaden Teheran delar bedömningen att den konsulära verksamheten bör ges en *ny samlad reglering*. Det finns inte sällan en diskrepans mellan medborgarnas förväntan på, och vad som är ett ändamålsenligt och möjligt konsulärt stöd. En ny reglering kan stödja beskickningarnas handläggning, genom att tydligare avgränsa rätten till ekonomiskt bistånd och övrigt konsulärt stöd.

Ambassaden välkomnar att konsulärt stöd som inte avser ekonomiskt bidrag utan faktiskt handlande, ges ett fastare stöd bl.a. i frågor om den berättigade kretsen och principerna för när stödet får ges. Många gånger är detta stöd väl så viktigt för den enskilde och betydligt mer arbetskrävande för utlandsmyndigheten.

Ärenden om konsulärt bidrag och konsulärt stöd kan inte beredas utan att beakta personens egen förmåga att hantera en uppkommen situation. Då denna förmåga bl.a. beror på medborgarskap och tidigare medborgarskap, hemvist och tidigare hemvist, samt t.ex. vilka språk han eller hon behärskar, är det angeläget att i relation till *diskrimineringslagstiftningens* regler rörande indirekt diskriminering, slå fast att hänsyn till sådana bakomliggande förhållanden är både berättigade och nödvändiga.

Regelverket bör vara fakultativt

Då den enskildes berättigade intresse av stöd skiljer sig markant från fall till fall, och förutsättningarna för stöd varierar starkt mellan olika länder, bör regleringen i huvudsak vara *fakultativ*. Även om huvudregeln för liknande lagstiftning är att regler är tvingande när förutsättningarna för stöd har uppfyllts, är det olämpligt att staten ska hamna i rättslig nöd om stödet hamnar i konflikt med utländsk rätt eller internationella förpliktelser. Likaså att staten regelbundet ska hamna i en situation där lagkrav inte uppfylls, för att bidrag eller stöd av praktiska skäl är omöjligt eller olämpligt.

Konsulära insatser är i grunden det möjligas konst. För den enskilde handläggaren eller beslutsfattaren ger ett fakultativt regelverk en större trygghet, och mindre risk att uppenbart onödiga eller icke verksamma åtgärder vidtas, enbart för att undvika kritik i efterhand. Myndighetens uppdrag och förvaltningslagens bestämmelser ger tillräckligt skydd för den

enskilde, tillsammans med en etablerad kultur i organisationen att bistå enskilda när man faktiskt kan göra det.

Förslaget till ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

Den föreslagna lagen kan med fördel ges ett mindre tungrovt namn, t.ex. *lag om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m.*; där ”m.m.” får innefatta kostnadsansvar och bemyndigandet att meddela föreskrifter om övrigt konsulärt stöd.

Hemvist

I lagens 2 § definieras vad som ska anses utgöra hemvist. Den föreslagna regleringen *kommer inte kunna tillämpas* av utlandsmyndigheterna på grund de subjektiva inslagen och myndighetens utredningsskyldighet. I praktiken innebär det att hemvistkravet ofta kommer att behöva efterges. Det kommer så gott som alltid behöva ske i krissituationer. Såvitt ambassaden förstår går förslaget emot inriktningen för lagstiftningsärendet.

Ambassaden menar att bestämmelsen i 2 § i stället bör föreskriva att personen ska haft *hemvist i Sverige någon gång under de senaste tolv månaderna*. I fråga om nordiska eller EU-medborgare bör detta i stället avse det aktuella landet eller ett annat nordiskt eller EU-land.

Resonemanget i författningskommentarens tredje stycke (s. 222f) *strider mot den etablerade principen* om att konsulära insatser främst ges för att möjliggöra för sökanden att resa hem och bör följaktligen strykas i dess helhet. Om hemvisten baseras på historiska förhållanden kan man under det första året slippa pröva sökandens eventuella subjektiva avsikt med en *flytt ut* ur riket.

Bestämmelsen i 2 § bör kompletteras med en *skyldighet för den enskilda* att styrka sin hemvist i Sverige. Kravet kan med fördel regleras genom att 5 § första meningen ges lydelsen: ”Den som ansöker om konsulärt ekonomiskt bistånd ska styrka sin identitet *och sin hemvist i Sverige*.”

Som konstateras i promemorian är enbart uppgift i folkbokföringen inte tillräckligt för att klarlägga att sökandens faktiska hemvist. Om hemvisten styrks av andra omständigheter i ärendet saknas dock normalt anledning att ifrågasätta eller efterforska detta ytterligare. I andra fall behöver det utredas. För den som faktiskt har varit bosatt i Sverige under det senaste året *innebär det i stort sett aldrig problem att styrka sin hemvist* om man verkligen vill det. För vuxna kan det t.ex. ske genom att ge in ett lönebesked, uppgift om inbetalad

preliminärskatt, en digital kopia av ett hyreskontrakt eller elräkning, inbetalad patientavgift för en vårdcentral eller liknande. För minderåriga kan uppgift också ges om barnets skola eller förskola, vilket med sekretessmedgivande möjliggör kontroll med barnets skolledare eller lärare. Andra sätt kan vara att visa upp ett klassfoto eller inlägg på sociala medier som otvetydigt visar vistelse i Sverige över tid. Det centrala är att den primära skyldigheten att styrka hemvisten bör ligga på den enskilde.

En objektiv reglering av kravet på hemvist hindrar inte att den som på grund av *familjerelaterat eller annat tvång* förs utomlands eller hindras återvända ska anses fortsatt ha hemvist i Sverige till dess viss tid förflutit efter att tvånget upphört. Samma sak gäller som huvudregel den som är *frihetsberövad* utomlands.

Laglig rätt att vistas i riket

Det är bra att det föreslås uttryckligt regleras att hemvist förutsätter att vistelsen i Sverige skett på laglig grund. Det bör tydliggöras i författningskommentaren att uppehållsrätten ska föreligga vid beslutstillfället, inte såsom en latent möjlighet att senare erhålla uppehållstillstånd. Samma sak bör gälla om sökanden har ett beslut om avslag på ansökan som pga. överklagande ännu inte har vunnit laga kraft. Det förekommer att sökanden visserligen har uppehållsrätt i Sverige, men att denna sannolikt skulle dras in om ärendet prövades igen. I sådana fall får den konsulära insatsen i allmänhet anses utesluten inom ramen för skälighetsbedömningen enligt 6 §.

Personkretsen – krav på hemvist i Sverige

I lagen- och förordningen föreslås den konsulärt berättigade personkretsen utvidgas genom att *kravet på hemvist i Sverige tas bort för svenska medborgare*. Som grund anförs att det förenklar regelverket. Förslaget innebär dock att flera hundratusen människor med svenskt medborgarskap - men med i övrigt ringa anknytning till Sverige - kommer att omfattas av utrikesförvaltningens konsulära uppdrag. Det kommer i sin tur kräva tidkrävande utredning av utlandsmyndigheterna, för att säkerställa en god och rättssäker skälighetsbedömning enligt 6 §. Förslagets konsekvenser har inte utretts eller redovisats.

Lagförslagets ordalydelse går emot den etablerande principen om att det är en persons bosättningsland, inte landet han eller hon är medborgare i, som har det primära ansvaret för personens säkerhet och sociala välfärd. Vidare

går det emot en etablerad praxis om att konsulära insatser främst tar sikte på att bistå nödställda att resa till sin hemort. Utredningen ger i övervägandena till 6 § andra stycket tredje punkten intryck att anse att detta alltså ska vara utgångspunkten, vilket gör förslaget ändrad personkrets desto mer förbryllande.

Från ambassadens perspektiv synes *nuvarande systematik mer ändamålsenligt och lätthanterligt*. I 3–4 §§ LKEB ställs idag krav på hemvist i Sverige för alla som ska komma i åtnjutande av konsulärt stöd, men med en möjlighet att stödja svenska medborgare i vidare utsträckning om det finns särskilda skäl för det. På gruppnivå är bedömningen av om ”särskilda skäl” föreligger betydligt enklare, t.ex. vid en snabbt uppkommen kris som enskilda inte har haft anledning att beakta. På individuell nivå ligger det i sakens natur att ”särskilda skäl” är relativt lätta att konstatera och utreda, t.ex. att någon är minderårig, har blivit förledd eller är särskilt sårbar. Därutöver görs i praxis undantag för bosättningskravet för personer som frihetsberövas.

Ambassaden stödjer däremot utredningens förslag att utmönstra begränsningen av den konsulärt berättigade kretsen till flyktingar och statslösa. Regeln går emot principen om bosättningslandets ansvar och idag anses i stort sett alltid ”särskilda skäl” föreligga enligt 4 § 2; i vart fall vid kriser.

Klarlägga identitet

Ambassaden i Tehran delar utredningens förslag att den enskilde ska styrka sin identitet, innan konsulärt bistånd eller annat konsulärt stöd aktualiseras. Övriga bedömningar i ärendet är helt beroende av detta. Bestämmelsen i 5 § första stycket *andra meningen bör strykas*. Ambassaden ser inget behov av en sådan bestämmelse, då det i praktiken alltid är möjligt för en person att styrka sin identitet om han eller hon är bosatt i Sverige. Utlandsmyndigheten kan ofta själv ta ut uppgifter och bild i passregistret. Att personen inte kan styrka sin identitet, är tvärt om en stark indikation på att han eller hon inte tillhör kretsen av konsulärt berättigade enligt 4 §.

Om något bör en bestämmelse i så fall ta sikte på kraven på styrkande av identitet och släktskapsförhållanden rörande mycket unga barn, dvs barn som kan ha fötts av föräldrar som nyss har rest ut eller flyttat ut under det senaste året. Särskilt i krissituationer föreligger samtidigt brådska och risk att barn som inte är sökandens egna utan tillstånd förs till Sverige. Det centrala

här är emellertid inte det konsulära biståndet, utan vilka krav som ska gälla för medborgarskapsutredningen och utfärdande av provisoriskt pass.

Skälighetsbedömningen

Ambassaden bedömer att den föreslagna bestämmelsen och de faktorer som ska vägas in i bedömningen huvudsak sammanfattar nuvarande praxis och är väl balanserade.

Utredningen föreslår att regelverkets nuvarande rekvisit, att konsulärt bistånd respektive konsulärt stöd ska ”vara skäligt” eller ”i övrigt vara skäligt” ska ersättas av ”och det är rimligt”. Ambassaden menar att det äldre begreppet ”*skäligt*” bör behållas. För det första signalerar begreppet ”rimligt” ett allmänspråkligt mer neutralt förhållande mellan relationer än en bedömning som även tar i beaktande personens egenansvar och det äldre begreppet ”billighet”. En bytande till ”rimligt” skulle sannolikt innebära en sänkning av kravet på egenansvar och en utvidgning av det statliga åtagandet.

Det aktuella lagstiftningsärendet handlar också i hög utsträckning om att kodifiera praxis som har utvecklats av domstolarna och i förvaltningen under lång tid. För att tydliggöra att det är lagstiftarens mening att tidigare *domstolspraxis fortsatt ska vara vägledande* rörande faktorer som inte ändras i sak i den nya lagen, eller som nu ges författningsstöd, bör det nuvarande rekvisitet ”skäligt” behållas i den nya lagen och förordningen.

I 6 § andra stycket tredje punkten lyfts *bosättningsland och medborgarskap* fram som en faktor att beakta. Promemorian har brister i resonemangen när det gäller hur dessa faktorer typiskt sett påverkar den enskildes behov av stöd, liksom samhällsintresset av att lägga statens resurser på en enskild. Förslaget synes föreslå ett strikt ansvar för staten, bl.a. med hänvisning till en mycket långgående tolkning av regeringsformens regler om diskriminering.

Utredningen pekar på det kan vara praktiskt svårt att bistå en frihetsberövad som inte är medborgare. Ambassaden instämmer men konstaterar att det i första hand gäller ”konsulärt stöd” och inte ”konsulärt bidrag”, och således främst hör hemma i förordningen. Enligt ambassadens bedömning avstår utlandsmyndigheterna aldrig från att ge konsulärt stöd på denna grund (låt vara att man kanske inte lyckas). Aspekten har därför inte så mycket med skälighetsbedömningen att göra, som vad ambassaden anført ovan om att regelverket i grunden bör vara fakultativt.

Ambassaden menar att tredje punkten bör lyda "*vilket land den enskilde är bosatt i och medborgare i, eller om den enskilde har annan anknytning till platsen där nödsituationen uppstått, t.ex. genom tidigare medborgarskap, bosättning, nätverk eller språkgemenskap.*"

En person som har kunskap, nätverk och språkkunskap har i stort sett alltid bättre förutsättningar att hävda sin rätt och lösa uppkomna situationer, och *mindre behov* av externt stöd än en person utan anknytning till platsen. Det kan också generellt anses *mindre skäligt* att påräkna stöd av en statlig myndighet där man pga. stark anknytning hade kunnat förhindra att en nödsituation uppstått om man varit mer aktsam (tredje och fjärde punkten i förening). Förbudet i regeringsformen mot otillbörlig diskriminering i vissa avseenden aktualiseras inte här, men det finns ett behov att i författning tydliggöra att det är *berättigat* att tillmäta omständigheter betydelse som ligger nära diskrimineringsgrunderna, för att avgränsa området för s.k. indirekt diskriminering. Däremot kan det självklart inte komma i fråga att avvisa stöd enbart på pga. av "hälskomst", om nödläget uppstår i ett land som personen aldrig tidigare besökt, saknar nätverk och släktingar i, och där han eller hon inte behärskar språket.

Avseende resonemanget i anslutning till *fjärde och femte punkten* bör det betonas att dessa hänger samman. När det gäller *utsatthet* är det viktigast att beakta sådan utsatthet som handlar om att någon är minderårig, har bortförts mot sin vilja, utsatts för förtryck eller vilseledande, dvs omständigheter som innebär en lägre förväntan om, eller nedsatt möjlighet att ta sitt egenansvar. Omvänt bör det spela mindre roll om en person redan före nödlägets uppkomst har haft små ekonomiska resurser eller liten försörjningsförmåga, eller har haft en större sårbarhet pga. av t.ex. sjukdom, psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning. Utgångspunkten bör vara att den enskilde utgår från sina egna förutsättningar det handlar om vilka risker som han eller hon ska utsätta sig för och vilka försiktighetsåtgärder som bör vidtas.

Departementet kan överväga att lägga till en uttrycklig bestämmelse eller förarbetsuttalande om att huvudregeln när det gäller konsulärt bistånd och konsulärt stöd i övrigt bör vara att *familjer behandlas som en enhet*. Å ena sidan går det inte att lägga ett tio årigt barn till last att han eller hon har följt med sina föräldrar till ett främmande land i strid med UD:s avrådan eller utan att iaktta normal varsamhet. Å andra sidan skulle en generellt mer generös

behandling av familjer som oaktsamt har tagit med sig minderåriga barn till potentiella oroshärdar, innebära att staten uppmuntrar ett i grunden vårdslöst beteende. Skadan som följer med ett ökade riskbeteende kan visa sig vara större än nyttan för barnet av att stöd ges. I slutänden behöver det alltid ske en avvägning av allvaret i situationen och den konkreta risken för barnet i det enskilda fallet.

Ambassaden delar uppfattningen att myndighetens resurser, säkerhetsläget, risker i samband med den enskilda insatsen, liksom förutsättningarna att åstadkomma önskat resultat ska kunna vägas in under *övriga omständigheter*.

Om man som utredningen föreslår har uppräknat av faktorer som ska beaktas i skälighetsbedömningen bör det i uppräknningen i 6 § läggas till ytterligare en eller flera punkter som täcker in negativa omständigheter som talar mot att konsulärt bidrag eller stöd, nämligen *”om den enskilde är efterbyst eller dömd för brott, bidragit till att undanhålla ett barn från dess vårdnadshavare eller från umgänge, har obetalda böter eller skatter, eller kan antas utgöra en fara för ordning och säkerhet i Sverige.”* Under sådana förhållanden kan det typiskt sett inte anses skäligt att staten bistår den enskilde.

Storleken på biståndet

Rörande storleken på biståndet kan anmärkas att det liksom idag främst bör handla om att utlandsmyndigheten direkt står för de kostnader som är nödvändiga, t.ex. tillhandahåller en flygbiljett eller annan transport.

Särreglering för frihetsberövade

Utredningen föreslår att särbestämmelserna rörande frihetsberövade inte ska föras över till den nya lagen, med motiveringen att det skulle bli ”enklare att tillämpa”. Eftersom lagstiftningsärendet i hög utsträckning handlar om att i författning lägga fast förutsättningarna för den konsulära verksamheten förefaller det bakvänt att ta bort bestämmelser som reglerar en speciell del av det konsulära stödet; enbart med hänvisning till skälighetsbedömningen och att det ska ske ”precis som idag”.

Utredningen föreslår därmed att lagens begränsning till att en frihetsberövad ska ha behovet ”av särskilda skäl”, och att ett brottsoffer ska ha utsatts för våldsbrott (till vilket väl även brukar räknas brott mot frihet och frid samt sexualbrott som inte innefattar våld mm) ska tas bort. Utredningen för inget

resonemang om motiven för detta och gör ingen konsekvensbedömning av förslaget.

Ersättning för transport vid kris

Utredningens förslag att avgiften ”ska vara skälig och bidra till att täcka statens kostnad” torde i praktiken innebära att avgiften kommer att sättas till vad som är ett generellt skäligt pris för motsvarande resa. Som utredningen konstaterar är kostnaden ofta mycket större. Det är svårt att se varför staten ska efterge kostnader som den enskilde ofta kan erhålla i efterskott från sin reseförsäkring. En rimligare reglering i 9 § hade varit att *”Avgiften ska sättas så att statens kostnad för transporten täcks. Avgiften får jämkas om den annars skulle bli oskälig”*.

Kostnader för sjukvård

Utredningens överväganden rörande förslaget om betalningsgaranti för akutsjukvård utomlands är påfallande kort, i synnerhet mot bakgrund av att man samtidigt föreslår att alla svenska medborgare oavsett bosättning ska omfattas av det konsulära åtagandet och därmed garantin.

Det hör till sakens natur att en utlandsmyndighet vid ett akutsjukdomsfall utomlands kommer ha mycket lite tid, och dessutom inte sökandens aktiva medverkan, till grund för behovs och riskbedömning enligt 10 §. Det får därför antas att besluten kommer behöva fattas på bristfälligt underlag och i huvudsak schablonmässiga grunder. Utredningen behandlar inte på vilket underlag och med stöd av vilken kompetens som utrikesförvaltningen ska bedöma om det föreligger ett behov för att avvärja akut fara för liv och hälsa. Bestämmelsen är visserligen fakultativ, men ambassaden bedömer att garantin regelmässigt kommer att behöva ställas ut till alla svenska medborgare och personer folkbokförda i Sverige, om handläggningen ska upprätthålla grundläggande krav på saklighet, objektivitet och likabehandling.

Promemorians slutsats i konsekvensbedömningen (s. 128) om att förslagen inte kommer att öka statens kostnader förefaller därmed osannolikt.

Utredningen för inte heller något resonemang om hur förslaget kan antas komma att påverka svenskarnas benägenhet att skaffa lokal sjukförsäkring.

Förslaget till förordning om konsulärt stöd

Ambassaden Teheran delar utredningens bedömning att det är bra att den omfattande och viktiga konsulära verksamhet som utgör annat stöd än genom konsulära ekonomiska bidrag, regleras mer utförligt i författning.

Lagvalsbestämmelse

Under avsnittet *Inledande bestämmelser* bör det tillföras en paragraf eller ett stycke som utgör *lagvalsbestämmelse* och hänvisar till att lagen om konsulärt bistånd har företräde framför förordningen, om det konsulära stödet innefattar utgifter för staten. Med utgift avses här inte enbart kostnad för handläggning, telefoni, tjänstemännens resor etc., dvs sedvanliga förvaltningskostnader.

Förmedla eller stödja enskilds framställning

Ambassaden noterar att bestämmelsen i 3 kap. 19 § IFUR, som innefattar möjligheten för en beskickning att *förmedla eller stödja en enskilds framställan* inte har tagits med i förslaget till förordning. En sådan åtgärd sker ibland till förmån för t.ex. näringslivsintressen, men lika ofta i konsulära frågor. Även om det devis omfattas i 4 § andra stycket första strecksatsen, bör nuvarande bestämmelse inkluderas, med tydliggörandet att beskickningen behöver försäkra sig om att framställan är välgrundad.

Beskrivningen av konsulärt stöd

4 § andra stycket första strecksatsen kan för läsbarhetens skull förkortas till ”förmedla kontakt med närstående [...]

Förutsättningar för att erhålla stöd

Ambassaden tillstyrker att utredningens föreslag till 5 § och 6 § första stycket innebär att stödet är fakultativt – ”stöd får ges om [...]” respektive ”stöd får ges till personer som”.

Övrigt

De synpunkter som ambassaden har framförts rörande förslaget till lag om konsulärt ekonomiskt bistånd har i huvudsak motsvarande tillämpning i förordningen.

Remissvaret har beslutats av myndighetschefen.