

Nr 205.

Av herr Svensson i Göteborg m. fl., om utredning i syfte att möjliggöra prövning av återkrav av belopp, erhållet såsom ekonomiskt bistånd från utlandsmyndighet.

En svensk medborgare, som av en eller annan orsak råkar i nödläge under tillfälligt uppehåll utomlands, saknar i allmänhet möjlighet att erhålla sådan samhällelig hjälp, som står honom till buds i Sverige. I de flesta stater vilkas socialförsäkring och socialvård utformats enligt principer, besläktade med den moderna svenska sociallagstiftningen, kunna visserligen även utländska medborgare förvärva rätt till hjälp men i regel först efter en längre tids arbete i vederbörande stat. Den svenska sociallagstiftningen lämnar endast i ringa mån möjlighet till hjälp i eljest använda former vid vistelse i utlandet. År 1950 tillkommo bestämmelser om försöksverksamhet i fråga om understöd åt sjömän vid arbetslöshet i utländsk hamn — tillsvärdare begränsad till tre hamnar. Av den frivilliga sjukförsäkringens förmåner kan i regel endast sjukpenningen utgå vid vistelse i utlandet. Möjlighet att erhålla hjälp enligt lagen om fattigvård saknas. Däremot kan den i utlandet nödställda hänvända sig till svensk beskickning eller konsulat för att erhålla s. k. ekonomiskt bistånd.

Förordningen den 3 februari 1928 angående beskickningar och konsulat innehåller i §§ 53—56 stadganden om "ekonomiskt bistånd åt sjöfolk och nödställda svenska medborgare". I § 53 mom. 1 och 2 föreskrives, att konsul skall lämna sjöman sådant bistånd i vissa närmare angivna fall, då kostnaden för hans sjukvård, underhåll eller fortskaffning skall bestridas av statsmedel eller av redaren i det fartyg, där sjömannen varit anställd. Dessa moment sakna i detta sammanhang intresse. I mom. 3 stadgas: "Har svensk sjöman råkat i nöd utan att sådana omständigheter äro för handen, som avses i mom. 1 eller 2, och utan att bistånd av utländsk konsul eller ortens myndigheter med stöd av överenskommelse med främmande stat eller eljest kunnat utverkas för hans räkning, må konsul, om skälig anledning förefinnes för bispringande av sjömannen, lämna honom försträckning för avhjälpande av de mest trängande behoven." Enligt mom. 4 kan bistånd jämlikt mom. 3 under vissa förutsättningar lämnas även utländsk sjöman, som utan eget förvållande skilts från svenskt fartyg utom riket och till följd därav råkat i nöd. I § 56 stadgas slutligen, att försträckning för avhjälpande av de mest trängande behoven må lämnas annan svensk medborgare vid nödställd belägenhet, "om synnerliga skäl därtill äro". För tillämpningen av stadgandena i förordningen angående beskickningar och

konsulat lämnas anvisningar i instruktionen för beskickningar och konsulat.

Såsom framgår av ordalagen i de citerade stadgandena lämnas ekonomiskt bistånd i form av försträckning. Den, som erhåller biståndet, har att avgiva skriftlig förklaring om anledningen till sin nödställda belägenhet samt förbindelse om återbetalning, genom vilken den nödställda medgiver, att ersättning för det mottagna beloppet utan hans vidare hörande må utgå av intjänta avlöningsmedel eller andra hans tillgångar. Konsuln, som lämnat biståndet, skall enligt instruktionen för beskickningar och konsulat i första hand söka erhålla ersättning genom att "göra sig betäckt hos den hjälpsökande, exempelvis genom förskott å hyra". Eljest erhåller konsul ersättning för lämnat bistånd genom att insända räkning till utrikesdepartementet. Ersättningen till konsulerna täckes av medel från ett å tredje huvudtiteln uppfört förslagsanslag: Gottgörelse för kostnaderna för sjöfolk och nödställda svenska undersåtar. Inom utrikesdepartementet handläggas ersättningsärendena å arvs- och ersättningsbyrån, som även handhar indrivningen av fordringarna för ekonomiskt bistånd.

De, som erhålla ekonomiskt bistånd, kunna tillhöra sinsemellan ganska olika kategorier. Särskilt under de senaste åren med dess omfattande svenska turisttrafik till olika europeiska länder har det ofta förekommit, att ekonomiskt bistånd måst lämnas turister, som genom olyckshändelser eller obetänksamhet blivit tillfälligt ur stånd att reda sig. I dylika fall, som i regel ha långt ifrån ömmande karaktär, ha vederbörande ofta fått ställa säkerhet för biståndet, innan detta lämnats. I andra fall har sjukdom vållat utgifter, som vederbörande — i varje fall omedelbart — icke varit i stånd att betala. Sjukvård och transport av sjuka personer betinga ofta avsevärt större belopp i utlandet än i Sverige och de medföra i alla händelser mycket högre kostnader för den sjuke än de, som uppkomma vid ett insjuknande i Sverige. I andra fall ha personer, som under kortare eller längre tid arbetat i vederbörande land, blivit blottställda och lämnats ekonomiskt bistånd, då hjälp från vistelselandets myndigheter icke kunnat erhållas. Särskilt i samband med krig eller inre omstörtningar uppkomma sådana fall, och det kan då av naturliga skäl dröja länge, innan den nödställda åter blir i tillfälle att bygga upp sin ekonomi. Stundom blir medellösheten varaktig, främst då det gäller äldre eller sjuka personer. En stor grupp av biståndsfällen avse slutligen sjömän, som blivit i behov av hjälp i en situation, där de icke äga rätt till ersättning av statsmedel eller från redare jämlikt sjömanslagens stadganden. I många av dessa fall är nödläget klart oförvållat och direkt orsakat av den omständigheten, att arbetet i den viktiga näringsgren, som utrikessjöfarten utgör, medfört vistelse utanför Sveriges gränser.

Enligt uppgifter, erhållna från utrikesdepartementets arvs- och ersättningsbyrå, utgavos under tiden den 1 april 1943—den 31 december 1950

4 037 000 kronor såsom ekonomiskt bistånd. Av detta belopp utgjordes 1 355 000 kronor av utgifter för sjömän, som åvila statsverket jämlikt sjömanslagen eller överenskommelser med främmande stat. 1 533 000 kronor hade utgivits till sjömän, vilka voro skyldiga att ersätta biståndet. Av sistnämnda belopp hade 472 000 kronor återbetalats. Till andra svenska medborgare hade bistånd lämnats med 1 149 000 kronor, av vilket belopp 637 000 kronor återbetalats. Vid ingången av år 1951 finnas sålunda utestående fordringar för ekonomiskt bistånd, uppkomna under tiden den 1 april 1943 — den 31 december 1950, till ett sammanlagt belopp av 1 573 000 kronor, varav 1 061 000 kronor hänföra sig till sjömän och 512 000 kronor till andra svenska medborgare. Nettobelastningen å anslaget: Gottgörelse för kostnaderna för sjöfolk och nödställda svenska undersåtar utgjorde under hela den angivna perioden 2 928 000 kronor och varierade starkt från budgetår till budgetår. Sålunda uppgick nettobelastningen budgetåret 1943/44 till 719 000 kronor, medan den budgetåret 1949/50 endast utgjorde 134 000 kronor.

Såsom de anförda siffrorna visa, bli utrikesdepartementets indrivningsförsök i ett avsevärt antal fall resultatlösa. Till någon del beror detta på att biståndens mottagare icke kunna anträffas; i det stora flertalet fall torde orsaken emellertid vara, att förmåga att ersätta det mottagna biståndet saknas. Vid avgörandena angående indrivningsåtgärderna torde väl vissa humanitära skäl göra sig gällande, men möjligheterna att taga hänsyn till ömmande omständigheter begränsas snävt av det förhållandet att ekonomiskt bistånd enligt nu gällande författningar icke kan jämföras med exempelvis fattigvård, vartill biståndet i själva verket är ett slags motsvarighet för fall av nöd i utlandet. Fordringarna för ekonomiskt bistånd måste i stället — till följd av bristen på särskilda, med hänsyn till biståndets karaktär utformade regler — utsökas enligt samma regler som varje annan statens fordran, och, därest de icke kunna indrivnas, gälla för dem endast de generellt givna reglerna för avskrivning av statens fordringar.

Dylika regler finnas i förordningen den 11 december 1830 angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål samt i kungörelsen den 29 september 1911 angående extra ordinarie avskrivning av vissa kronans utestående fordringar. Stadgandena i 1830 års förordning innebära — i de delar förordningen ännu är gällande — att avskrivning må beviljas endast då den förlust, varom fråga är, utredes vara tillkommen utan någons fövällande eller då tillgång till förlustens ersättande brister hos den eller dem, som äro lagligen förpliktade härtill. Om tolkningen av denna förordning uttalar byråchefen i riksräkenskapsverket B. Ehnбом i uppsatsen "Om avkortning och avskrivning av statens fordringar" (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1950) följande: "1830 års förordning tillämpas i gällande delar i praxis så snävt, att det för avskrivning av en statsverkets fordran med tillämpning av bestämmelsen om bristande tillgång som förut-

sättning för avskrivning torde erfordras utredning om att varje rättslig möjlighet till fordringens utfående visas vara utesluten". Sådan utredning torde icke kunna förebringas förrän gäldenären avlidit utan att efterlämna någon tillgång. Enligt 1911 års kungörelse medgivnas vederbörande myndigheter en vidsträcktare rätt till avskrivning, men endast i fråga om fordran, vars kapitalbelopp icke överstiger 1 000 kronor. Den vidsträcktare rätten till avskrivning må heller icke tillämpas då vederbörande myndighet finner särskilda förhållanden ge anledning till antagande att fordran kan komma att framdeles gäldas. Enligt 1911 års kungörelse må avskrivning ske, dels då efterspaningar av gäldenären blivit utan resultat eller i brist på upplysningar icke kunnat anställas, dels då fordran icke kunnat indrivvas, oaktat två utmättningsförsök verkstälts och minst fem år förflutit mellan varje försök, varvid konkurs, vari utdelning icke eller blott delvis erhållits, är av lika verkan som utmättningsförsök.

Såsom framgår av den omnämnda uppsatsen av Ehnbohm gälla särskilda avskrivningsregler för åtskilliga slag av statens fordringar, innebärande mer eller mindre vidsträckt rätt för vederbörande myndigheter att eftergiva dessa. I praxis ha därjämte ytterst olika förfaringsätt i avskrivningsärenden kommit i tillämpning. Beträffande handläggningen av de av ekonomiskt bistånd föranledda ersättningsärendena i kommerskollegium under den tid, då konsulatsväsendet tillhörde kollegii ämbetsområde, uttalas (s. 155) i ett betänkande om nya organisationer av utrikesdepartementet, diplomaten och konsulatsväsendet, avgivet år 1906 av en år 1905 tillsatt kommitté: "Givetvis läser sjöman, som icke äger rätt till understöd, hafva skyldighet att återgälda för honom utgifvet belopp, och skulle således med en sträng tolkning av nyss angifvna föreskrifter (kungl. brev den 17 juni 1893) kollegiet hafva att i hvarje fall låta anställa kraf mot sjöman om återfående af understödsbelopp, som han åtnjutit. Då emellertid erfarenheten visat, att sjömännen endast undantagsvis kunna med kraf anträffas och i öfvrigt sällan äro i stånd att gälda ersättningsbeloppen, har kollegiet icke i andra fall än då alldeles särskild anledning förelegat mot sjömännen själfva eller deras närmaste anhöriga låtit anställa kraf. För nödställda sjömän utgifvna belopp afskrifvas alltså omedelbart i de allra flesta fall." Å betänkandets s. 158 uttalas beträffande ersättningsärenden angående andra än sjömän: "Krafven hafva emellertid endast högst undantagsvis krönts med framgång, hvarför de utgifna beloppen merendels måst afskrifvas." Det i första citatet förekommande uttrycket "sjömännen själfva eller deras närmaste anhöriga" kan möjligen tyda på att fattigvårdslagstiftningen med dess regler om närstående släktingars inbördes försörjningsplikt tillämpats på ekonomiskt bistånd antingen till följd av praxis eller jämlikt särskild bestämmelse. "Närmaste anhöriga" ha ju eljest icke att svara för skuld. Enligt § 6, utrikesdepartementets instruktion den 31 december 1909, ålåg det rättsavdelningschefen bl. a. "att i de fall, då redare hafva skyldighet att ersätta

belopp, som för understöd åt sjöfolk m. m. utgifvits, ofördröjligen vidtaga erforderliga åtgärder för beloppens indrivande samt deras redovisande till statsverket, äfvensom att, då dylik ersättningsskyldighet åligger annan än redare, *där så af omständigheterna synes påkalladt* (kursiverat här), vidtaga enahanda åtgärder". Det torde kunna ifrågasättas, huruvida icke instruktionens avfattning varit avsedd att giva rättsavdelningschefen möjlighet att pröva frågan om framställande av krav för ekonomiskt bistånd med hänsyn till de sociala skälen, alltså från samma utgångspunkter, som fattigvårdsnämnd hade att pröva frågan om uttagande av ersättning för utgiven fattigvård. Utrikesdepartementets instruktion den 12 september 1919 föreskrev i § 3 att rättsavdelningen å byrån för arvs- och ersättningsärenden hade att handlägga ärenden rörande bl. a. "indrivning av fordringar hos rederier, samt, *där omständigheterna så påkalla* (kursiverat här), hos andra enskilda". Det särskilda omnämmandet att indrivning hos andra enskilda skulle företagas endast, där omständigheterna så påkalla, saknar emellertid motsvarighet i utrikesdepartementets instruktion den 14 juni 1928, vilken nu gäller. I dess § 3 uttalas beträffande biståndsärendena endast att rättsavdelningen har att handlägga å andra byrån ärenden rörande bl. a. understöd åt sjöfolk och nödställda svenska medborgare. Om prövningen av frågan om framställande av krav för ekonomiskt bistånd tidigare eventuellt kunnat verkställas enligt andra och friare grunder än beträffande andra statens fordringar, saknas i allt fall numera författningsenligt stöd härför. Fordringar för ekonomiskt bistånd synas följaktligen endast kunna avskrivas enligt de för statens fordringar generellt gällande reglerna.

I 1946 års sjömanskommittés betänkande angående sjöfolkets arbetslöshet i utländsk hamn (SOU 1949: 51) uttalade den delegation, som inom kommittén utarbetat betänkandet (s. 46): "Delegationen har icke ansett det ankomma på sig att upptaga till granskning gällande bestämmelser för ekonomiskt bistånd. Delegationen vill likväl framhålla, att under utredningsarbetet gjorda erfarenheter starkt tala för att utrikesdepartementet genom vederbörlig författningsändring lämnas möjlighet att helt eller delvis avskriva belopp, lämnade såsom ekonomiskt bistånd. Det synes icke förenligt med grunderna för svensk sociallagstiftning, att sådant bistånd återkräves i de fall, då mottagarna vid biståndets erhållande varit i oförvårdad nödsituation och deras ekonomiska förhållanden vid företagen undersökning befinnas vara sådana att återbetalning i fattigvårdsfall icke skulle krävas."

Det synes oss vara uppenbart, att den av 1946 års sjömanskommitté förordade förändringen snarast bör genomföras. Såsom tidigare framhållits, är ekonomiskt bistånd att betrakta såsom en motsvarighet till fattigvård, en form av samhällshjälp, som vid vissa utomlands uppkommande nödsituationer är den enda att tillgå. För sjömannens vidkommande får kravet på ett praktiskt likställande av bistånd och fattigvård en särskild tyngd

genom den omständigheten, att de under sitt arbete i utrikessjöfarten erlægga skatt enligt samma grunder som arbetstagare i Sverige och att deras vistelse i utlandet sammanhänger med arbetet; de böra därför också vid behov kunna erhålla samhällets hjälp på samma sätt som vid vistelse i hemlandet. Beträffande utlandssvenskarna kan väl detta skäl icke anföras, men skälig hänsyn till de för Sverige betydelsefulla insatser, som utföras av svenska medborgare i främmande länder, torde utgöra tillräckligt motiv. Även i fråga om övriga kategorier, som kunna vara representerade bland biståndsfallen, synes det vara rimligt, att samhällshjälp, lämnad i utlandet, behandlas enligt samma normer som den i Sverige lämnade samhällshjälpen.

Nu gällande regler medföra stundom orimliga och stötande konsekvenser. Såsom exempel härför må anföras följande: I december 1941 sänktes i samband med kriget mellan Storbritannien och Japan det svenska motorfartyget "Ningpo" i Hongkongs hamn. "Ningpo" nyttjades i den för Sverige under denna tid livsviktiga lejdtrafiken. Besättningen, som sedermera överfördes till Shanghai, kunde icke nå Sverige förrän i januari 1946. De ersättningar, som besättningens medlemmar ägde erhålla enligt sjömanslagen, blevo under stundom otillräckliga, och tillskott måste då sökas såsom ekonomiskt bistånd. I det underhåll, som enligt sjömanslagens 41 § utgår av statsmedel vid fartygs förolyckande i utlandet, anses exempelvis sjukvård och inköp av nödvändiga kläder icke ingå. Medel till sådana ändamål måste mottagas såsom bistånd. Den rättsliga frågan om ersättning, främst för förlorad arbetsförtjänst, åt "Ningpos" besättning är sedan lång tid tillbaka föremål för prövning i utrikesdepartementet. Samtidigt har departementet till följd av nu gällande bestämmelser om ovillkorlig återbetalningsskyldighet för ekonomiskt bistånd varit nödsakat att erinra besättningens medlemmar, som efter alla sina utståndna vedermödor och med hänsyn till de för staten förpliktande omständigheterna skäligen kunna vänta sig en generös behandling från statens sida, om deras skulder. En av besättningsmännen måste under mycket lång tid vårdas för tuberkulos. Till följd av de höga sjukvårdskostnaderna kom det sammanlagda beloppet för hans ekonomiska bistånd att slutligen uppgå till mer än 40 000 kronor. Efter hemkomsten till Sverige har han fått undergå sanatorievård. Tanken att han vid återinträdet i förvärvslivet efter så många års bortovaro därifrån skulle mötas av krav på återbetalning av ett dylikt belopp torde icke tarva närmare kommentarer.

"Ningpo"-besättningens fall intager en särställning bland de nu aktuella biståndsärendena. Men åtskilliga med dem besläktade finnas. Enligt en uppgift från år 1948 hade statsverket för 47 andra svenska sjömän, vilka av skilda anledningar under kriget blivit strandsatta i olika hamnar i Fjärran Östern, utgivit i runt tal 360 000 kronor, för vilket belopp sjömännen voro återbetalningsskyldiga. Genomsnittsskulden för denna grupp ut-

gjorde alltså 7 650 kronor. För de flesta av dem ter det sig säkerligen utsiktslöst att söka betala en sådan skuld, och blotta medvetandet om att den rättsligen föreligger kan hos dem lätt leda till uppfattningen att varje försök att förbättra sin ekonomi egentligen saknar mening.

Av vad här anförts torde framgå, att frågan om efterskänkande av ekonomiskt bistånd bör behandlas såsom ett sociallagstiftningsproblem. Prövningen av frågan bör sålunda icke sammanföras med eventuell utredning angående det kamerala problemet om modernisering av reglerna för avskrivning av statens fordringar. Sistnämnda fråga aktualiserades av riksdagens revisorer i deras berättelse för budgetåret 1935/36. Revisorerna framhöllo önskvärdheten av att 1830 års förordning omarbetades. I anledning av vad riksdagens revisorer anförte hemställde riksdagen i sin skrivelse till Kungl. Maj:t den 25 maj 1937, nr 311, om utredning och förslag beträffande såväl bestämmelserna angående avskrivning av kronans fordringar som indrivningsförfarandet i balansmål och därmed jämställda mål. Kungl. Maj:t anbefalldes med anledning härav riksräkenskapsverket att avgiva utlåtande och förslag härom. Verket inkom med utlåtande den 8 augusti 1942, men sedan remissyttranden avgivits över detta, har någon ytterligare åtgärd i ärendet sedermera icke vidtagits. Detta oaktat har på sätt närmare visas i den tidigare omnämnda uppsatsen av Ehnбом såväl riksdagen som Kungl. Maj:t ansett sig kunna beträffande olika slag av statens fordringar fastställa särregler för avskrivning, då sådana visat sig vara behövliga.

Den i motionen behandlade frågan synes oss böra bli föremål för skyndsamt utredning. Utredningsuppdraget torde lämpligen kunna lämnas 1946 års sjömanskommitté, vilken för närvarande utreder frågan om sjukförsäkring för sjöfolk och tidigare avgivit betänkande om sjöfolkets arbetslöshet i utlandet.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställa vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att skyndsamt utredning verkställes angående införandet av bestämmelser, vilka möjliggöra prövning av återkrav av belopp, erhållet såsom ekonomiskt bistånd från utlandsmyndighet, enligt de jämlikt lagen om fattigvård gällande grunderna för prövning av återkrav av fattigvård samt att förslag i ärendet måtte framläggas för nästkommande års riksdag.

Stockholm den 24 januari 1951.

Jerker Svensson.

Carl Lindberg.

Elis Håstad.

Sven Gustafson
i Göteborg.