

Till chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Anna Lindh

Regeringen bemyndigade den 8 juni 2000 chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 21 augusti 2000 departementsrådet Ingrid Herzog som ordförande och Birgitta Ahlqvist (s), Göran Lindblad (m), departementssekreteraren Annika Mansnéus och Göte Wahlström (s), som ledamöter i kommittén.

Som sakkunniga förordnades samma dag rättschefen Lars Magnuson, departementsrådet Gunnar Hermanson och hovrättsassessor Charlotta Arvidsson. Som expert förordnades pressombudsmannen Bertil Jobéus och departementssekreteraren Karin Hedgårds. Genom beslut den 13 juni 2001 entledigades Karin Hedgårds och förordnades departementssekreteraren Eva Seiser som expert.

Som sekreterare förordnades den 21 augusti 2000 journalisten Cecilia Modig.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om konsulärt bistånd.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Konsulärt bistånd till svenskar i utlandet (SOU 2001:70).

Stockholm i augusti 2001.

Ingrid Herzog
Birgitta Ahlqvist
Göran Lindblad
Annika Mansnéus
Göte Wahlström

/Cecilia Modig

Innehåll

Sammanfattning	19
Författningsförslag	35
Författningskommentar	41

DEL A Bakgrund

1	Utredningsuppdraget och dess genomförande	51
2	Tillvaratagande av svenska medborgares intressen utomlands	53
2.1	Inledning.....	53
2.2	Sammanfattning	53
2.3	Bistånd till enskilda – allmänna principer.....	54
2.3.1	Folkrätten ger staterna rätt att bistå sina medborgare i utlandet.....	54
2.3.2	Bestämmelser om konsulär verksamhet i Wienkonventionen om konsulära förbindelser	55
2.3.3	Bestämmelser i förvaltningslagen om myndigheternas skyldighet att hjälpa enskilda medborgare.....	56
2.3.4	Bestämmelser i instruktionen för utrikes- representationen om utlandsmyndigheternas skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet.....	56

2.4	1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.....	57
2.4.1	Historik.....	57
2.4.2	Gällande bestämmelser om ekonomiskt bistånd	58
2.4.3	Tillfälligt ekonomiskt bistånd	59
2.5	Hjälp till självhjälp.....	61
2.6	Överföring av pengar	62
2.7	Åtgärder vid dödsfall utomlands	62
2.8	Efterforskning av försvunna personer	62
2.9	Ärenden om olovligt bortförda barn	63
3	Socialförsäkring och konventioner om social trygghet	65
3.1	Inledning	65
3.2	Sammanfattning.....	65
3.3	Den nya socialförsäkringslagen	66
3.4	Socialförsäkringen i EU	67
3.5	Konventioner om social trygghet och om socialt bistånd mellan de nordiska länderna	70
3.6	Konventioner om social trygghet med länder utanför EU/EES-området	70
3.7	Sjukvårdsförmåner vid tillfällig vistelse utomlands	71
4	Hur handläggs konsulära biståndsärenden?	73
4.1	Inledning	73
4.2	Sammanfattning.....	73
4.3	Tio konsulära biståndsärenden	74
5	Omfattningen av den konsulära biståndsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	81
5.1	Inledning	81

5.2	Sammanfattning	82
5.3	Är konsulärt bistånd en väsentlig del av arbetet på utlandsmyndigheterna?.....	83
5.4	Hur mycket tid lägger personalen ned på dessa frågor?.....	84
5.5	Hur många personer ansöker om bistånd?.....	85
5.6	Vilka är de vanligaste problemen hos dem som ansöker om bistånd?	86
5.7	Vilka ärenden är mest arbetskrävande?	87
5.8	Ärenden om bortförda barn	88
5.9	Har ärendena ökat eller minskat i antal?	89
5.10	Vad beror ökningen respektive minskningen av antalet ärenden på?	89
5.11	Vilka problem ökar hos dem som ansöker om bistånd?.....	90
5.12	Svårigheter i tolkningen av 1973 års lag.....	90
5.13	Hur har utlandsmyndigheterna löst ärendena?.....	92
5.14	Utlandsmyndigheternas användning av det generella bemyndigandet att bevilja ekonomiskt bistånd	92
5.15	Garanti för betalning av sjukvårdskostnader	94
5.16	Utlandsmyndigheternas samarbete med UD.....	94
5.17	Samarbetet med myndigheter och andra i verksamhetslandet.....	94
5.18	Förslag och idéer från utlandsmyndigheterna om hur de konsulära biståndsärendena ska kunna lösas enklare i framtiden	95
5.19	Statistik över konsulärt biståndsarbete under en månad.....	96
6	Konsulärt biståndsarbete på fem utlandsmyndigheter ..	101
6.1	Inledning.....	101

6.2	Sammanfattning.....	101
6.3	Bangkok	103
6.4	Madrid	111
6.5	Aten	118
6.6	London.....	123
6.7	Prag	125
6.8	Några allmänna synpunkter på konsulärt bistånd som framförts av konsulära handläggare på de fem besökta utlandsmyndigheterna.....	127
7	Allmänt ekonomiskt bistånd – en jämförelse med andra europeiska länder	131
7.1	Inledning	131
7.2	Sammanfattning.....	131
7.3	Regler och praxis i de övriga nordiska länderna	134
7.3.1	Finland	134
7.3.2	Danmark	137
7.3.3	Norge	138
7.4	Regler och praxis i övriga länder i EU	140
7.4.1	Belgien.....	140
7.4.2	Frankrike	141
7.4.3	Irland.....	141
7.4.4	Italien	142
7.4.5	Luxemburg.....	143
7.4.6	Nederländerna	143
7.4.7	Portugal.....	144
7.4.8	Spanien	144
7.4.9	Storbritannien.....	145
7.4.10	Tyskland.....	146
7.4.11	Österrike.....	146
7.5	Kan man se några tendenser som påverkar behovet av konsulärt bistånd?	147
7.6	Nyligen genomförda reformer och planer för framtiden ...	148

8	Konsulärt samarbete inom EU och Norden.....	151
8.1	Inledning.....	151
8.2	Sammanfattning	151
8.3	EU-samarbetet.....	151
8.3.1	Konsulärt bistånd i tredje land.....	152
8.3.2	Gemensam strategi för samarbetet mellan medlemsstaternas beskickningar och kontakterna med tredje land.....	153
8.3.3	Konsulärt skydd i krissituationer	153
8.3.4	Hur fungerar EU-samarbetet i praktiken?.....	154
8.4	Nordiskt konsulärt samarbete i tredje land.....	155

DEL B Personella resurser

9	Personalen vid UD och utlandsmyndigheterna	159
9.1	Inledning.....	159
9.2	Vem handlägger och vem beslutar om konsulärt bistånd?	160
9.3	Konsulär jour vid utlandsmyndigheterna	161
9.4	Vad krävs av de konsulära handläggarna på utlandsmyndigheterna?.....	162
9.5	Behovet av stöd och erkänsla i det konsulära biståndsarbetet	163
9.6	Utbildning i konsulärt arbete som arrangeras av UD	164
9.6.1	Utresekursen.....	164
9.6.2	Utvecklingsplan för kompetensutveckling av utsänd personal.	164
9.6.3	Utbildning för konsulära handläggare.....	165
9.7	Utlandsmyndigheternas syn på behovet av utbildning i konsulärt biståndsarbete.....	165
9.8	Överväganden.....	166

9.9	Kommitténs förslag.....	169
10	Honorärkonsulaten	171
10.1	Inledning	171
10.2	Inrättande av honorärkonsulat	171
10.3	Hur utses honorärkonsulerna?	172
10.4	En honorärkonsuls uppgifter.....	172
10.5	Ersättning till honorärkonsulerna	174
10.6	Överväganden	174
10.7	Kommitténs förslag.....	175

DEL C Biståndskonsulära frågeställningar och problem

11	Tydlighet och flexibilitet	179
11.1	Inledning	179
11.2	Hur bör lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet vara utformad?	179
11.3	När bör bistånd lämnas?	181
	11.3.1 Bosättningsbegreppet.....	181
	11.3.2 Begreppet nödställd	182
	11.3.3 Det generella bemyndigandet - vad kan utlandsmyndigheterna besluta om utan att begära UD:s yttrande?.....	182
11.4	Överväganden	183
11.5	Kommitténs förslag.....	186
12	Bistånd till svenska medborgare bosatta utomlands	187
12.1	Inledning	187
12.2	Varaktigt ekonomiskt bistånd	188

12.3	Vilka får varaktigt ekonomiskt bistånd idag?.....	189
12.4	Kan den som är bosatt utomlands få ekonomiskt bistånd för sjukvård, hemresa eller försvarare i brottmål?.....	190
12.5	Hur många svenskar är bosatta utomlands?.....	190
12.6	Ger andra länder ekonomiskt bistånd till sina medborgare som är bosatta utomlands?.....	191
12.7	Vilka problem har de svenskar som bosatt sig utomlands?.....	192
12.8	Överväganden.....	193
12.9	Kommitténs förslag	196
13	Bistånd till personer med dubbelt medborgarskap, flyktingar, statslösa och andra utlänningar bosatta i Sverige	199
13.1	Inledning.....	199
13.2	Bistånd till flyktingar och statslösa personer	200
13.2.1	Bestämmelser i internationella konventioner	200
13.2.2	Bestämmelser i 1973 års lag och instruktionen för utrikesrepresentationen (IFUR)	200
13.2.3	Vem betraktas som flykting eller statslös?.....	201
13.3	Vilket bistånd kan lämnas till en flykting eller statslös?	202
13.4	Betydelsen av nära anknytning till vistelselandet	202
13.5	Bistånd till andra utlänningar bosatta i Sverige	203
13.6	Den nya lagen om svenskt medborgarskap	203
13.7	Möjligheterna att ge konsulärt bistånd till personer med dubbelt medborgarskap	204
13.8	Kommentarer från utlandsmyndigheterna	204
13.9	Hur många personer rör det sig om som har dubbelt medborgarskap respektive är flyktingar eller statslösa?	206

13.10	Ger andra länder bistånd till personer med dubbelt medborgarskap respektive flyktingar eller statslösa?.....	207
13.11	Överväganden	207
13.12	Kommitténs förslag.....	211
14	Bistånd i brottmål.....	213
14.1	Inledning	213
14.2	Bestämmelser om bistånd i brottmål	214
14.3	Vilken form av bistånd kan lämnas?.....	215
14.3.1	Besök hos den som är berövad friheten.....	215
14.3.2	Bistånd till kostförstärkning.....	215
14.3.3	Bistånd till försvarare och tolk m.m.	215
14.4	När ska bistånd till försvarare och tolk betalas tillbaka?	218
14.5	Antalet fängslade svenska medborgare i utlandet	219
14.6	När har bistånd till försvarare lämnats?	221
14.7	Ger andra länder bistånd i brottmål?	223
14.8	När kan man få en offentlig försvarare i brottmål i Sverige?.....	225
14.9	Rättshjälpslagen gäller bara i civilmål.....	225
14.10	Kan man få rättsskydd i brottmål i en privat försäkring?...	226
14.11	När finns det behov av ekonomiskt bistånd till advokat och tolk idag?.....	226
14.12	Överväganden	231
14.13	Kommitténs förslag.....	235
15	Bistånd till brottsoffer utomlands	237
15.1	Inledning	237
15.2	Turisten – ett vanligt brottsoffer.....	238
15.3	Bestämmelser om stöd till brottsoffer i 1973 års lag.....	239

15.4	När kan ett brottsoffer få ersättning enligt brottsskadelagen?	240
15.5	Bestämmelser om rättshjälp till brottsoffer i rättshjälpslagen	241
15.6	Brottsofferfrågans behandling i EU	242
15.7	Undersökning om brottsdrabbade resenärer i EU	244
15.8	Överväganden.....	245
15.9	Kommitténs förslag	245
16	Resenärer med psykiska och sociala problem	247
16.1	Inledning.....	247
16.2	Resenärer med psykiska och sociala problem är ett växande problem för utlandsmyndigheterna.....	247
16.3	Barnfamiljer med sociala problem.....	248
16.4	Förändrad syn på psykisk sjukdom	249
16.5	Psykiatrireformen	250
16.6	Vem är ”psykiskt funktionshindrad”?	251
16.7	Resandets risker	252
16.8	Den som inte kan hjälpa sig själv	253
16.9	Andra länders syn på resenärer med psykiska problem	254
16.10	Överväganden.....	258
16.11	Kommitténs förslag	260
17	Rätten att resa ut ur sitt land – en grundläggande fri- och rättighet	261
17.1	Inledning.....	261
17.2	Bestämmelser i regeringsformen.....	261
17.3	Bestämmelser i passlagen.....	262

17.4	Hur tillämpas bestämmelserna i passlagen om passtillstånd och återkallelse av pass för personer som genomgår psykiatrisk tvångsvård?	264
17.5	Kommitténs bedömning	265
18	Information till allmänheten och medier om konsulärt bistånd	267
18.1	Inledning	267
18.2	Allmänhetens förväntningar på konsulärt bistånd	267
18.3	Information till allmänheten om konsulärt bistånd	269
18.4	Vad vet allmänheten om sin rätt till konsulärt bistånd?	270
18.5	Reseråd till allmänheten	272
18.6	Konsulära bistandsfrågor och medier	273
18.7	Samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och UD i mediefrågor	275
18.8	Överväganden	276

DEL D Vad kan andra göra?

19	På vem vilar ansvaret att hjälpa svenskar med sociala och psykologiska problem utomlands?	281
19.1	Inledning	281
19.2	Individens eget ansvar	281
19.3	Kommunernas ansvar	282
19.4	De svenska socialsekreterarna i Köpenhamn.....	283
19.5	Vistelselandets ansvar	284
19.6	Andra som bistår svenskar utomlands	285
19.7	Kommitténs bedömning	285

20	Vad kan Svenska kyrkan i utlandet (SKUT) göra för nödställda svenskar?	287
20.1	Inledning.....	287
20.2	En öppen och tillgänglig utlandskyrka	287
20.3	Stöd och hjälp till svenskar vid fyra svenska utlandskyrkor	288
20.4	SKUT:s framtida verksamhet.....	290
20.5	Kommitténs bedömning.....	292
21	Researrangörers och transportörers ansvar	295
21.1	Inledning.....	295
21.2	Researrangörernas ansvar enligt paketreselagen	295
21.3	Resegarantilagen.....	299
21.4	Avtal mellan Konsumentverket och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation.....	299
21.5	Hur ser arrangörer av charterresor på sitt ansvar?.....	301
21.6	Bussresearrangörernas syn på sitt ansvar.....	303
21.7	Utlandsmyndigheternas samarbete med researrangörerna.....	305
21.8	Passagerare som äventyrar flygsäkerheten	305
21.9	Hur många utlandsresor företas varje år?.....	307
21.10	Hur reser andra européer?.....	309
21.11	Överväganden.....	309
21.12	Kommitténs förslag	310
22	Vilket ansvar har arbetsgivare för utsänd personal?	311
22.1	Inledning.....	311

22.2	Utlandsanställdas behov av stöd från utlandsmyndigheterna.....	311
22.3	Avtal om social trygghet och bestämmelser om läkekostnadsförsäkring vid utlandstjänstgöring.....	312
22.4	Förordning om utlandsstyrkan inom försvarsmakten.....	314
23	Privata reseförsäkringar	317
23.1	Inledning	317
23.2	Problem med oförsäkrade resenärer	317
23.3	Hur många är oförsäkrade?	318
23.4	Olika försäkringsvillkor för resenärer	319
23.5	Särskilda reseförsäkringar	319
23.6	Reseförsäkringar som ingår i hemförsäkringen.....	320
23.7	Reseförsäkring för studenter och au pair.....	320
23.8	Reseförsäkring via bankanknutna betalkort	321
23.9	SOS-International och Euro-Alarm.....	321
23.10	Privata och allmänna försäkringar i andra länder	323
23.11	Dansk "Rejsesygesikring"	324
23.12	Överväganden	326
23.13	Kommitténs förslag.....	327

DEL E Kostnader m.m.

24	Kostnader och avgifter för det konsulära biståndet	331
24.1	Inledning	331
24.2	Anslagna medel i budgetpropositionen	331
24.3	Hur ser budgetutfallet ut?	332

24.4	Hur mycket pengar har lämnats i ekonomiskt bistånd under de senaste åren?	333
24.5	Har biståndet ökat eller minskat?	336
24.6	Kostnader för personal och administration.....	336
24.7	En jämförelse med andra länder	338
24.8	Avgifter för konsulärt bistånd.....	339
24.8.1	När tas avgift ut för biståndet?	339
24.8.2	Hur mycket pengar betalas in i form av avgifter?	339
24.8.3	Tar andra länder ut avgifter för ekonomiskt bistånd?.....	340
24.9	Kommitténs bedömning.....	340
25	Återbetalning av konsulärt bistånd och återkrav av fordringar	343
25.1	Inledning.....	343
25.2	Återbetalning av det ekonomiska biståndet	344
25.2.1	När ska biståndet betalas tillbaka?.....	344
25.2.2	När kan UD jämka eller efterge skyldigheten att betala tillbaka tillfälligt ekonomiskt bistånd?	345
25.2.3	UD:s praxis när det gäller jämkning och eftergift av ekonomiskt bistånd.....	346
25.2.4	Beslut av länsrätten	347
25.3	Hur handlägger UD ärenden om återkrav?	348
25.4	När preskriberas fordran?	350
25.5	Indrivning via kronofogdemyndigheten	350
25.5.1	Ärenden som överlämnats av UD	350
25.5.2	Förfarandet hos kronofogdemyndigheten.....	351
25.6	Hur mycket utbetalat bistånd betalas inte tillbaka?	351
25.7	En jämförelse med andra länder	352
25.8	Överväganden.....	355
25.9	Kommitténs förslag	359

26	Konsekvenser av kommitténs förslag.....	361
----	---	-----

DEL F Bilagor

Bilagor

1.	Kommittédirektiv.....	365
2.	1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.....	371
3.	Enkät till ambassader och karriärkonsulat.....	375
4.	Statistikblankett för mätningen av antalet konsulära bistandsärenden under en månad	385
5.	Förteckning över vilka utlandsmyndigheter och honorärkonsulat som skickat in statistikblanketter.....	389
6.	Diagram över fördelningen på kön, ålder m.m. bland dem som sökt ekonomiskt bistånd vid utlandsmyndigheterna.....	391
7.	Förteckning över personer som kommittén begärt synpunkter från under utredningens gång.....	397
8.	Enkät till utrikesministerierna i EU-länderna	403
9.	Svenska folket om svenska ambassader utomlands (en undersökning av TEMO AB)	405

Sammanfattning

Uppdraget

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

Allmänna tendenser som påverkar utlandsmyndigheternas arbete med konsulärt bistånd

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

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

En tendens är också att en större andel av turisterna reser i egen regi eller köper en flygstol istället för en hel paketresa. Skälet kan vara både priset och den ökade självständighet och frihet som det innebär att resa på egen hand. De flesta resenärer klarar sig också bra själva under utlandsresor. Mobiltelefoner och Internet har

underlättat kontakterna med någon hemma som kan hjälpa till om man råkar ut för något och de flesta har en reseförsäkring.

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

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

Var finns bestämmelserna om konsulärt bistånd till svenskar utomlands och vad innehåller de?

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

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

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

I lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m. m. finns de bestämmelser som reglerar det konsulära biståndet. Lagen innehåller bestämmelser om allmänt ekonomiskt bistånd som kan avse dels tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenskar i akuta nödsituationer utomlands, dels varaktigt

ekonomiskt bistånd till svenskar som är bosatta utomlands och av olika skäl saknar andra möjligheter att försörja sig.

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

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

För att vara berättigad till tillfälligt ekonomiskt bistånd måste den sökande vara nödställd till följd av sjukdom, stöld, rån eller annan olycklig omständighet och den sökande får inte själv ha försatt sig i sin situation t.ex. genom att inte ha vidtagit rimliga försiktighetsåtgärder.

Biståndet kan avse hemresa, kost och logi före hemresa, kostnader för provisoriskt pass, sjukvård och sjuktransport till hemlandet. I samband med krig och konflikt kan bistånd ges för evakuering till säker plats.

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

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

Det biståndskonsulära arbetets omfattning och innehåll

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

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

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

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

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

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

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

I de länder där många svenskar valt att bosätta sig, kan förväntningarna på utlandsmyndigheterna vara att de ska bistå med hjälp till dem som blivit gamla och sjuka eller lider nöd av andra skäl. Möjligheten att bistå dem är dock mycket begränsad. De som valt att flytta till ett annat land förutsätts ha förberett sig på att leva där

på de villkor som gäller i det land de bosatt sig. Bistånd till svenskar bosatta utomlands betalas bara ut från svenska utlandsmyndigheter under mycket speciella omständigheter.

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

Andra möjligheter för nödställda svenskar utomlands att få hjälp

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

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

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

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

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

Principerna för konsulärt bistånd har också stora likheter mellan länderna. Flertalet länder kräver att en biståndssökande, för att få

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

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

1. *Bosättning eller medborgarskap som villkor för rätten till bistånd.* Några länder har liksom Sverige bosättning i landet som villkor för rätten till bistånd. Det innebär att flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige, har rätt till bistånd från en svensk utlandsmyndighet, medan utflyttade svenska medborgare har ytterst begränsad rätt till ekonomiskt bistånd. Några länder har ett mycket omfattande bistånd till sina medborgare som bosatt sig utomlands, men ger endast bistånd till sina egna medborgare och inte till övriga bosatta i det egna landet såsom flyktingar eller statslösa.
2. *Lagstiftning eller inte.* Bland de länder som valt att lagstifta om konsulärt bistånd finns sådana som i likhet med Sverige har en lag som anger ramarna för verksamheten men inte detaljreglerar, medan andra har en detaljerad lagstiftning. Många länder har ingen lagstiftning alls, utan endast instruktioner från utrikesministeriet till stöd för utlandsmyndigheternas handläggning av ärendena.
3. *Ekonomiskt bistånd i brottmål eller inte.* Endast Sverige har en bestämmelse i lag om ekonomiskt bistånd till försvarare och tolk till den som är misstänkt för brott utomlands.

Konsulärt samarbete inom EU och Norden

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

överenskommelse om konsulärt samarbete i tredje land. Den tillämpas numera bara gentemot Island och Norge.

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

Vad kostar konsulärt bistånd?

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

Överväganden och förslag

Det konsulära biståndet utgör en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen

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

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

Arbetet med konsulärt bistånd har beskrivits som på en gång lägprioriterat och högprioriterat. Lägprioriterat i den meningen att det ibland inte beaktas tillräckligt i verksamhetsplanering och resursfördelning och att arbetet sällan räknas som en viktig merit i UD-karriären. Samtidigt kräver handläggningen av ärendena i

bland att allt annat arbete läggs åt sidan för att lösa en akut situation, där svenskar behöver omedelbart bistånd.

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

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

En ny ramlag bör införas

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

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

oförutsedda biståndskonsulära problem gör det nödvändigt att kunna anpassa lagens tillämpning efter nya omständigheter.

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

Förutsättningarna för att ekonomiskt bistånd får lämnas ska framgå av lagen

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

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

En ramlag förutsätter en medveten och genomtänkt praxis på utlandsmyndigheterna. Grunden för en sådan praxis är en ständig dialog på och mellan myndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD.

Kommittén föreslår därför att ett regelbundet konsulärt nyhetsbrev ges ut för att stimulera diskussionen och idéutbytet mellan utlandsmyndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD.

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

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

En jämnare könsfördelning bör eftersträvas bland handläggare av konsulära bistandsfrågor

Majoriteten av de konsulära biståndshandläggarna är kvinnor. Det gäller både på UD och på utlandsmyndigheterna. Kommittén anser att UD bör eftersträva en jämnare könsfördelning. En traditionell uppdelning av "kvinnliga" respektive "manliga" uppgifter i utrikesförvaltningen gynnar varken jämställdhet eller effektivitet.

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

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

Informationen till allmänheten och medierna bör förbättras

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

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

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

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

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

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

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

Kommittén anser det rimligt att Sveriges medlemskap i EU får konsekvenser för rätten till konsulärt bistånd. Den fria rörligheten inom unionen innebär också rätt till social trygghet och likabehandling för EU-medborgare, i vilket EU-land de än befinner sig.

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

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

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

Bistånd bör kunna ges för:

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

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

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

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

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

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

tillfredsställande rättsskydd för svenskar som åtalas för brott, så bör detta tas upp inom ramen för EU-samarbetet.

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

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

Bistånd till brottsoffer bör utgå även i fortsättningen

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

Problem med resenärer som har psykiska och sociala problem bör uppmärksammas

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

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

Kommittén föreslår vidare att de utlandsmyndigheter som har många konsulära biståndsärenden med social och psykiatrisk pro-

blematik, tillförs resurser i form av särskilt utbildad personal eller externt expertstöd och att man vid rekryteringen av personal till dessa myndigheter, särskilt beaktar behovet av kompetens på detta område.

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

Om det inte snabbt kan konstateras att hemtransporten kan bekostas av resenären själv genom försäkring eller på annat sätt eller betalas av anhöriga, hemkommunen etc. bör utlandsmyndigheten ge ekonomiskt bistånd till resan så att den kan genomföras så snart det är möjligt med hänsyn till patientens tillstånd och övriga omständigheter. När det gäller barnfamiljer bör hänsyn till barnets bästa vägas in i bedömningen om bistånd till repatriering bör lämnas.

Samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och researrangörerna bör utvecklas ytterligare

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

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

Åtgärder bör vidtas för att minska antalet oförsäkrade resenärer

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

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

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

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

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

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

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

Förslagen innebär inga nämnvärda ökade kostnader för staten

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

Författningsförslag

Lag om konsulärt ekonomiskt bistånd i utlandet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

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

Allmänna förutsättningar för att bistånd får lämnas

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

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

Bistånd för hemresa m.m.

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

Bistånd får avse sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige. Bistånd får

även avse kostnader för sjukvård och för hemtransport av den som är sjuk samt kostnader i samband med evakuering i en krigs- eller krissituation.

Bistånd till den som är frihetsberövad i brottmål

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

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

Bistånd till brottsoffer

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

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

Vem kan få ekonomiskt bistånd?

7 § Ekonomiskt bistånd får lämnas till

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

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

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

Återbetalning av biståndet

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

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

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

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

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

Avgift för biståndet

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

Återbetalningsskyldighet för vårdnadshavare

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

Återbetalningsskyldighet för redare

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

Beslut om återbetalning av biståndet

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

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

17 § Lagakraftägnade beslut om återbetalningsskyldighet får verkställas i den ordning som gäller för lagakraftägnade dom.

Gemensamma bestämmelser

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

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002, då lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. skall upphöra att gälla.
 2. Den som beviljats varaktigt ekonomiskt bistånd enligt 1 § andra stycket i den upphävda lagen får beviljas fortsatt sådant bistånd under motsvarande förutsättningar. Sådant bistånd skall inte betalas tillbaka.

Författningskommentar

Förslaget till Lag om konsulärt ekonomiskt bistånd i utlandet

1 §

Paragrafen ger information om vilka frågor som regleras i lagen.

2 §

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis.

En beskickning eller ett karriärkonsulat ska enligt bestämmelsen i första hand ge den som ansöker om ekonomiskt bistånd råd om hur han eller hon själv kan lösa det problem som uppstått. Det betyder att skyldigheten att ge s.k. hjälp till självhjälp skrivs in i lagen. Hjälp till självhjälp ska lämnas såvida det inte är uppenbart orimligt, t.ex. på grund av att den som behöver bistånd inte är i stånd att ta emot några råd.

Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän beskickningen eller karriärkonsulatet förvissat sig om att den som ansöker om bistånd inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats. Alla möjligheter till självhjälp ska vara uttömda.

3 §

I denna paragraf finns bestämmelser om när ekonomiskt bistånd i nödsituationer får lämnas. Paragrafen motsvarar 1 § första stycket i 1973 års lag. Vissa förändringar har dock skett i innehållet.

En *nyhet* är att bestämmelsen innehåller en mer utförlig beskrivning av vad som menas med "nödständig". Beskrivningen överensstämmer med UD:s föreskrifter och nuvarande praxis. För att ekonomiskt bistånd ska kunna lämnas måste sökanden vara nödställd på grund av sjukdom, olycksfall, brott eller någon annan liknande omständighet. Med "brott" avses att biståndssökanden genom rån, stöld eller något annat brott som han eller hon blivit utsatt för be-

höver ekonomiskt bistånd för hemresa etc. Den nödsituation personen hamnat i får inte vara självförvållad. En person som ger sig ut på en utlandsresa utan att vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att kunna återvända, t.ex. genom att förse sig med en återresebiljett eller teckna en reseförsäkring, kan inte utan vidare få ekonomiskt bistånd.

Det ankommer på beskickningen eller karriärkonsulatet att avgöra när en person ska betraktas som nödställd i lagens mening. Detta innebär att det redan av lagen framgår att den utlandsmyndighet som fattar beslutet om ekonomiskt bistånd också ska avgöra om förutsättningarna för det är uppfyllda. Det förutsätter i många fall att utlandsmyndigheten samråder med UD för att klargöra om sökanden är nödställd.

En annan *nyhet* är att andra stycket innehåller en redogörelse för vilka kostnader biståndet får avse. Beskrivningen motsvarar vad som idag gäller enligt UD:s föreskrifter och praxis. Bistånd kan bl.a. lämnas för sådana kostnader som är nödvändiga för att möjliggöra för en nödställd att resa hem till Sverige på billigaste sätt. Däremot kan bistånd inte lämnas för att sökanden ska kunna fortsätta vistelsen utomlands eller betala hotellskulder eller andra skulder.

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om ekonomiskt bistånd till försvarare och tolk m.m. till den som är berövad friheten i brottmål. Den ersätter 4 § i nuvarande lag.

En *nyhet* är att det inte längre ska vara en rättighet att få ekonomiskt bistånd för försvarare och tolk m.m. i brottmål om det behövs för att bereda den sökande ett tillfredsställande rättsskydd. Bistånd bör bara kunna lämnas när det finns särskilda skäl. Det bör ankomma på beskickningar och karriärkonsulat att i samråd med UD avgöra när det föreligger sådana särskilda skäl till att bistånd bör lämnas.

Exempel på när bistånd kan lämnas kan vara:

1. När det brott som vederbörande är misstänkt för enligt lagen i gärningslandet kan medföra en mycket allvarlig påföljd, t.ex. dödsstraff.
2. När den brottsmisstänkte inte är rättskapabel, vilket ska kunna styrkas vad gäller minderåriga med personbevis och vad gäller personer, som på grund av sitt mentala tillstånd inte anses vara straffrättsligt ansvariga, med läkarintyg.

I övrigt kan det vara befogat att lämna bistånd om det finns andra särskilda skäl, t.ex. när en misstänkt inte har rätt att få en offentlig försvarare enligt lagstiftningen i det land där vederbörande ska lagföras.

Bistånd bör inte lämnas till den som är frihetsberövad i ett land inom EU.

Bistånd får omfatta vissa i paragrafen angivna kostnader, nämligen kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaden uppkommit under förundersökning eller i rättegång om brott.

Enligt nuvarande bestämmelser i 4 § i 1973 års lag får bistånd även lämnas för kostnader som uppkommit i samband med frihetsberövande i annat rättsligt förfarande än förundersökning eller rättegång om brott. Det kan t.ex. gälla omhändertagande för psykiatrisk vård eller nykterhetsvård. Dessutom får bistånd i vissa fall också lämnas till den som *inte* är berövad friheten. Det gäller den som lagförs för brott i ett annat land eller är föremål för ett förfarande, som avser hans eller hennes utvisning från den främmande staten, omhändertagande för vård eller annat frihetsberövande, om påföljden eller åtgärden skulle innebära ett allvarligt ingrepp för den enskilde. Dessa bestämmelser utgår ur lagen.

5 §

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis.

Bistånd får lämnas för kostförstärkning m.m. till den som är frihetsberövad om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ekonomiskt bistånd för rättsskydd till den som utsatts för våldsbrott utomlands. Bestämmelsen motsvarar i sak 4 a § i nuvarande lag.

7 §

Paragrafen anger vilka som kan få ekonomiskt bistånd av en beskickning eller ett karriärkonsulat. Huvudprincipen är att det är bosättningen i Sverige som är avgörande för om bistånd ska lämnas. Bestämmelsen motsvarar nuvarande praxis.

En *nyhet* är att det fastslås i lagen att flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige ska likställas med svenska medborgare som är bosatta i Sverige när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Enligt 1973 års lag ankommer det på regeringen

att bestämma när bistånd kan lämnas till flyktingar och statslösa personer.

Med flykting eller statslös avses i detta sammanhang främst den som har ett resedokument enligt någon av följande två konventioner:

Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, (SÖ 1954:55, 1966:27 och 1970:62 samt ett därtill anslutet protokoll den 31 januari 1967 (SÖ 1967:45) och New York- konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54, 1966:28 och 1979:63).

8 §

Bestämmelsen är *ny*. Den motsvarar nuvarande praxis.

Enligt 8 § p. 1 ska ekonomiskt bistånd även kunna lämnas till en svensk medborgare som är bosatt utomlands, men bara om det föreligger särskilda skäl. Huvudsyftet med det s.k. tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare – eller en flykting eller statslös person – som är bosatt i Sverige, att återvända dit efter en tillfällig utlandsvistelse. Det innebär att en svensk medborgare, som är bosatt i utlandet normalt inte kan få sådant bistånd. Det kan dock finnas fall, där omständigheterna är sådana att bistånd bör kunna lämnas även till en svensk medborgare som är bosatt utomlands.

Olika kriterier bör gälla för personer, som är bosatta inom respektive utanför EU/EES-området. Det bör, liksom hittills, ankomma på Regeringskansliet (UD) att meddela närmare föreskrifter om när bistånd ska kunna lämnas.

Följande kriterier bör gälla för bistånd till den som är bosatt utomlands och är i behov av vård:

Bistånd bör kunna ges till:

- a) *Resa till Sverige (repatriering)* i synnerligen ömmande fall för den som saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land han eller hon är bosatt, t.ex. den som är dement eller svårt psykiskt sjuk och inte talar landet språk vilket gör att ändamålet med vården inte kan uppnås utomlands.
- b) För *sjukvård utomlands*, om kostnadsfri vård inte går att få i vistelselandet, sjukdomen är livshotande och ingen annan hjälp går att få mot sjukdomen. Bistånd bör i sådana fall i princip inte kunna lämnas till personer som är bosatta i ett annat land

inom EU/EES-området eftersom principen om likabehandling gäller i dessa fall. Utlandsmyndigheterna bör i stället – om så krävs – bistå svenska medborgare att hävda sin rätt till sjukvård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.

I båda fallen förutsätts vidare att personen själv inte kan betala hemresan eller vården och att inte heller anhöriga eller någon annan kan bistå med pengar.

En förändring jämfört med nuvarande lagstiftning är att ekonomiskt bistånd enligt 4 § till försvarare m.m. i brottmål inte längre ska kunna lämnas till en svensk medborgare som är bosatt utomlands.

Enligt 8 § p.2 ska ekonomiskt bistånd även kunna lämnas till en annan utlänning än den som avses i 7 § p.2 och som är bosatt i Sverige. Bistånd får bara lämnas om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att personen har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös som är bosatt här. Hänsyn bör även tas till vederbörandes mer eller mindre långa hemvisttid i Sverige. Bistånd bör kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med den svenska medborgare, flykting eller statslöse till vilken han eller hon har nära anknytning och nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen och det skulle vara oskäligt att inte ge bistånd.

Bistånd bör också kunna lämnas till en person som är nordisk medborgare vid besök i ett land utanför Norden, om vederbörande är bosatt här i landet och har stark anknytning till Sverige.

9 §

I paragrafen fastläs att den som har fått ekonomiskt bistånd enligt 3 eller 5 §§ ska betala tillbaka det till staten. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt 2 § i 1973 års lag med den skillnaden att det inte längre ska finnas någon möjlighet för UD att jämka eller efterge betalningsskyldigheten om det föreligger särskilda skäl för det.

10 och 11 §§

Paragraferna har i sak samma innehåll som 5 § i 1973 års lag. De innehåller regler om när en person som har fått bistånd för försvarare m.m. i brottmål ska betala tillbaka det. Ordningen överens-

stämmer med vad som gäller enligt rättegångsbalken för återbetalning av rättegångskostnader i brottmål i Sverige.

I 6 § i 1973 års lag finns en bestämmelse om att, om bistånd lämnas för annat ändamål än bestridande av kostnader i rättegång eller förundersökning om brott, ska den som fått bistånd betala tillbaka det till staten om det är skäligt med hänsyn till omständigheterna. Denna bestämmelse utgår ur lagen eftersom bistånd inte längre ska kunna lämnas för sådana kostnader.

12 §

Bestämmelsen motsvarar 5a § i 1973 års lag. Paragrafen innehåller en bestämmelse om när den som utsatts för ett våldsbrott utomlands och fått ekonomiskt bistånd enligt 6 § ska betala tillbaka biståndet.

13 §

Paragrafen motsvarar till sitt innehåll nuvarande bestämmelser i 2 § första stycket i 1973 års lag. Den innehåller en bestämmelse om att den som fått ekonomiskt bistånd ska betala en avgift för biståndet.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande bestämmelse i 2 § första stycket i 1973 års lag. Den innehåller en bestämmelse om att vårdnadshavare kan vara skyldig att betala tillbaka ekonomiskt bistånd enligt 3 §, som lämnats till ett barn som är under 18 år. Enligt 1973 års lag kan UD efterge eller jämka betalningsskyldigheten. Denna möjlighet kommer inte längre att finnas.

15 §

Paragrafen motsvarar 2 § andra stycket i 1973 års lag. Enligt denna paragraf kan en redare i vissa fall vara skyldig att betala tillbaka ekonomiskt bistånd enligt 3 § som lämnats till en sjöman eller någon annan, som är anställd ombord på ett svenskt fartyg. Bestämmelsen avser fall där redaren enligt sjömanslagen (1973:282) eller kollektivavtal är skyldig att bekosta en sjömans eller någon annan anställds sjukvård, underhåll eller hemresa.

16 §

Enligt denna paragraf skall Regeringskansliet pröva frågor om skyldighet att återbetala ekonomiskt bistånd för försvarare och

tolk m.m. i brottmål och ekonomiskt bistånd till brottsoffer. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll 7 § första stycket i 1973 års lag.

17 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att Regeringskansliets beslut om att ekonomiskt bistånd skall betalas tillbaka är direkt verkställbart. Paragrafen motsvarar 10 § i 1973 års lag.

18 §

Det går inte att i detalj reglera i lagen i vilka situationer bistånd ska lämnas. Det bör därför som hittills ankomma på regeringen eller Regeringskansliet (UD) att föreskriva när ekonomiskt bistånd får lämnas och vad det får avse samt om avgiften för biståndet.

19 §

Paragrafen motsvarar 9 § i 1973 års lag. Enligt paragrafen ska bistånd enligt lagen inte lämnas om sådant bistånd kan fås från en annan stat enligt författning som gäller där eller enligt internationell överenskommelse.

Det finns ofta inte något behov av att lämna ekonomiskt bistånd eftersom den som blir sjuk eller misstänks för brott eller själv blir utsatt för ett våldsbrott utomlands, kan få sjukvård eller rättsskydd i vistelselandet. Bara om den hjälp vistelselandet lämnar av olika skäl inte kan godtas, kan ekonomiskt bistånd lämnas enligt lagen.

Inom EU/EES-området gäller principen om lika behandling av medborgare i unionen oavsett i vilket land de bosätter sig. Det innebär att en svensk medborgare som är bosatt i Sverige och som besöker ett annat EU- eller EES-land, har samma rätt till sjukvård m.m. som landets egna medborgare. Detsamma gäller en flykting eller statslös person, som är fast bosatt i Sverige. Bestämmelser om hjälp åt nödställda finns också i den nordiska konventionen om social trygghet. Sverige har också ingått särskilda avtal om socialförsäkring och sjukvårdsförmåner med andra länder.

I de flesta länder finns bestämmelser om rätt till offentlig försvarare för den som misstänks för brott. Bestämmelser om rättsskydd för den som utsatts för ett våldsbrott finns också i många länder.

20 §

Paragrafen motsvarar 11 § i nuvarande lag. Enligt denna bestämmelse får beslut i ärende som avses i lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut som kan överklagas är dels ut-

landsmyndigheternas beslut rörande ekonomiskt bistånd, dels Regeringskansliets beslut när det gäller återbetalning av ekonomiskt bistånd enligt 17 §.

Övergångsbestämmelserna p. 2:

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

En nyhet jämfört med nuvarande bestämmelser är att varaktigt ekonomiskt bistånd inte ska betalas tillbaka.

DEL A

Bakgrund

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Kommitténs uppgift har varit att se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. I uppdraget har ingått att utreda och lämna förslag på vilket stöd – genom ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom utlandsmyndigheterna ska ge till svenska medborgare som befinner sig i utlandet. Bakgrunden till uppdraget är att lagen hittills inte moderniserats eller anpassats till nya förhållanden på ett mera genomgripande sätt.

Direktiven, som beslutades den 8 juni 2000 (dir. 2000:42), återges i sin helhet i bilaga 1.

Genomförande av uppdraget

För att få en så god bild som möjligt av arbetet med konsulära biståndsärenden på utlandsmyndigheterna har kommittén besökt ambassaderna i Aten, Bangkok, London, Madrid och Prag. Samtal har förts med de konsulära biståndshandläggarna, myndighetscheferna, honorärkonsuler, polissambandsmän m.fl. Kommittén har också besökt ett fängelse och häkten i Thailand samt ett vårdhem i Spanien.

Kommittén har skickat ut en enkät till samtliga ambassader och karriärkonsulat för att få fram underlag om omfattningen av det biståndskonsulära arbetet och vilka problem som finns i samband med det.

Kommittén har också träffat representanter för Socialstyrelsen, Kommunförbundet, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Riksskatteverket, Försäkringskassans utlandskontor i Stockholm, Svenska Kyrkan i Utlandet (SKUT), Konsumenternas försäkrings-

byrå, Försäkringsförbundet, SOS-International, SAS, researrangörer m.fl.

Kommittén har haft i uppdrag att granska rättsutvecklingen när det gäller bistånd till enskilda i utlandet i övriga nordiska länder samt inom jämförbara länder inom EU, särskilt när det gäller nivån på den service som ges, kostnader för biståndet m.m. Kommittén har därför besökt utrikesministerierna i Helsingfors, Köpenhamn, Oslo, London och Madrid. Kommittén har också träffat representanter för det franska utrikesministeriet. En enkät har skickats till utrikesministerierna i de medlemsländer i EU som inte besökts. Kommittén har även träffat konsuler från andra nordiska länder och EU-länder i samband med besöken i Bangkok, Madrid, London och Prag.

2 Tillvaratagande av svenska medborgares intressen utomlands

2.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en beskrivning av de allmänna principer som gäller för bistånd till enskilda utomlands enligt folkrätten, internationella konventioner, förvaltningslagen och instruktionen för utrikesrepresentationen. Vidare redogörs för innehållet i 1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. och UD:s regelverk på området. En mer detaljerad beskrivning av vissa bestämmelser i 1973 års lag finns i de kapitel som behandlar särskilda frågeställningar, som t.ex. bistånd till svenska medborgare som är bosatta utomlands, bistånd i brottmål, bistånd till brottsoffer m.fl.

2.2 Sammanfattning

Enligt folkrätten har staterna vissa rättigheter att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet ("jus proteccionis"). Det kan gälla både t.ex. att skydda de egna medborgarna mot godtyckliga frihetsingrepp och att se till att deras egendom åtnjuter skydd. Innan en stat tillgriper åtgärder på diplomatisk väg ska alla lokala rättsmedel ha uttömts.

I Wienkonventionen om konsulära förbindelser finns allmänna regler om konsulär verksamhet, bl.a. vad gäller rätten för en konsul att besöka en landsman som är frihetsberövad.

I förvaltningslagen och instruktionen för utrikesrepresentationen finns bestämmelser om utlandsmyndigheternas allmänna skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet.

I 1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet finns allmänna normer om ekonomiskt bistånd. Mer detaljerade regler finns i de föreskrifter som UD har utfärdat med stöd av lagen. UD har också lämnat allmänna råd om hur reglerna

ska tillämpas. Enligt nuvarande regler kan s.k. allmänt ekonomiskt bistånd lämnas antingen som tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa eller sjukvård m.m. eller i form av periodiskt understöd till svenskar som är bosatta utomlands och som inte kan försörja sig på annat sätt. Dessutom kan ekonomiskt bistånd lämnas till försvarare m.m. i brottmål utomlands samt till brottsoffer. Utlandsmyndigheterna bistår också med rådgivning ("hjälp till självhjälp") m.m.

2.3 Bistånd till enskilda – allmänna principer

2.3.1 Folkrätten ger staterna rätt att bistå sina medborgare i utlandet

Folkrätten ger staterna vissa rättigheter att utöva skydd, dvs. att bistå sina medborgare i utlandet på olika sätt. Till staternas "grundrättigheter" enligt folkrätten hör deras *jus protectionis*, dvs. rätten att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. Denna rättighet återspeglas i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

Rätten att *ge diplomatiskt skydd* tillkommer staten. Det är alltså staten som avgör om den vill ingripa eller inte till förmån för en enskild medborgare.

En utlänning är underkastad vistelselandets lagstiftning och administrativa och exekutiva makt. Men landets maktutövning mot utlänningar måste visa respekt för en "civiliserad" eller "internationell standard". En utlänning får inte fränkännas rättskapacitet. Det innebär att han eller hon måste ha rätt att ingå avtal och göra gällande anspråk på grund av avtal, att gifta sig, göra upp ett testamente osv. Utlänningens person ska fredas genom polisiärt skydd mot angrepp från enskilda, men anspråket riktar sig också mot statsorganen. Utlänningens personliga frihet måste respekteras. Vidare ska utlänningars egendom åtnjuta skydd.

För att en stat ska kunna intervensera för att ta tillvara sina egna medborgares intressen i en annan stat krävs att den som påstår sig vara kränkt i princip måste ha uttömt alla lokala medel enligt rättsordningen i vistelselandet. Myndigheterna i det landet måste först få tillfälle att själva ställa saken till rätta. Om det är uppenbart att det i själva verket inte finns några effektiva rättsmedel, t.ex. på

grund av att myndigheterna saknar vilja att agera, brukar dock kravet på uttömmande av inhemska rättsmedel inte upprätthållas.

Enligt folkrätten utformar staterna själva sina lagar om medborgarskap. De bestämmer alltså självständigt vilka som har deras medborgarskap. Enligt Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösanden av konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) kan en person, som har dubbelt medborgarskap, anses som medborgare av båda staterna. Staterna får inte lämna diplomatiskt skydd åt sina medborgare gentemot en annan stat, i vilken de också är medborgare. En annan sak är att de ofta brukar försöka hjälpa sådana personer på något annat sätt.

2.3.2 Bestämmelser om konsulär verksamhet i Wienkonventionen om konsulära förbindelser

Wienkonventionen om konsulära förbindelser innehåller vissa allmänna regler om konsulär verksamhet. Reglerna är tillämpliga även när den konsulära verksamheten utövas av en diplomatisk beskickning. Det *konsulära skydd* som kan lämnas med stöd av bl.a. Wienkonventionen om konsulära förbindelser skiljer sig från det diplomatiska skydd som en stat utövar med stöd av sin "jus protectionis". Det konsulära skyddet avser enbart åtgärder som gäller skyddet av en enskilds person, inte hans eller hennes egendom.

De konsulära uppgifterna anges utförligt i artikel 5. Där framgår att de konsulära uppgifterna bl.a. består i att utfärda pass och viseringar och att ge medborgare i den sändande staten hjälp och bistånd. Med medborgare avses både fysiska och juridiska personer. Uppräkningen i Wienkonventionen är inte uttömmande. Till de konsulära uppgifterna räknas också alla andra uppgifter, som inte är förbjudna i den mottagande staten eller som denna stat motsätter sig. Med den mottagande staten avses den stat, där ambassaden eller konsulatet är verksamt.

I artikel 36 fastslås en konsuls rätt att besöka och kommunicera med anhållna, häktade eller fängslade landsmän inom konsulatets distrikt. Artikeln ålägger också verksamhetslandets myndigheter att på den anhållnes, häktades eller fängslades begäran, utan dröjsmål underrätta konsulatet om frihetsberövandet .

2.3.3 Bestämmelser i förvaltningslagen om myndigheternas skyldighet att hjälpa enskilda medborgare

Förvaltningslagen (1986:223) innebär vissa skyldigheter för utlandsmyndigheterna när det gäller att hjälpa enskilda svenska medborgare i utlandet. Enligt förvaltningslagen ska alla myndigheter ge allmänheten service på ett aktivt sätt så att det blir lättare för de enskilda att ha med myndigheterna att göra. Bestämmelserna gäller även för utlandsmyndigheterna vid kontakter med både svenska och utländska medborgare. Det kan t.ex. gälla upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. Tillämpningen av reglerna om service och samverkan ska anpassas till vad omständigheterna kräver.

Av 4 § förvaltningslagen följer att en utlandsmyndighet är skyldig att lämna råd och vägledning i ärenden som rör *myndighetens verksamhetsområde*. Det innebär t.ex. att den kan ange de förhållanden som är relevanta i sammanhanget.

2.3.4 Bestämmelser i instruktionen för utrikesrepresentationen om utlandsmyndigheternas skyldighet att hjälpa svenska medborgare i utlandet

Utlandsmyndigheterna har en allmän skyldighet att ta tillvara Sveriges intressen och svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. De ska även i övrigt i skäligen omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt skydda deras intressen. Det framgår av förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

Vad som menas med *skäligen omfattning* får avgöras från fall till fall. Med svenska medborgare likställs svenska juridiska personer, dvs. företag och organisationer m.fl. Flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige har också rätt att få hjälp.

Utrikesrepresentationen utgörs dels av utlandsmyndigheterna, dels av honorärkonsulaten. Med utlandsmyndigheter avses beskickningar (ambassader), representationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat.

I IFUR finns också bestämmelser om vad utlandsmyndigheterna ska göra i *krissituationer*. Om en naturkatastrof inträffat, ska de genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller

skadats eller om någon svensk egendom skadats. De ska också underrätta UD. I krigs- eller krissituationer ska de hålla kontakt med och bistå svenska medborgare, svenska fartyg och luftfartyg samt svenska företag inom verksamhetsområdet.

Utlandsmyndigheterna är skyldiga att vidta åtgärder inte bara på grund av bestämmelser i författningar eller enligt instruktioner eller på framställningar från enskilda. De är också skyldiga att på eget initiativ gripa in. En utlandsmyndighet eller en tjänsteman kan dock inte uppträda som personligt ombud eller fullmäktig för en enskild part. De har inte heller någon allmän skyldighet att lämna råd i enskildas angelägenheter.

2.4 1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

2.4.1 Historik

Innan lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. tillkom fanns det regler om bistånd till svenska medborgare i utlandet i två författningar, instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen och i de allmänna föreskrifterna för utrikesrepresentationen (AFUR) som utfärdats av utrikesministern den 2 maj 1967.

Bestämmelserna i lagen, som i fortsättningen kallas 1973 års lag, ansluter sig i huvudsak till vad som redan tidigare gällde. Till grund för lagen låg en UD-promemoria. Ett skäl till att en särskild lag infördes var enligt förarbetena (prop. 1972:132 s. 151 och 200) bl.a. att biståndsverksamheten fått en sådan omfattning och betydelse att det var lämpligt att de viktigaste bestämmelserna fastslogs i lag. I lagen ändrades gällande regler för bistånd i brottmål så att de skulle överensstämma med principerna för den rättshjälpsreform, som genomfördes samtidigt som 1973 års lag.

Lagen har ändrats fem gånger (SFS 1975:1303, 1978:273, 1982:28, 1994:58 och 1995:29). Lagtexten i den senaste lydelsen återges i bilaga 2.

2.4.2 Gällande bestämmelser om ekonomiskt bistånd

De grundläggande normerna om ekonomiskt bistånd finns i 1973 års lag. Bestämmelserna i lagen har delats upp efter de båda formerna av bistånd, allmänt ekonomiskt bistånd och bistånd i brottmål.

Allmänt ekonomiskt bistånd kan enligt 1 § i lagen lämnas antingen i form av tillfälligt ekonomiskt bistånd eller i form av varaktigt ekonomiskt bistånd. Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan lämnas i akuta nödsituationer medan varaktigt ekonomiskt bistånd kan betalas ut i form av periodiskt understöd till svenska medborgare, som är bosatta utomlands och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet inte kan försörja sig. Bestämmelserna om varaktigt ekonomiskt bistånd behandlas närmare i kap. 12.2.

Lagen innehåller i 4 § bestämmelser om *ekonomiskt bistånd i brottmål*. Enligt bestämmelsen är en svensk medborgare, som är bosatt i Sverige och som anhållits, häktats eller av någon annan anledning berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet, berättigad att få ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Biståndet får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk. Innehållet i denna bestämmelse behandlas närmare i kap. 14.3.3.

I 4 a § i lagen finns en bestämmelse om rätt till ekonomiskt bistånd till den som blivit utsatt för våldsbrott utomlands. Bistånd ska lämnas om det behövs för att personen ska kunna ta till vara sin rätt. Denna bestämmelse behandlas närmare i kap. 15.3.

Både när det gäller tillfälligt ekonomiskt bistånd och varaktigt ekonomiskt bistånd är biståndstagaren i princip återbetalningsskyldig. UD kan dock jämka eller efterge betalningsskyldigheten. För återbetalning av bistånd i brottmål och bistånd till brottsoffer gäller särskilda bestämmelser. Bestämmelserna om när biståndet ska betalas tillbaka finns i 2, 5, 5 a och 6 §§ i lagen. Dessa bestämmelser behandlas närmare i kap. 25.2.1.

Enligt 8 § kan bistånd enligt bestämmelserna i lagen lämnas till en flykting eller statslös person i den utsträckning som regeringen bestämmer. Frågan om när bistånd kan lämnas till den som är flykting eller statslös behandlas närmare i kap. 13.

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

UD har utfärdat föreskrifter om följande ämnen:

- ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (UF 1990:2),
- åtgärder vid dödsfall i utlandet (UF 1987:12),
- överföring av medel till nödställda i utlandet (UF 1988:6),
- ekonomiskt bistånd i brottmål m.m. (UF 1990:3)
- bistånd till medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (1996:9)
- bistånd åt medborgare i Island och Norge (UF 2000:7).

UD har också lämnat allmänna råd till föreskrifterna i Rättshandbok I: Biträde åt enskilda och myndigheter (RättsH I).

2.4.3 Tillfälligt ekonomiskt bistånd

Huvudsyftet med det tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare som är bosatt i Sverige att återvända till Sverige efter en tillfällig utlandsvistelse. En svensk medborgare som är bosatt utomlands kan därför normalt inte få sådant bistånd. Enligt UD:s praxis anses en person ha hemvist utomlands om han eller hon avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad. Man väger också in andra faktorer som vistelsetiden och avsikten med vistelsen utomlands, vederbörandes anknytning till ett visteland genom arbete, släktrationer, fastighetsinnehav m.m.

Om den biståndssökande befinner sig i ett annat nordiskt land eller i ett land till vilket han eller hon har stark anknytning, kan tillfälligt ekonomiskt bistånd bara beviljas om det föreligger särskilda skäl (2 § UF 1990:2). Bakgrunden till det är enligt kommentarerna i RättsH I (p. 4.2.) följande:

Om man *vistas i ett annat nordiskt land* bekostar det nordiska vistelandet som regel sjukvård och hemsändning av personer, som inte själva har möjlighet att betala detta. Det

sker i enlighet med överenskommelser som har ingåtts mellan de nordiska länderna.

Den som har en *nära anknytning till vistelseslandet*, t.ex. genom anhöriga som är bosatta där eller som själv är eller har varit medborgare i vistelseslandet, har oftast möjligheter att på egen hand reda upp sin situation med hjälp av anhöriga eller landets myndigheter.

Begreppet nödställd

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

Med uttrycket *olycklig omständighet* avses enligt praxis att en sökande utan att själv rå för det har råkat i en situation som han eller hon inte kan klara av. Om den situation man hamnat i kan anses som *självförvällad*, får man som regel inte något bistånd. En person som ger sig ut på en utlandsresa utan att vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att kunna återvända, t.ex. genom att förse sig med en returbiljett, teckna en reseförsäkring eller ha med sig resecheckar eller kreditkort kan inte utan vidare få ekonomiskt bistånd.

En annan förutsättning för att bistånd ska kunna lämnas är att sökanden har *reglerat eventuella tidigare skulder till UD* och inte har missbrukat tidigare bistånd.

Vad får tillfälligt ekonomiskt bistånd avse?

Av UD:s föreskrifter (UF 1990:2) och allmänna råd (RättsH I) framgår att tillfälligt ekonomiskt bistånd får avse:

1. Kostnader för *hemresa* på billigaste sätt till närmaste svenska gränsort. Bistånd för resa till hemorten i Sverige kan medges om det finns särskilda skäl. Man kan inte få bistånd för att kunna fortsätta vistelsen utomlands eller för att betala hotellskulder eller andra skulder.

2. Nödvändiga utgifter för *kost och logi före hemresan* om den inte kan påbörjas omedelbart. Det kan t.ex. vara fråga om en person som har en hemresebiljett som inte går att boka om.
3. Andra nödvändiga utgifter för hemresan, t.ex. *kostnader för provisoriskt pass, passfoto och visering*.
4. Kostnader för *sjukvård och hemtransport av sjuka*.
I vissa fall kan också den som blir sjuk eller skadas i utlandet få bistånd för läkar- och sjukhusvård. Det gäller under förutsättning att vederbörande inte själv kan ordna så att vården betalas. Det ska vara fråga om billigast möjliga vård utan att omsorgen om tillfrisknandet åsidosätts. I första hand ska vistelselandets skyldigheter att lämna vård t.ex. på grund av avtal med Sverige, utnyttjas. Bistånd för att transportera hem en sjuk eller skadad person som är bosatt i Sverige, kan också ges om sjukdomen eller skadan är allvarlig och adekvat vård inte ges på plats. Det gäller om personen är oförsäkrad och själv saknar pengar att betala transporten. Bistånd kan också lämnas om sjukdomen kan väntas bli långvarig och de vårdkostnader som garanteras av utrikesförvaltningen blir höga.
5. Bistånd kan också lämnas för *evakuering* till en säker plats i samband med en krigs- eller krissituation. Det behöver inte vara fråga om en resa till Sverige, utan det kan ofta räcka med en transport till en säker plats inom landet eller till ett grannland.

2.5 Hjälpa till självhjälp

Med tanke på att det ekonomiska biståndet, som ju är ett lån från staten av skattemedel, är en yttersta utväg gäller det att i första hand se till att den som söker hjälp själv klarar upp sin situation. Det kan t.ex. ske genom råd om hur man kan föra över pengar från Sverige. Utlandsmyndigheten kan hjälpa till med att kontakta anhöriga eller försäkringsbolag. Den kan bistå vid en nödsituation, olyckshändelse, akut sjukdom och dödsfall. Många utlandsmyndigheter har utarbetat handledningar i hur man på respektive ort ska kunna kontakta banker, hotell, sjukhus, advokater, polisstationer m.m. Först när alla möjligheter till självhjälp är uttömda kan det i nödfall och under de förutsättningar som beskrivits ovan bli aktuellt att lämna ekonomiskt bistånd.

2.6 Överföring av pengar

Utlandsmyndigheten kan hjälpa till med att föra över pengar från Sverige. Det kan röra sig om medverkan vid förmedling av skadeersättning från ett försäkringsbolag eller överföring av privata medel för något angeläget ändamål, t.ex. hemresa eller sjukvårdskostnader. Det får bara ske om myndigheten bedömer att överföringen inte kan ske på något annat lämpligt sätt (UF 1988:6).

2.7 Åtgärder vid dödsfall utomlands

De åtgärder som en utlandsmyndighet ska vidta vid dödsfall varierar mycket beroende på t.ex. om den avlidne var bosatt i Sverige eller i utlandet, om de närmast anhöriga är bosatta i Sverige eller i utlandet och om den avlidne hade en gällande försäkring eller inte.

Utlandsmyndigheterna och UD har ofta en viktig uppgift när det gäller att se till att de anhöriga blir skyndsamt underrättade om dödsfallet. Det kan också röra sig om att förvissa sig om den avlidnes identitet, skaffa fram ett intyg om dödsorsaken, underrätta försäkringsbolag och ombesörja hemsändning av den avlidnes kvarlevor eller lokal begravning (UF 1987:12).

Lokal begravning på statsverkets bekostnad medges som regel när en i Sverige bosatt avliden svensk medborgare var oförsäkrad och medellös och varken anhöriga eller landets myndigheter kan bekosta eller svara för hemtransporten av kvarlevorna eller en lokal begravning. Detsamma gäller undantagsvis när en svensk medborgare bosatt i utlandet avlider. Det kan t.ex. förekomma ifråga om en person som fått varaktigt ekonomiskt bistånd. När en i Sverige bosatt utländsk medborgare har avlidit utomlands bekostas den lokala begravningen endast i yttersta undantagsfall. Utlandsmyndigheten uppdrar åt en lokal begravningsbyrå att ordna billigaste värdiga begravning.

2.8 Efterforskning av försvunna personer

Utlandsmyndigheterna kan också i vissa fall hjälpa till med att efterforska personer som tillfälligt vistas utomlands och som anmäls som försvunna av anhöriga. Det kan ske genom kontakter med lokala polismyndigheter, gränsmyndigheter, platser där

svenskar brukar vistas, t.ex. vandrarhem, Svenska Kyrkan i utlandet (SKUT) och turist- eller ungdomscentra.

UD och utlandsmyndigheterna kan också bistå på olika sätt i ärenden där svenska medborgare kidnappats och hålls som gisslan.

2.9 Ärenden om olovligt bortförda barn

UD handlägger varje år flera ärenden om olovliga bortföranden av barn. Det gäller fall då en förälder utan lov för med sig sitt barn till ett annat land för att undanhålla den andra föräldern vårdnaden om barnet. Det kan också gälla fall då en förälder utan lov håller kvar barnet i ett annat land efter utgången av en umgängestid eller efter det att en domstol beslutat att den andra föräldern ska ha vårdnaden. De flesta ärendena handläggs enligt 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (SÖ 1989:7).¹

För närvarande är ett 60-tal stater anslutna till konventionen. UD är centralmyndighet i Sverige för Haagkonventionen. Det innebär att UD korresponderar direkt med motsvarande centralorgan i andra konventionsländer. Utlandsmyndigheterna blir därför i regel inte inblandade i ärenden som rör olovligt bortförda barn, om barnets förts till eller kvarhålls i ett land som är med i konventionen.

Utlandsmyndigheterna kan dock bli inblandade i ärenden där ett barn förts till ett land som inte är anslutet till konventionen. Utlandsmyndigheten kan då få till uppgift att försöka ta reda på var barnet befinner sig och undersöka om barnet kan återföras till Sverige. Utlandsmyndigheten kan också på olika sätt bistå den drabbade föräldern med kontakter och upplysningar m.m.

¹ Se "Bortförda och kvarhållna barn i utlandet", april 1999 i skriftserien "UD info" som kan beställas från UD.

3 Socialförsäkring och konventioner om social trygghet

3.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att beskriva under vilka förutsättningar svenska medborgare, som är bosatta i utlandet, omfattas av svensk socialförsäkring. De bestämmelser som är av intresse i detta sammanhang finns dels i den svenska lagstiftningen och principerna för samordning av EU-ländernas regler för social trygghet, dels i internationella konventioner om social trygghet m.m. som Sverige har anslutit sig till.

3.2 Sammanfattning

Inom EU/EES-området gäller principen om likabehandling av medborgare i unionen i vilket land de än bosätter sig. De avtal om social trygghet som Sverige ingått med många länder, är olika till sitt innehåll bl.a. beroende på olikheter i ländernas sjukvårds- och socialförsäkringssystem.

Oftast omfattas individen, då nationella villkor är uppfyllda, av bosättningslandets socialförsäkring. I länder med vilka Sverige inte har något avtal om social trygghet finns ingen garanti för likabehandling med landets egna medborgare och ingen rätt att lägga samman intjänade förmåner från hemlandet med dem man kan tjäna in i bosättningslandet och heller ingen rätt att behålla en intjänad förmån när man flyttar. De som blir sjuka kan få vård i enlighet med de regler som gäller i det land där de bosatt sig. Endast i undantagsfall kan svenska staten ge bistånd till sjukvård enligt 1973 års lag.

3.3 Den nya socialförsäkringslagen

Från den 1 januari 2001 gäller en ny socialförsäkringslag (1999:799). Socialförsäkringen delas in i en *bosättningsbaserad* försäkring, som avser garantibelopp och bidrag, och en *arbetsbaserad* som gäller vid inkomstbortfall. Bara ett försäkringsvillkor gäller för vardera försäkringsgrenen: bosättning eller arbete. Varken svenskt medborgarskap eller inskrivning i försäkringskassa är längre något försäkringsvillkor.

Bosättningsbaserade förmåner

Den som är bosatt i Sverige och lämnar landet ska anses vara bosatt här om det kan antas att vistelsen utomlands inte kommer att vara mera än *ett år*. Undantag är arbetstagare som av en statlig arbetsgivare skickas till ett annat land för att arbeta där för arbetsgivarens räkning. Arbetstagaren anses då bosatt i Sverige under *hela utsändningstiden*. När en annan stat som arbetsgivare sänder någon att arbeta för arbetsgivarens räkning i Sverige ska denna person inte anses vara bosatt här.

En biståndsarbetare, som arbetar för ett svenskt trossamfund eller en ideell organisation, ska betraktas som bosatt i Sverige om utlandsvistelsen planeras vara högst *fem år*. Studenter som är bosatta i Sverige och bedriver studiestödsberättigad utbildning utomlands eller har utbildningsbidrag för doktorander i ett annat land anses som bosatta i Sverige *så länge studierna pågår*.

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

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

Arbetsbaserade förmåner

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

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

Till de arbetsbaserade förmånerna hör bland annat sjukpenning och havandeskapspenning, arbetsskadeförsäkring, föräldrapenning över garantinivån och tillfällig föräldrapenning, inkomstgrundad ålderspension, tilläggs pension i form av förtidspension och efterlevandepension beräknad efter det antal år som man får tillgodoräkna sig pensionspoäng för tilläggs pension.

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

3.4 Socialförsäkringen i EU

En viktig princip för den europeiska unionen är fri rörlighet för personer mellan länderna i unionen. Det innebär inte bara att direkta hinder för rörligheten över gränserna avskaffas, utan också att omständigheter som försvårar för människor att använda sig av den fria rörligheten, ska undanröjas. Dit hör risken att förlora sin sociala trygghet om man flyttar inom unionen.

För att underlätta för dem som flyttar mellan länderna finns ett detaljerat regelsystem för samordning av ländernas regler för social trygghet. Ambitionen är inte att skapa enhetliga regler inom unionen men genom samordning kan man undvika att personer som tjänat in rättigheter till en förmån i ett land, går miste om dem när de flyttar till ett annat land och man förhindrar att personer som flyttar mellan EU-länderna uppbär dubbla förmåner. Man kan också garantera den som flyttar till ett annat medlemsland rätt till socialförsäkringsförmåner i det nya landet i enlighet med de villkor som gäller där. Bestämmelserna gäller för den som flyttar

mellan EU/EES länderna och som är medborgare i något av länderna och som omfattas av ett eller flera av ländernas lagstiftning för socialförsäkringar.

Reglerna för samordning bygger på fyra principer:

1. *Likabehandling.* Om man är bosatt eller arbetar i ett annat EU/EES-land än det som man är medborgare i har man samma rättigheter och skyldigheter i socialförsäkringssystemet som landets egna medborgare. Det gäller även statslösa personer eller flyktingar med uppehållstillstånd i något av länderna. Familjemedlemmar och efterlevande till den som är bosatt, arbetar eller som är statslös eller flykting omfattas av dessa regler oavsett medborgarskap. Om det i ett lands lagstiftning finns villkor om krav på medborgarskap för att få del av en social förmån så kan detta inte åberopas när det gäller personer som omfattas av förordningen.
2. *Sammanläggningsprincipen.* Den tid som man har varit försäkrad, arbetat eller varit bosatt i ett EU/EES-land kan läggas samman med motsvarande försäkringstid i något annat av länderna om det behövs för att man ska kunna få rätt till en socialförsäkringsförmån.
3. *Exportabilitet* - rätten att behålla en intjänad förmån när man flyttar. Den som har tjänat in rätten till pension och vissa andra förmåner i ett land har rätt att behålla dessa när han eller hon flyttar till ett annat EU/EES-land. Det gäller t.ex. förmåner vid invaliditet, vid arbetsskada eller olycksfall i arbetet eller dödsfall på grund av arbetsskada. Det gäller också stöd till efterlevande.
4. *Andelsberäkning.* Den som arbetat eller bott i mer än ett EU/EES-land och tjänat in rätt till pension i flera länder, har rätt till en proportionellt beräknad pension från varje land.

Huvudregeln är att den som förvärvsarbetar är försäkrad i det land där arbetet utförs oavsett om man är bosatt i ett annat land. Om en person som *arbetar* i Danmark är *bosatt* i Sverige tillsammans med sin familj är hela familjen försäkrad i Danmark. Om båda makarna arbetar i olika länder är de försäkrade var för sig i de länder de arbetar i.

Den som är utsänd av sin arbetsgivare att arbeta i ett annat EU/EES-land kan ansöka om att få tillhöra svensk socialförsäkring

under utsändningstiden om den varar högst ett år. Om arbetet varar längre än så kan man ansöka om förlängning i högst ett år till.

Den som arbetar och är bosatt i ett annat EU/EES-land har rätt till sjukvård på samma villkor som landets egna medborgare. I de fall arbetsland och bosättningsland inte är desamma, har arbetstagaren som då är s.k. gränsarbetare, rätt att välja i vilket av länderna han eller hon vill ha sjukvård. Arbetslandet bekostar sjukvården. Den som får barn under utlandsvistelsen har rätt till föräldrapenning i enlighet med reglerna i det land där man arbetar.

Den som är *arbetslös* och vill söka arbete i ett annat EU/EES-land kan få samma arbetslöshetsersättning som skulle ha betalats ut i Sverige. Förutsättningen är att man registrerar sig som arbetsökande i det nya landet och kan visa ett intyg på att man uppfyller kraven på arbetslöshetsersättning i Sverige.

Den som *studerar* i ett annat EU/EES land har rätt till sjukförmåner i det land där man studerar på hemlandets bekostnad. Förvärvsarbetar man parallellt betraktas man som anställd/egenföretagare och omfattas av socialförsäkring i arbetslandet.

En *pensionär* som bosatt sig i ett annat EU/EES-land har rätt till samma pension som om han eller hon bodde kvar i Sverige. Men bostadsbidrag kan inte betalas ut till den som bosatt sig utomlands. Rätten till sjukvård gäller som för bosättningslandets egna medborgare. Det är dock det pensionsutbetalande landet som bär kostnadsansvaret för sjukvården i pensionärens bosättningsland. Om en pensionär registrerats hos försäkringskassan i det nya landet men tillfälligt befinner sig i ett annat EU/EES-land har han eller hon rätt till akut och nödvändig sjukvård där men inte planerad vård. Det gäller även vid tillfällig vistelse i Sverige.

Sverige har sedan tidigare överenskommelser om social trygghet med samtliga europeiska länder utom Belgien, Irland och Liechtenstein. Bestämmelserna om samordning av EU-ländernas regler om social trygghet ersätter i stort sett behovet av dessa konventioner. Men det kan finnas bestämmelser som går utöver de regler som gäller inom EU. Konventionerna gäller framför allt personer som inte är medborgare i något medlemsland men som i övrigt omfattas av lagstiftningen i något av de avtalslutande länderna.

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

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

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

3.6 Konventioner om social trygghet med länder utanför EU/EES-området

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

Innehållet i dessa konventioner varierar mycket, bl.a. beroende på att sjukvårds- och socialförsäkringssystemen är olika i olika länder. Konventionerna med USA och Chile gäller till exempel bara pensioner. Det innebär att den som arbetar i dessa länder får lägga samman intjänade pensionsförmåner med förmåner som tjänats in i Sverige.

Överenskommelser om sjukvårdsförmåner finns med Algeriet, Australien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Québec, och Ungern. I Ungern gäller överenskommelsen bara vid intagning på sjukhus.

3.7 Sjukvårdsförmåner vid tillfällig vistelse utomlands

En person som är bosatt i Sverige och tillfälligt vistas i ett annat EU/EES-land, förblir inskriven i den svenska försäkringskassan. Den som blir akut sjuk under semester i ett annat EU/EES-land har rätt till offentlig sjukvård på de villkor som gäller för medborgare i det land man besöker. Någon ersättning för hemtransport av sjuka eller avlidna lämnas inte enligt EU/EES-regler.

I de länder utanför EU/EES som Sverige har sjukvårdskonventioner med kan en i Sverige bosatt person ha rätt till sjukvårdsförmåner på samma villkor som gäller andra försäkrade i det land man befinner sig. Rättigheterna varierar beroende på konventionernas innehåll och olikheter i sjukförsäkringssystemen i olika länder.

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

4 Hur handläggs konsulära biståndsärenden?

4.1 Inledning

Konsulära biståndsärenden handläggs i nära samarbete mellan utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC), i fortsättningen kallad UD:s konsulära enhet.

På utlandsmyndigheterna beskrivs ibland det konsulära arbetet som lägprioriterat i den meningen att det sällan anses särskilt meriterande att arbeta med och har låg status. Samtidigt är frågorna högprioriterade eftersom de ibland kräver att allt annat arbete på myndigheten läggs åt sidan. En större olycka, naturkatastrof eller annat akut ärende kan innebära att samtliga ambassadens eller konsulatets tjänstemän måste engageras.

Följande framställning syftar till att ge en skissartad bild av de biståndskonsulära ärendena. Det är inte en beskrivning av verkliga ärenden utan av fiktiva "typärenden" för att illustrera hanteringen av de biståndsärenden som inte är rena rutinärenden eller allmän rådgivning och kan skötas på utlandsmyndigheterna utan inblandning av UD. De problem som illustreras i nedanstående exempel diskuteras närmare, bland annat i följande kapitel : kapitel 16 om resenärer med psykiska och sociala problem, kapitel 14 om bistånd i brottmål, kapitel 15 om brottsoffer, kapitel 13 om dubbelt medborgarskap, kapitel 18 om information till allmänheten och media samt kapitel 21 om researrangörers och transportörers ansvar.

4.2 Sammanfattning

Varje enskilt konsulärt ärende är unikt eftersom det handlar om nödställda människor med olika problem och olika förmåga och förutsättningar att själva bidra till lösningen av sina problem. Situationen är ofta akut och kräver omedelbara insatser. Inte sällan

handlar det bokstavligen om liv och död. Svårt psykiskt eller fysiskt sjuka människor som behöver vård, brottsoffer som behöver hjälp och stöd, personer som är anklagade för brott eller sitter i fängelse, svenskar som försvunnit utomlands, skadade eller avlidna som ska transporteras hem.

4.3 Tio konsulära biståndsärenden

1. *Polisen i Bangkok meddelar svenska ambassaden att de tagit hand om en svensk medborgare som uppträtt hotfullt och störande på sitt hotell. Mannen som enligt polisen förefaller mentalt störd, har slagit sönder inredningen i hotellets bar. Polisen har fört honom till ett mentalsjukhus.*

Ambassadens konsulära handläggare besöker mannen och försöker få en bild av hans tillstånd och uppgifter om hans namn, födelsedata, namn på anhöriga i Sverige, tidigare sjukhusvistelser, läkarkontakter eller andra vårdkontakter.

UD:s konsulära enhet meddelas per fax, e-mail eller telefon om mannens belägenhet.

Har han en giltig reseförsäkring? Om så är fallet, kan SOS-International (i fortsättningen kallat SOS) eller Euro-Alarm ta ansvar för att han får vård och hemtransport, såvida hans försäkringsbolag inte hävdar att han var sjuk redan vid utresan och att hans tillstånd därför måste betraktas som förväntat (se kap 23.9). Försäkringsbolaget kan också hävda att han själv försatt sig i sin situation, eftersom han använt droger eller alkohol eller inte tagit den medicin han normalt tar för att motverka psykiska symptom.

Har han gjort sig skyldig till skadegörelse eller annat brott? I så fall kan han bli ställd till ansvar och skadeståndsskyldig. Han kan behöva ett juridiskt ombud och frågan om bistånd till advokat kan bli aktuell. Kan han få en offentlig försvarare som ger honom ett tillfredsställande rättsskydd? Vilket straff riskerar han?

Har hans tillstånd att vistas i Thailand gått ut? I så fall måste han transporteras hem så snart läkaren på plats anser det möjligt. Om piloten på flygplanet bedömer att den sjuke genom sitt tillstånd kan äventyra flygsäkerheten, kan han dock vägra att ta honom ombord utan eskort.

Vem kan åta sig att eskortera honom hem? Finns det någon läkare eller annan vårdkontakt i Sverige som kan åta sig att resa dit för att hämta honom? Eller finns det någon person i Thailand som kan åta sig att ta med honom till Sverige?

Vill mannen själv resa hem? Om han inte vill det och inte kan övertalas att göra det kan det uppstå en situation där han placeras i immigrationshäkte i Bangkok sedan hans tillstånd att vistas i landet gått ut. Förhållandena i immigrationshäktet kan vara mycket påfrestande i synnerhet för en psykiskt skör person.

Vem ska betala? De konsulära handläggarna såväl på utlandsmyndigheten som på UD försöker i första hand bistå med hjälp till självhjälp. Har mannen en god man i Sverige som kan föra över pengar för vård och hemtransport och eventuella advokat-kostnader? Har han släktingar eller vänner som kan hjälpa till? Kan socialtjänsten i hans hemkommun hjälpa till eller sjukhuset där han vårdats?

Ett fall som detta kan bli mycket komplicerat, tidskrävande, svårlöst och kostnadskrävande. Mannen själv blir i princip återbetalningsskyldig för hela det belopp som betalats ut från UD för vård, hemtransport, advokat etc.

2. En turistbuss med passagerare från hela Norden har kört av vägen i Italien.

Informationen kan ha kommit till UD via en person som haft kontakt med en anhörig som varit passagerare på bussen och ringt hem på mobiltelefon. UD kontaktar ambassaden i Rom och ber personalen där att undersöka med polisen, vad som har hänt. Förhoppningsvis hade bussföretaget en försäkring som gör att SOS eller Euro-Alarm kan kopplas in och ta hand om skadade och döda.

Skadade har alltid rätt till akutvård i ett annat EU-land. Men hemtransport måste den skadade själv via sin försäkring stå för. Den som saknar försäkring måste själv bekosta hemtransport eller förmå någon anhörig att betala den. Ambassaden försöker så snabbt som möjligt få fram namn på skadade eller avlidna svenskar. Så fort bekräftade uppgifter finns meddelas UD. UD kontaktar polisen i de avlidnas hemkommuner. Polisen besöker anhöriga, ibland i sällskap med en präst för att personligen framföra dödsbud. Information om vad som hänt går till UD:s press- och informationsenhet. Där tar man emot samtal från media. Inga namn på skadade eller avlidna lämnas ut förrän anhöriga har underrättats. Om de avlidna eller skadade har en reseförsäkring

eller en hemförsäkring bekostas hemtransporten i allmänhet av försäkringen. Annars måste anhöriga bekosta transporten. Dödsbevis och dödsorsak för avlidna skickas med kistan eller sänds till UD.

3. *En familj med tre barn 4, 6 och 14 år gamla kontaktar honorärkonsuln på Rhodos och säger att de inte har några pengar till mat och inga biljetter hem. Familjen har varit turister på ön i tre veckor.*

Konsuln på Rhodos kontaktar ambassaden i Aten och upplyser om familjens belägenhet. Familjen uppger att de inte har några tillgångar, inga släktingar hemma som kan skicka pengar och inga arbetsgivare som kan skicka förskott på lön.

Normalt finns ingen rätt till ekonomiskt bistånd för den som själv försatt sig i sin situation. Ambassaden eller konsulatet kan bistå med hjälp till självhjälp, "collect call" till anhöriga som kan sända pengar, hjälp med överföring av pengar från bankkonto hemma eller andra åtgärder men inte med ekonomiskt bistånd.

Om familjen lever på socialbidrag, kontaktas socialtjänsten i familjens hemkommun angående pengar till hemresa. Eftersom familjen har små barn kan det tänkas att socialtjänsten tar på sig kostnaden. Men det är långt ifrån säkert. I annat fall görs förnyade försök att få föräldrarna att själva komma på någon som kan låna dem pengar för hemresan. Kanske kan de klara sig tills barnbidrag eller andra bidrag kommer. Ibland ger konsulatet ett mindre lån till mat. Familjen hänvisas i övrigt till grekiska sociala myndigheter för bistånd till uppehälle.

Om barnen far illa blir frågan om att hitta en lösning mera akut. Om sociala myndigheter inte bekostar hemresan och alla möjligheter att finna andra finansiärer uttömts och om omständigheterna i övrigt är sådana att en snabb lösning måste till, kan ekonomiskt bistånd för hemresa beviljas av ambassaden. Om familjen redan tidigare har en skuld till UD finns de dock på den lista som förs på UD över biståndstagare som inte betalat tillbaka utbetalat bistånd. De kan då i princip inte få ytterligare bistånd.

4. *Polisen i Amsterdam kontaktar svenska generalkonsulatet och meddelar att en 54-årig svensk medborgare bosatt i Eslöv har hittats död på en bordell.*

Ibland informerar polisen svenska kollegor via Interpol. När konsulatet får kännedom om fallet kontaktas ambassaden i Haag

som meddelar UD. Man försöker så snabbt som möjligt få fram personuppgifter, dödsorsak och namn på anhöriga i Sverige. Detta kan man få genom polisens jourcentral. När det gäller en person i övre medelåldern, kontaktas i första hand hans hustru eller vuxna barn. Dessa kan i sin tur avgöra hur föräldrar, som sannolikt är gamla, ska underrättas.

UD:s press- och informationsenhet informeras och alla samtal från pressen hänvisas dit. Polisen besöker anhöriga och ger dödsbudet. Huvudregeln är att namn på skadade och avlidna utomlands bekräftas till medierna när anhöriga har underrättats. I ett fall som detta kan man dock göra bedömningen att det föreligger sekretess enligt 9 kap.11 § sekretesslagen (1980:100) eftersom "den enskilde eller någon honom närstående skulle lida skada eller men om uppgiften röjs." Man kan då välja att från UD:s sida endast bekräfta t.ex. att en 54-årig man från Sydsverige hittats död på en bordell.

Hur ska hemtransport av den döde ske? Hade han en försäkring som täcker kostnaderna? Kan någon anhörig annars bekosta hemtransporten?

5. En svensk medborgare född i Iran har fängslats under ett besök hos släktingar i sitt forna hemland.

En person som en gång blivit iransk medborgare betraktas ofta av den iranska staten som medborgare i landet för all framtid. När han återvänder till sitt forna hemland behandlas han av iranska myndigheter som iransk medborgare även om han blivit medborgare i ett annat land. Om han blir fängslad underrättas inte svenska ambassaden eftersom man inte erkänner hans svenska medborgarskap. Svensk ambassadpersonal har mycket små möjligheter att under sådana omständigheter ingripa till skydd eller stöd för en svensk medborgare.

6. En 23-årig svenska ringer ambassaden i New Delhi och säger att hon har blivit rånad och våldtagen och att hennes jämnåriga väninna och resällskap är försvunnen.

Ambassaden tar emot henne och utser kanske någon på ambassaden att vara hennes kontaktperson, följa med henne till polisen, se till att hon får en läkarundersökning och att hon får det stöd och den hjälp hon behöver. I vissa länder är synen på våldtäkt olik den svenska och kontaktpersonens stöd är då extra viktigt i mötet med sjukvård och polis. Svenska Kyrkan i utlandet (SKUT)

kan också hjälpa till med stödsamtal. Om hon har en försäkring kan anmälan till SOS göras och om så behövs kan SOS se till att hon får psykologisk hjälp av en kristerapeut som också kan hjälpa till med eskort hem om läget är allvarligt.

På ambassaden kan hon få hjälp att kontakta anhöriga hemma. Kanske behöver hon stanna i landet till en eventuell rättegång och behöver då också ett målsägarbiträde. I första hand undersöker ambassadens konsulära handläggare om indiska staten tillhandahåller detta. I andra hand om hennes reseförsäkring eller hemförsäkring täcker kostnader för det. I tredje hand kan hon få rättshjälp i Sverige. Hon kan då själv utse en advokat i Sverige som ansöker om rättshjälp. Advokaten kan se till att hon får en värdering av de skador hon lidit.

När det gäller hennes väninna och resällskap som försvunnit kan det bli fråga om en efterforskning. Det beror på vilka omständigheterna var när hon försvann. Finns det skäl att tro att hon inte helt frivilligt har rest vidare på egen hand? Vilken resväg var planerad? Hade hon bestämt hemresedag? Genom att ta kontakt med flygbolaget kan man ta reda på om hon varit ombord på det plan hon planerat att resa med. Eventuellt kan man ta kontakt med hennes föräldrar och säga att deras dotter och hennes väninna har kommit ifrån varandra under sin resa. Kanske har hon hört av sig till föräldrarna. Om inte kan de kanske försöka få kontakt med henne och be henne höra av sig till ambassaden.

7. En orolig mamma ringer UD och vill ha hjälp att finna sin son som är på resa i Asien och inte har hört av sig på tre veckor.

I första hand gäller det att ge mamman råd om hur hon själv kan försöka ta reda på var sonen befinner sig. Hade han någon resplan som hon känner till? Om inte kanske någon av hans kamrater vet. Hon kan höra med banken om hon kan få ut uppgifter därifrån om när han gjorde sitt sista bankomatuttag.

Kanske befinner han sig helt enkelt i ett land som det inte är så lätt att ringa, faxa eller skicka e-mail från. Detta kan vara förklaringen till att han inte har hört av sig.

Om det visar sig att han inte på lång tid gjort något uttag från bankomat och om det går att få fram uppgifter om i vilket land han bör befinna sig, kan en efterforskning göras. UD skickar då en blankett för modern att fylla i. Den skickas vidare till ambassaden eller konsulatet i det land den försvunne tros befinna sig. Ambassaden kan sända den vidare till sina honorärkonsulat för

efterforskningar. Alla kanaler som kan vara till hjälp i efterforskningarna används. Det kan vara polisen och/eller kyrkan. Ibland kan borgmästaren i någon by vara behjälplig. Allt beror på omständigheterna i landet. Finns det misstanke om brott bakom försvinnandet bör dock anhöriga polisanmäla försvinnandet hos sin lokala polis som sedan bedömer om ärendet ska lämnas över till Interpol eller inte.

8. *En reseledare på Vingresor kontaktar honorärkonsuln i Las Palmas om en 78-årig svenska som blivit intagen på sjukhus efter att ha halkat i hotellets poolområde och brutit lårbenshalsen. Hon uppger att hon inte har någon försäkring.*

Eftersom hon befinner sig i ett EU-land har hon rätt att få akut vård på samma villkor som landets egna medborgare. Däremot måste hon själv bekosta transport hem. Vingresors representant kan kanske boka om hennes hemresebiljett till ett senare datum. Bli det frågan om sjuktransport kostar det mera. Via SOS kan man undersöka om hon trots allt har ett reseskydd i sin hemförsäkring. Många människor vet inte vilket reseskydd de har. Om hon saknar försäkring kontaktar sannolikt Vingresors representant ambassaden. Därifrån kan man ta kontakt med anhöriga i den mån den drabbade själv vill det. Kanske kan någon hjälpa till med kostnaderna för sjuktransport hem. I annat fall får hon ju själv sin pension och kan bekosta hemtransporten.

Paketreselagen (1992:672) ger reseföretagen ett långtgående ansvar för skador som passagerare åsamkas på grund av bister eller fel i hotellanläggningar som de anlitar. Kanske var det halt och farligt att gå runt poolen. I så fall kan hon i efterhand kräva ersättning för sina kostnader av reseföretaget.

9. *Polisen i Santiago de Chile meddelar ambassaden att de gripit en 20-årig svensk man misstänkt för narkotikabrott.*

Ambassaden meddelar omedelbart UD och försöker samtidigt få fram så många personuppgifter som möjligt, namn födelsenummer, adress m.m. Om möjligt tar ambassaden personlig kontakt med den gripne för att få namn på anhöriga som han vill att man ska kontakta. Om den som gripits är minderårig måste föräldrar kontaktas. Hur är förhållandena i fängelset? Behöver han kostförsörkning? En filt? En madrass? I så fall kan anhöriga i Sverige sätta in pengar på ett konto hos UD. Så fort pengarna kommit in kan ambassaden se till att han får det han behöver.

Kan han få en offentlig försvarare? Om offentliga försvarare erbjuds ska en bedömning göras om dessa kan ge "tillfredställande rättskydd" i lagens mening. Om svaret är nej har han rätt till bistånd till ett ombud. Om han inte bedöms vara berättigad till bistånd till advokat kan han själv eller anhöriga bekosta ett ombud.

10. En 23-årig man ringer ambassaden i Prag och säger att han blivit av med sitt pass och sina pengar under en krogrunda kvällen innan.

Den som förlorat sitt pass utomlands har alltid rätt att få hjälp att få ett provisoriskt pass på en svensk ambassad. Har han inga pengar får han betala senare vad det kostar. I övrigt gäller att om han själv försatt sig i sin situation genom att inte iaktta normal försiktighet, inte se till att ha en giltig försäkring etc. kan han bara få hjälp till självhjälp. Eftersom det kan vara svårt att göra sig förstörd hos polisen som sällan talar annat än tjeckiska, kan han eventuellt behöva hjälp med att göra polisanmälan. Han kan få hjälp med överföring av pengar hemifrån eller att ringa "collect call" till anhöriga som kan sända pengar.

5 Omfattningen av den konsulära biståndsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

5.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att göra en bred studie av hur nuvarande lagstiftning tillämpas i praxis, vilka det är som erfarenhetsmässigt söker hjälp, vilken slags hjälp som begärs och hur nuvarande regler tillämpas när det gäller fördelningen av ekonomiskt bistånd eller annat stöd på män respektive kvinnor.

Kommittén har skickat ut en enkät till samtliga ambassader och karriärkonsulat med totalt 64 frågor om innehållet och omfattningen av arbetet med konsulärt bistånd (se bilaga 3).

Det finns f.n.(maj 2001) 84 ambassader och 10 karriärkonsulat. Många ambassader är ackrediterade även i andra länder än det där de befinner sig.

Enkäten har också sänts till det kansli för de Stockholmsbaserade ambassadörerna (KSA) som finns vid UD. Kansliet ansvarar för alla konsulära ärenden i f.n. 24 länder i Centralafrika, Karibien och Oceanien och fungerar i praktiken som Sveriges ambassad i dessa länder.

Av totalt 95 utlandsmyndigheter inklusive KSA har 91 svarat på enkäten. Några utlandsmyndigheter har bara besvarat enstaka frågor eller lämnat allmänna kommentarer. En del av svaren redovisas här medan andra redovisas i de kapitel som behandlar bistånd i brottmål, personalen vid UD och utlandsmyndigheterna m.fl.

För att kunna ge en rättvisande beskrivning av det konsulära biståndsarbetets innehåll och omfattning bad kommittén också utlandsmyndigheterna att under en månad, den 15 november – 15 december 2000, fylla i en statistikblankett för varje kontakt myndigheten hade i ett konsulärt biståndsärende (se bilaga 4). Utlandsmyndigheterna uppmanades att ange om arbetsbelastningen under mätperioden var ovanligt hög, normal eller ovanligt låg.

5.2 Sammanfattning

Förhoppningen var att enkätsvaren tillsammans med statistik över en månads konsulärt biståndsarbete på utlandsmyndigheterna skulle ge en uppfattning om hur arbetet med konsulärt bistånd bedrivs på utlandsmyndigheterna, omfattningen av problemet, vilka problem man möter och vilka förändringar som kan behövas.

Resultatet av undersökningen som redovisas i betänkandet bygger helt på de uppgifter som utlandsmyndigheterna lämnat. I vissa fall har myndigheterna ombetts att göra ungefärliga uppskattningar av omfattningen av olika typer av problem. Sådana uppskattningar blir med nödvändighet osäkra. Den noggrannhet med vilken man besvarat enkätfrågorna och fyllt i statistikblanketterna varierar. Flera utlandsmyndigheter har uppgivit att de inte hade några biståndsärenden alls under mätperioden. Några myndigheter har svarat att de av olika skäl inte haft möjlighet att fylla i blanketterna. Några ambassader har också skickat in blanketter som fyllts i av honorärkonsulat i landet. Den period som valts är på några turistorter lägsäsong och ger därför inte någon uppfattning om hur ärendena och belastningen ser ut under högsäsong. Trots de brister som kan finnas i materialet kan en del tydliga slutsatser dras:

På ett litet antal utlandsmyndigheter är arbete med konsulärt bistånd en väsentlig eller ganska väsentlig del av arbetet. På några av dessa är arbetet starkt säsongsbetonat medan det på andra snarare är en ständig mer eller mindre strid ström av konsulära biståndsärenden. Vid de allra flesta myndigheter handlar det snarare om en ständig beredskap att ta hand om biståndskonsulära ärenden. Situationer med nödställda svenskar kan uppstå när som helst och var som helst i världen och kräva professionella och akuta insatser.

Majoriteten av myndigheterna har noterat en viss ökning av antalet biståndskonsulära ärenden. Några få anger en stor ökning av antalet ärenden. Det övervägande antalet ärenden gäller allmän rådgivning och hjälp till självhjälp. Det stora flertalet av dessa ärenden är en naturlig följd av det ökande antalet svenskar som rör sig ute i världen. Vad myndigheterna ser som svårast att hantera är de ärenden, som inte kan lösas med hjälp till självhjälp, utan som skapar långdragna och svårlösta problem med vård och hemtransport. Det gäller biståndssökande som har psykiska och/eller

sociala problem. Många av myndigheterna har noterat en ökning av sådana ärenden och det gäller inte bara de största turistmålen.

Till de svåra fallen hör också bortförda barn och personer med dubbelt medborgarskap, som reser till sitt ursprungsland och kräver att få bli behandlade som enbart svenskar.

Bland de problem myndigheterna ser med tolkningen av 1973 års lag nämns ofta bosättningsbegreppet. Problem kan uppstå vid en strikt tillämpning av principen om bosättning i Sverige som grund för rätten till bistånd. Också tolkningen av begreppet "nödständig" kan ge upphov till problem, liksom vad som bör ingå i "tillfredsställande rättsskydd".

Det ökande antalet åtalade och dömda svenska medborgare utomlands kräver stora insatser av utlandsmyndigheterna både före, under och efter rättegången.

Samarbetet mellan UD och utlandsmyndigheterna tycks till övervägande delen fungera mycket bra. Däremot kan samarbetet med inhemska myndigheter, polis, vårdinrättningar etc. fungera olika bra beroende på landets administration. I några länder skapar en tung byråkrati stora svårigheter när det gäller att lösa konsulära fall. Till det kommer språkproblem i länder med språk som få svenskar behärskar och där få talar engelska.

Av den statistik som fördes på 40 av utlandsmyndigheterna under en månad vintern år 2000 kan man utläsa att majoriteten av de biståndssökande denna månad var män och mellan 25 och 60 år. Flertalet var svenska medborgare. Endast ett fåtal hade dubbelt medborgarskap. De flesta biståndssökande var inte kända sedan tidigare men över 30 % var det. Ett litet antal av ärendena gällde personer som haft kontakt med utlandsmyndigheten över 10 gånger. De flesta ärendena tar inte mer än högst en timme. I några få fall kan dock ett ärende ta flera dagar att handlägga. Det stora flertalet fall handlar om allmän rådgivning och hjälp till självhjälp. När ekonomiskt bistånd lämnats, har det främst avsett hemresa.

5.3 Är konsulärt bistånd en väsentlig del av arbetet på utlandsmyndigheterna?

I enkäten ställdes frågan om konsulärt bistånd är en väsentlig del av arbetet på myndigheten. Bara några få utlandsmyndigheter (4) har svarat ja. De myndigheter som anser det är Aten, Bangkok, Istanbul och Madrid. Det är 26 myndigheter som anser att de

konsulära biståndsfrågorna är en ganska väsentlig del av arbetet på myndigheten, medan de övriga har svarat "Nej, obetydligt" (46) eller "Nej, inte alls" (15). Av de 91 myndigheter som svarat på enkäten är det alltså bara 30 som anser att de konsulära biståndsfrågorna utgör en väsentlig eller ganska väsentlig del av arbetet vid myndigheten. Några myndigheter påpekar att det kan variera beroende på om det är högsäsong eller inte för turismen.

5.4 Hur mycket tid lägger personalen ned på dessa frågor?

Hur mycket tid och arbete som läggs ned på konsulärt biståndsarbete varierar kraftigt mellan myndigheterna och varierar dessutom ofta över tiden på de enskilda myndigheterna. Variationerna kan vara beroende både av säsongen och relaterade till enskilda händelser. En utlandsmyndighet, som normalt inte har några eller mycket få biståndskonsulära ärenden, kan plötsligt behöva ägna mycket tid och resurser för att lösa problem i samband med en olycka, en naturkatastrof eller en enskild biståndssökande med svårlösta problem. Det kan därför vara svårt för utlandsmyndigheterna att ange hur mycket tid och resurser de lägger ned på konsulärt bistånd.

Kommittén har ändå bett utlandsmyndigheterna att ange hur många timmar per vecka som i genomsnitt läggs ned på konsulärt bistånd, inklusive allmän rådgivning, av samtlig personal vid myndigheten. Det är 77 myndigheter som har svarat på frågan.

Generalkonsulatet i Los Angeles har inte angivit något antal timmar utan svarat att "det ibland är fråga om heltidsarbete, ibland bara att svara på frågor. Det beror på fallen."

I övrigt varierar svaren från 0,1 timmar till 75 timmar per vecka. Ett fåtal myndigheter (6) är mycket tungt belastade och lägger ned mellan 25–75 timmar per vecka medan flertalet (52) lägger ned mindre än 10 timmar per vecka på de konsulära biståndsärendena. Av svaren framgår att utlandsmyndigheterna lägger ned totalt ca 700 timmar per vecka på biståndskonsulära frågor.

De myndigheter som uppger sig lägga ned mest arbete på de konsulära biståndsfrågorna, dvs. minst 10 timmar per vecka, är :

Aten (75 timmar per vecka), Madrid (70), Bangkok (50), London (40), Prag (25–30), Buenos Aires (20–30), Budapest, Lissabon, New Delhi, Moskva och KSA (20), Hamburg (10–16),

Manila och Zagreb (15), Canberra, Tunis och Warszawa (12), Beirut , Colombo, Istanbul, Jakarta , Kiev, Lima , Mexico och Sofia (10).

Fördelningen på samtliga utlandsmyndigheter:

Timmar/vecka	0-4	5-9	10-19	20-30	30-40	50-60	70-80
Utlands- myndigheter	42	10	14	6	2	1	2

Hur stor del av sin arbetstid lägger handläggaren ned på ärenden om konsulärt bistånd?

På frågan "Hur stor del av sin arbetstid lägger handläggaren/handläggarna ned på ärenden om konsulärt bistånd?" varierar svaren från 1 % respektive 0,5 % " (Addis Abeba) till 80 % respektive 50 % (Bangkok). På andra utlandsmyndigheter som är tungt belastade, som t.ex. Madrid ägnar två lokalanställda kanslisters och en assistent 45 % av sin arbetstid åt konsulära biståndsfrågor och kanslichefen 25 % och i Aten ägnar den lokalanställda vicekonsuln 60 % och den utsända tredje ambassadsekreteraren 25 % av sin tid åt dessa frågor.

De konsulära handläggarna har som regel också en rad andra arbetsuppgifter, t.ex. andra konsulära ärenden som pass, viseringar och medborgarskapsfrågor, eller administrativa frågor.

5.5 Hur många personer ansöker om bistånd?

Utlandsmyndigheterna har försökt uppskatta hur många svenskar som sökt någon form av ekonomiskt eller annat konsulärt bistånd eller stöd under de senaste tre åren. Det är omöjligt att få fram en exakt siffra eftersom de fall som avser rådgivning och hjälp till självhjälp inte registreras som ärenden. Byggt på de uppgifter som lämnats av de 76 myndigheter som besvarat frågan kan man dra slutsatsen att det skulle kunna röra sig om ca 4 000 svenskar, som under perioden september 1999 - september 2000 sökt någon form av konsulärt bistånd på svenska utlandsmyndigheter. Om man inkluderar den rådgivning och hjälp till självhjälp som utlands-

myndigheterna och honorärkonsulaten lämnar blir siffran betydligt högre.

De utlandsmyndigheter som enligt enkätsvaren haft flest fall under perioden september 1999–september 2000 är ambassaderna i Madrid (682), Bangkok (325), Bryssel (300), Aten (200), Beirut (200), Sofia (180) och Paris (170).

5.6 Vilka är de vanligaste problemen hos dem som ansöker om bistånd?

Det vanligaste skälet till att någon ansöker om bistånd på en svensk utlandsmyndighet förefaller vara förlust av pass och pengar, antingen genom brott eller genom slarv. Turister drabbas ofta av rån, fickstöld och överfall. I många länder har brottsligheten ökat under senare år. I vissa länder i Afrika sker ofta rånöverfall, där en person kan förlora både pass, resedokument, kontanter, resecheck och andra ägodelar.

Nya brottsformer uppstår som kan vara svårt att skydda sig mot. Under förevändning att någon är nödställd efter en bilolycka händer det att utländska bilar luras att stanna på en motorväg, varpå resenärerna blir bestulna på sina värdesaker. Detta går populärt under benämningen "highway robberies" och drabbar inte sällan nyblivna svenskar, som bilar ner till släktingar i t.ex. Jugoslavien och Rumänien, rapporterar ambassaden i Budapest. Samma typ av brott drabbar också bilister i Spanien.

Inte alltid beror förlust av pass och pengar på brott. Det kan också bero på slarv, t.ex. i samband med berusning.

Frihetsberövade svenskar som behöver bistånd blir allt vanligare. Ambassaden i Bryssel uppger t.ex. att man hade 14 frihetsberövade svenskar i Belgien under år 2000. Generalkonsulatet i Hamburg uppger att man i genomsnitt haft 20–30 svenska medborgare i olika fängelser i Tyskland under de senaste två åren.

I Bangkok är problemet med "overstay" vanligt. Resenärerna stannar längre tid än de har rätt till. Andra vanliga problem i flera länder är dödsfall, vilket bl.a. beror på att allt fler äldre människor är ute och reser. Trafikolyckor och drunkningsolyckor är vanliga i vissa länder. Problem kan också uppstå när personer blir akut sjuka och behöver läkarvård och när de t.ex. på resa inom EU saknar sitt E 111-intyg.

Några myndigheter rapporterar att problem för personer med annat ursprung än svenskt är vanligast.

Nyblivna svenska medborgare tas i förhör för att myndigheterna vill kontrollera exempelvis äktheten av pass. Pass och visumförfalskningar förekommer hela tiden. (Amman)

I vissa länder är språket, ofta i kombination med en tung inhemsk byråkrati, ett stort problem för turisterna vilket innebär att man behöver utlandsmyndighetens hjälp med tolkning och kontakter med myndigheter. Det gäller t.ex. i Tjeckien, Grekland, Ryssland och Kina.

5.7 Vilka ärenden är mest arbetskrävande?

På frågan om vilka ärenden som är mest arbetskrävande och svårast att hantera är de vanligaste svaren personer som har psykiska problem och/eller är alkohol- eller drogberoende. Av de 76 myndigheter som besvarat frågan tar 26 upp detta.

Svårast att hantera är de psykiskt sjuka, bl.a. p.g.a. ej fungerande mentalvård samt att de kommer i klammeri med rättvisan (Bangkok)

Personer som redan i Sverige har anpassningsproblem och problem med myndigheter, många med psykiska problem. (Manila).

Resenärerna kan vara illa förberedda på problem och svårigheter som kan uppstå under resan. Många missbrukar alkohol och droger eller lider av psykiska problem och råkar illa ut av den anledningen. Om de dessutom har rest utan tillräckligt med pengar, inte har någon försäkring och inte har tillgång till kreditkort blir det ofta svåra ärenden. Ibland har de åkt på enkel biljett.

Många myndigheter (24) anser att ärenden med frihetsberövade är svåra att hantera. Mycket tid och arbete kan gå åt till kontakter med den häktade, med domare och advokater, som ofta är upptagna, och med anhöriga.

Flera myndigheter (9) anser att olyckor och dödsfall kan vara svåra att hantera. Akuta sjukdomsfall, där personen saknar försäkring, nämns också. Andra arbetskrävande ärenden kan gälla personer med dubbla medborgarskap, personer som råkar illa ut på grund av språkproblem eller äldre resenärer som har svårt att klara sig själva samt efterforskningar i länder där det inte finns befolkningsregister att söka i.

5.8 Ärenden om bortförda barn

Ärenden om bortförda barn, är i de länder där de förekommer, ofta svårlösta. Det gäller särskilt i de länder som inte är anslutna till Haagkonventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (se kap. 2.9).

Kommittén har frågat utlandsmyndigheterna om de handlagt några ärenden om olovligt bortförda barn och vilka problem de ser med dessa ärenden. Av de 85 myndigheter som svarat på frågan, uppger 10 att de har handlagt flera sådana ärenden under de senaste åren medan 31 har haft något enstaka ärende. Uppgifterna avser såväl ärenden i länder som är anslutna till Haagkonventionen, som de som inte är det.

Flera myndigheter (8) anser att ärenden om bortförda barn är arbetskrävande och svåra att hantera. Det förekommer att domstolen tar parti för den förälder som härstammar från landet (Jordanien), att barn med dubbelt medborgarskap enbart betraktas som medborgare i det land dit de förts, som regel faderns hemland (Tunisien), att fadern, t.ex. enligt iransk lag har beslutanderätt över barnen även om modern (i mycket sällsynta fall) skulle få vårdnaden överflyttad till sig. Ambassaden i Kairo har haft ett ärende som pågått i flera år och som varit mycket komplicerat. Ambassaden i Islamabad har haft ett ärende som pågått i 17 år och som avslutades år 2000. Andra ambassader uppger att det kan vara problem med att finna barnen, eftersom de lokala myndigheterna har dålig kontroll över de inresande (Brasilia, Kampala) eller att man saknar folkbokföringssystem (Moskva).

Även ärenden som gäller barn som bortförts till länder, som är anslutna till Haagkonventionen, kan innebära mycket arbete för utlandsmyndigheten. Generalkonsulatet i Los Angeles påpekar att

...ärendena ibland är mycket tidskrävande och emotionellt påfrestande. I flera fall har det förekommit misshandel eller att den ena föräldern haft psykiska besvär eller drogmissbruk. Då måste polis och sociala myndigheter på orten kopplas in och ibland även svenska sociala myndigheter. Ärendena kan också innebära en stor mediabevakning.

Även andra myndigheter uppger att dessa ärenden också i konventionsländer, kan vara mycket tidskrävande och emotionellt laddade och att de kan innebära en omfattande mediabevakning. Att ge råd och stöd till en drabbad förälder är en viktig uppgift som kan ta mycket tid för personalen.

5.9 Har ärendena ökat eller minskat i antal?

Av de 73 utlandsmyndigheter som svarat på frågan har bara 3 myndigheter (Bangkok, Peking och Sofia) svarat att de märkt "en stor ökning" av antalet personer som söker konsulärt bistånd, medan 35 har märkt "en liten ökning" och 22 uppger att antalet är "oförändrat". 9 myndigheter uppger att de kan märka "en liten minskning" och 7 "en stor minskning".

Stor ökning	Liten ökning	Oförändrat	Liten minskning	Stor minskning
3	35	22	9	7

5.10 Vad beror ökningen respektive minskningen av antalet ärenden på?

Några myndigheter anger att ett ökat antal resande är orsaken till att antalet personer som söker konsulärt bistånd ökat. Det gäller t.ex. Belgrad, Budapest (återvändande ungrare), Buenos Aires, Colombo, Guatemala, Istanbul (genomresande irakier och iranier), Kairo, Lima, Managua, Santiago de Chile och Teheran (återresor/besök av invandrade iranier). Andra (Dar es Salaam och Sofia) uppger att ökningen av antalet ärenden beror på att brottsligheten, bl.a. rån av turister ökat.

Ökningen av antalet konsulärfall i Peking förklaras på följande sätt:

Ökad turism till Kina. Ändring i resandemönstret – från att tidigare ha varit endast grupper till flera backpackers. Många av grupperna är äldre personer (70-80 år) och allvarigare tillbud har inträffat, dödsfall på flygplan och andra tillbud har tvingat flygplan att vända eller nödlanda (andnöd, blodpropp) p.g.a. långflygningar. Olycksfall, fotgängare blir påkörda i trafiken här, som absolut inte respekterar fotgängare.

I den mån ärendena minskat anges det bl.a. bero på en, ibland tillfällig, minskning av resandeströmmen, t.ex. till Turkiet och Israel, respektive att resenärerna i högre utsträckning än tidigare klarar sig själva.

5.11 Vilka problem ökar hos dem som ansöker om bistånd?

Av de 72 myndigheter som besvarat frågan, har 40 uppgivit att något eller några specifika problem ökat. Bland de myndigheter som ser en ökning av något särskilt problem de senaste tre åren nämner flera (11) ett ökat antal resenärer med psykiska problem (Aten, Bangkok, Canberra, Haag, Köpenhamn, New York, New Delhi, Los Angeles, Lissabon, Madrid och Paris).

Andra problem, som ökar på många ställen, är brottslighet, frihetsberövade svenskar, trafikolyckor och olika typer av problem för personer med dubbelt medborgarskap eller naturaliserade svenskar. I Libanon har antalet fall med olovligt bortförda barn ökat.

Ambassaden i Madrid ser en tendens till att problemen ökar i någon mån men framför allt att ärendena blivit mera tidsödande att handlägga. Det gäller både de många bosatta svenskarna i Spanien och turister och arbetssökande.

5.12 Svårigheter i tolkningen av 1973 års lag

I enkäten ställdes frågan: "Ser ni några särskilda problem i tillämpningen av 1973 års lag t.ex. vad gäller tolkningen av begreppet nödställd, av bosättningsbegreppet eller något annat?" Av de 43 myndigheter som svarat på frågan har 25 svarat nej. 14 myndigheter har kommenterat frågan och pekat på vissa problem.

Bland de problem i tillämpningen av lagen som nämns i svaren är bl.a. tolkningen av bosättningsbegreppet:

Vissa biståndssökande känner inte till denna grund för rätten till bistånd. Ibland får man hänvisa den biståndssökande till den lokala skattemyndigheten i Sverige för att klara ut var han eller hon är bosatt. (Ankara)

Nyblivna svenska medborgare kräver att de behandlas som enbart svenskar när de besöker sina gamla hemländer. (Amman)

Problemet med dubbelt medborgarskap och tolkningen av var den biståndssökande ska anses bosatt har också tagits upp av andra myndigheter (Beirut, Guatemala, Islamabad och Tunis).

Ambassaden i Canberra uppger att "naturaliserade svenskar som återkommer till hemlandet anser att de hamnar mellan två stolar".

Ambassaden i Madrid påpekar att:

Bosättningsbegreppet borde kanske inte vara helt avgörande t.ex. i fall där barnfamiljer skriver ut sig, flyttar till Spanien och sen inte får arbete och inte klarar sig. Det förekommer då och då att vi får fall där personen inte är skriven någonstans. De skriver ut sig från Sverige men sedan kan de av olika anledningar (klarar inte språket och formaliteterna, förstår inte, vill inte bemöda sig etc.) inte få uppehållstillstånd i Spanien. De blir problemfall.

Ambassaden i Santiago de Chile anser att tillämpningen inte är något större problem:

.....men kunskaperna hos svenska medborgare som bosätter sig utanför EU är dåliga vad avser förlust av ekonomiska rättigheter, sjukförsäkring m.m. Det gäller inte minst tidigare chilenska medborgare som tror att det svenska medborgarskapet innebär en större social trygghet även utanför Sverige.

Begreppet "nödställd" kan också vara svårtolkat:

Eftersom personen själv ska ha vidtagit försiktighetsåtgärder, t.ex. försäkring, så faller i de allra flesta fall personer med psykiska problem, missbruksproblem, arbetslösa etc. utanför denna ram. Ofta har de ingen anhörig eller god vän som är villig att garantera några kostnader. De har heller inga egna skyddsnät med t.ex. kreditkort, banktillgodohavanden etc. De har ofta rest ut med otillräckliga medel i kontanter, de har sällan eller aldrig resecheckar. Om sociala myndigheter/sjukhus inte finns inkopplade redan innan avresan, står dessa personer helt utan hjälp. (Los Angeles)

En psykiskt sjuk person och /eller en alkoholiserad person borde kunna få bistånd för att ta sig tillbaka till Sverige. Det är inte bra för Sveriges eller ambassadens anseende att ha svenskar sovande utanför kansliet i ur och skur. (Lissabon)

Ett annat problem som nämns av flera utlandsmyndigheter är hur begreppet nödställd ska tolkas i de fall då den biståndssökande har dubbelt medborgarskap och besöker sitt förra hemland. De problem som kan uppstå kan vara av olika slag. Om personen inte lärt sig svenska under längre bosättning i Sverige kan detta t.ex. få till resultat att utlandsmyndighetens personal får översätta beslut fattade i Sverige, enligt ambassaden i Colombo.

Det kan också vara fråga om fall då en person som är svensk medborgare flyttar tillbaka till sitt gamla hemland och inte vidtar några försiktighetsåtgärder för att ta sig därifrån i en eventuell kris-situation. Generalkonsulatet i Jerusalem pekar på problem med svenska medborgare som p.g.a. av äktenskap flyttat till palestinska

områden och inte kan få bistånd för hemresa till Sverige i en kris-situation även om de har minderåriga barn.

Ett annat problem som nämns är tolkningen av bestämmelsen om "tillfredsställande rättsskydd" (se kap. 14.3.3).

5.13 Hur har utlandsmyndigheterna löst ärendena?

Som regel lyckas utlandsmyndigheterna bistå de personer som söker hjälp genom rådgivning och hjälp till självhjälp. I vissa fall bistår man genom att hjälpa till att föra över pengar från Sverige. Antalet ärenden där utlandsmyndigheterna hjälpte turister med överföring av pengar var 89 år 1998, 120 år 1999 och 84 år 2000. Det innebär att en viss minskning av antalet ärenden skett under år 2000 jämfört med föregående år.

I några fall har utlandsmyndigheterna lämnat tillfälligt ekonomiskt bistånd efter bemyndigande från UD. År 1998 skedde det i 54 fall, år 1999 i 18 fall och år 2000 i 21 fall.

5.14 Utlandsmyndigheternas användning av det generella bemyndigandet att bevilja ekonomiskt bistånd

I några fall har utlandsmyndigheterna använt sig av det s.k. generella bemyndigandet att bevilja ekonomiskt bistånd för hemresa, sjukvård m.m. utan att begära UD:s yttrande. Det generella bemyndigandet får åberopas om nödsituationen är fullt klarlagd och den sökande har återbetalat eventuellt tidigare beviljat ekonomiskt bistånd och inte missbrukat sådant bistånd. Biståndet får uppgå till högst 5 000 kr. (Se kap. 11.3.3).

Under perioden september 1999-september 2000 användes det generella bemyndigandet 121 gånger vid utlandsmyndigheterna. De myndigheter som oftast använde sig av bemyndigandet var: Bangkok (19 gånger), London (15 gånger), Riga (9 gånger), Warszawa (7 gånger), Hamburg och Paris (6 gånger), Wien, Gdansk, Rio de Janeiro (5 gånger) och New York (4 gånger). Ytterligare 24 myndigheter har uppgivit att de använt sig av bemyndigandet mellan 1-3 gånger. Det belopp som utbetalades uppgick totalt till ca 265 000 kr.

Flertalet ambassader uppger att de alltid i första hand försöker ge hjälp till självhjälp och att bemyndigandet bara används när alla andra möjligheter är uttömda.

Problem vid tillämpningen av det generella bemyndigandet

På frågan om man ser några problem i tillämpningen svarade 12 myndigheter (inkl. KSA) ja medan övriga svarade nej. De myndigheter som svarat ja har bl.a. anfört:

Det är ofta förknippat med tidskrävande, hårt arbete att få en biståndssökande att hitta kanaler till självhjälp när denne inte vill förstå då han eller hon befinner sig i en prekär situation och tycker sig vara berättigad till omedelbar finansiell hjälp i egenskap av god skattebetalare. (Colombo)

Det är ju upp till handläggaren att vara tuff, vilket inte alltid är så lätt. Ovana, tidspress etc. får nog ofta avgöra om det generella bemyndigandet ska användas. Svenskar är också vana vid att omhändertaras av någon myndighet om något händer dem, så ofta tar de för givet att ambassaden ska ställa upp. (Prag)

Redovisningen till UD är för omständlig, blanketten är för rörig. (Paris)

Villkoren för att betala ut bidrag kunde vara tydligare. Ofta är det fråga om gränsfall. (Guatemala)

Det borde vara lättare att få använda bemyndigandet för "bona fide" personer, där ambassaden vet att pengarna kommer att betalas tillbaka inom 2-3 dagar. Sådana problem har personalen bara kunnat lösa genom att bistå med kortare lån ur egen ficka. (Bern)

I övrigt har många utlandsmyndigheter synpunkter på beloppet som är högst 5 000 kr. På frågan om nivån 5 000 kr är tillräcklig har 17 myndigheter (inklusive KSA) svarat nej medan övriga svarat ja. 7 myndigheter anser att nivån är alldeles för låg medan 10 anser att den är lite för låg. Skälet till att man anser att nivån är för låg är att beloppet inte räcker till en biljett hem från vissa länder utanför Europa.

5.15 Garanti för betalning av sjukvårdskostnader

En utlandsmyndighet kan i brådskande fall utan att begära yttrande från UD lämna garanti för betalning av sjukvårdskostnader om den sjuke är svensk medborgare, om hans eller hennes vårdbehov är akut och garantin en förutsättning för att vård ska kunna erhållas.

Bemyndigandet har under perioden september 1997-september 2000 använts av 20 myndigheter. Ett par myndigheter uppger att de använt det flera gånger (Bangkok 4 gånger och Buenos Aires 3 gånger). Det har rört sig om akuta fall av fysisk eller psykisk sjukdom eller olyckshändelser där en garanti krävts för att den drabbade skulle få vård. I några fall har ambassaden gått i god för att kostnaderna ska täckas av SOS-International (se kap.23.9). Kostnaderna har i några fall varit mycket höga. Någon garanti borde inte behöva ställas inom EU men ambassaden i Aten uppger att man ofta måste ge en muntlig eller skriftlig garanti för betalning vid akut sjukdom, t.ex. i ärenden med SOS-International eller där E 111-blanketten kan användas.

5.16 Utlandsmyndigheternas samarbete med UD

Samtliga utlandsmyndigheter som svarat på frågan anser att samarbetet med den konsulära enheten på UD (UD-KC) fungerar "utmärkt" (44) eller "bra" (33). Ingen myndighet har svarat "mindre bra" eller "dåligt". Personalen på den konsulära enheten uppskattas överlag av utlandsmyndigheterna.

Bland synpunkterna på vad som skulle kunna förbättras finns t.ex.: en enklare och mer uppdaterad tillgång till kravlistan (Budapest), det vore bra med ett klart andrahandsansvar (Havanna) och större självständighet för ambassaden (London).

5.17 Samarbetet med myndigheter och andra i verksamhetslandet

31 myndigheter uppger att de har "stor erfarenhet" av samarbete med myndigheter, vårdinrättningar eller organisationer i verksamhetslandet i biståndskonsulära frågor medan 42 svarar "ja, liten erfarenhet" och 10 "inget samarbete alls".

Goda relationer till myndigheter, vårdinrättningar, frivilligorganisationer, polis etc. i vistelseslandet är viktigt för det konsulära biståndsarbetet.

Möjligheterna att upprätta ett fungerande samarbete med myndigheter och andra organ varierar kraftigt mellan länderna. 19 myndigheter uppger att samarbetet fungerar "utmärkt", 46 "bra", 9 "mindre bra" och en (Peking) "dåligt".

Bland svårigheterna i samarbetet märks språkproblem. Brist på fungerande administration är en annan svårighet i samarbetet med inhemska myndigheter.

För utlandsmyndigheter med många konsulära biståndsfall är det nödvändigt att bygga upp så goda relationer och personliga kontakter som möjligt med inhemska myndigheter och vårdinrättningar och ett brett kontaktnät.

På frågan om vilka man samarbetar med svarar ambassaden i Aten:

Alla: ministerier, sjukhus, polis, hamnmyndigheter, domstolar, flygplatser, resebyråer, begravningsbyråer med mera.

Och ambassaden i Paris:

Polisen, sjukhus, psyket, specialistsjukhus inom psykiatri (sluten vård), socialvårdare, fängelser plus socialassistenter där, härbärke för uteliggare (Röda korset, Emmaus).

5.18 Förslag och idéer från utlandsmyndigheterna om hur de konsulära biståndsärendena ska kunna lösas enklare i framtiden

Flera utlandsmyndigheter anser att en obligatorisk reseförsäkring bör införas och att denna ska ingå i biljettens pris. Några myndigheter anser att det vore lämpligt att dra in passet till dess att biståndstagaren betalat tillbaka biståndet.

Bättre och tydligare information om vad en resenär kan och inte kan få hjälp med av en svensk utlandsmyndighet och om behovet av reseförsäkring m.m., efterlyses av flera myndigheter. Några tycker också att myndigheterna borde få större möjligheter att själva besluta om bistånd för hemresa.

Andra förslag är att UD:s handböcker bör skrivas om lite oftare samt att information om vad som gäller i Sverige t.ex. skrifterna

”Samhällsguiden” och ”Vår Trygghet” bör finnas på varje utlandsmyndighet.

5.19 Statistik över konsulärt biståndsarbete under en månad

40 utlandsmyndigheter har skickat in statistikblanketter för mätperioden den 15 november–15 december 2000. Ambassaden i Aten har påpekat att det var lågsäsong för turismen under hösten. Eftersom ambassaden i Aten är en av de myndigheter, som är mest belastad när det gäller konsulära biståndsärenden, har kommittén därför bett Aten att redovisa ärendena även under en annan mätperiod, nämligen den 7–11 maj 2001.

Vissa ambassader har också skickat in statistikblanketter som förts av honorärkonsulaten i landet. En förteckning över de myndigheter och honorärkonsulat som skickat in statistikblanketter finns som bilaga 5.

Övriga myndigheter har inte haft några ärenden under mätperioden eller har av olika anledningar inte kunnat fylla i blanketterna.

Under den mätperiod som valts var belastningen ovanligt låg på flera myndigheter p.g.a. av lågsäsong när det gäller turismen. 16 myndigheter ansåg att belastningen var ovanligt låg. En myndighet (Bukarest) har uppgett att man hade en ovanligt hög belastning under mätperioden medan övriga (20) ansåg att man hade en normal arbetsbelastning.

Flera utlandsmyndigheter har särskilt påpekat att de har många andra typer av konsulära ärenden än rena biståndsärenden, t.ex. pass och visum, vilket gör att redovisningen för deras del kan verka missvisande. Dessa ärenden omfattas inte av kommitténs uppdrag.

Totalt har 1 155 blanketter lämnats in. Många av blanketterna är ofullständigt ifyllda. Vissa slutsatser kan ändå dras av undersökningen. I bilaga 6 finns diagram som visar: åldersfördelningen samt fördelningen på kön av de personer som sökt ekonomiskt bistånd, hur många av de biståndssökande som är bosatta i landet, hur många som är svenska medborgare, hur många som är kända av ambassaden eller konsulatet sedan tidigare samt tidsåtgången för enstaka biståndsärenden.

När det gäller *fördelningen på kön* bland de biståndssökande kan man konstatera att flertalet, 51 %, är män, 33 % är kvinnor och i 16 % av fallen har kön inte angivits.

När det gäller *aldern* är fördelningen följande:

under 25 år : ca 16 %

25–60 år: ca 52 %

över 60 år: ca 15 %

I 15 % av fallen har någon ålder inte angivits.

Det var alltså relativt få ungdomar och äldre som ansökte om bistånd jämfört med åldersgruppen 25–60 år.

På frågan om den biståndssökande var *bosatt* i det land där han eller hon ansökte om bistånd var det förvånansvärt många som var det: ca 33 %. Av dem som var bosatta i landet var ca 59 % över 60 år. Förklaringen torde ligga i att även honorärkonsulaten i Spanien, där det bor många svenska pensionärer, är med i redovisningen.

Flertalet var *svenska medborgare*: ca 67 %. Det var bara 12 % som inte var svenska medborgare och 3 % som hade dubbelt medborgarskap. Av dem som hade dubbelt medborgarskap var de flesta mellan 25–60 år. I ca 17 % av fallen har någon uppgift om medborgarskap inte lämnats.

Nästan hälften av de biståndssökande var inte *kända av utlandsmyndigheten* sedan tidigare, medan drygt 30 % var kända sedan tidigare.

I flertalet fall (drygt 55 %) var det fråga om den första *kontakten* som biståndssökanden tagit med utlandsmyndigheten *under mätperioden*.

I drygt 24 % av fallen hade personen varit i kontakt med utlandsmyndigheten flera gånger under perioden. I några fall (3 %) hade personen kontaktat utlandsmyndigheten fler än 10 gånger under mätperioden, i 6 % av fallen rör det sig om 6–10 kontakter och i 25 % om 1–5 kontakter i samma ärende under perioden. I ett fåtal ärenden har det alltså rört sig om ett stort antal samtal eller besök i samma ärende under en kort period. Siffrorna är dock osäkra eftersom det i drygt 64 % av fallen inte angivits hur många gånger personen varit i kontakt med ambassaden eller konsulatet.

När det gäller ungefärlig tidsåtgång per kontakt kan man konstatera att det i flertalet fall (40 %) rörde sig om 1–15 minuter och i 32 % 16–60 minuter. Det var få fall som tog mer än en

timme. Några få fall tar mer än 24 timmar att handlägga. Två fall har tagit mer än 36 timmar.

Vad är det för typ av hjälp personerna har ansökt om?

Det stora flertalet fall, ca 55 %, handlade om allmän rådgivning och/eller hjälp till självhjälp.

De personer som kontaktat ambassaden eller konsulatet har ansökt om *tillfälligt ekonomiskt bistånd* för: hemresa (5 %), sjukvård (2 %), hemtransport av sjuk (1 %) och annat ändamål (3 %).

I drygt 1 % av fallen har det rört sig om personer med *psykiska problem*. Av dessa var flertalet mellan 25–60 år. I drygt 1 % av fallen handlade det om personer med missbruksproblem. Det kan ha rört sig om samma personer som både haft psykiska problem och missbruksproblem.

Drygt 4 % av fallen avsåg *försäkringsärenden*, dvs. den biståndssökande hade en reseförsäkring.

Det *generella bemyndigandet* har använts i knappt 1 % av fallen.

Bara i 1 fall har man använt sig av det generella bemyndigandet för betalning av kostnader för *sjukvård*.

Hjälp med överföring av pengar har lämnats i drygt 3 % av fallen.

Bistånd vid dödsfall har lämnats i drygt 4 % av fallen, varav flertalet avsåg begravning i Sverige .

De kontakter som gällt *bistånd i brottmål* respektive till frihetsberövade har avsett:

besök av frihetsberövade i knappt 2 % och bistånd till kostförestärkning i knappt 1 % av fallen.

Knappt 1 % av fallen har gällt bistånd till försvarare eller tolk. I drygt 4 % av fallen har det rört sig om kontakt med anhöriga och/eller vänner och med försvarare och i ca 8 % kontakt med lokala myndigheter.

I drygt 1 % av fallen har kontakten avsett bistånd till *brottsoffer*.

Ca 3 % av fallen har rört efterforskning och 8 % hantering av hittegods.

Bistånd har i ett fall lämnats till en medborgare i ett annat EU-land och i ett fall till en medborgare i Island eller Norge.

Resultatet av ambassadens i Aten mätning under perioden den 7–11 maj 2001

I mätningen deltog även honorärkonsulaten i Thessaloniki, Heraklion och Chania på Kreta, Kos, Rhodos och Pireus. Mätningen skedde under veckan den 7–11 maj, då turistsäsongen just börjat. Redan under denna första vecka hade ambassaden och konsulaten många arbetsamma och tidskrävande ärenden och många telefonsamtal med förfrågningar m.m. Totalt insändes 63 statistikblanketter. Mätningen i Grekland visar på samma tendens som framkommit vid mätningen vid andra utlandsmyndigheter under perioden 15 november–15 december 2000.

6 Konsulärt biståndsarbete på fem utlandsmyndigheter

6.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva verksamheten vid några av de utlandsmyndigheter som är mest belastade vad gäller konsulära biståndsärenden. För att få en så god bild som möjligt av arbetet med det konsulära biståndet på utlandsmyndigheterna har kommittén besökt ambassaderna i Bangkok, Madrid, Aten, London och Prag. Under besöken har samtal förts med de konsulära handläggarna, myndighetscheferna, honorärkonsuler, polissambandsmän, andra europeiska länders konsuler m.fl. och besök har gjorts på fängelse och häkten i Thailand och på vårdhem i Spanien. Kommittén har också träffat representanter för SKUT (Svenska kyrkan i utlandet) vilket redovisas i kapitel 20.3. En förteckning över de personer som kommittén samtalat med finns i bilaga 7. De besökta ambassaderna har också svarat på den enkät som skickats ut till samtliga ambassader och karriärkonsulat. Följande framställning bygger till någon del på enkätsvar men framför allt på kommitténs iakttagelser och samtal på plats.

6.2 Sammanfattning

De fem utlandsmyndigheter som utredningen har besökt arbetar under olika villkor. För det konsulära biståndsarbetet är det av stor betydelse om man befinner sig inom EU där alla har rätt till vård på samma villkor som landets egna medborgare eller i ett land som Thailand, med vilket Sverige inte har något avtal om social trygghet. Avståndet till Sverige spelar också stor roll för möjligheten att snabbt transportera hem sjuka personer. I ett land med ett språk som förstås av få svenskar och där få talar engelska, är det svårare för nödställda resenärer att själva lösa sina problem när de blivit bestulna eller av andra skäl behöver ta kontakt med myndigheter

eller vårdinrättningar. I viss mån söker sig också olika sorters resenärer till de fem olika resmålen. Antalet bosatta svenskar som ansöker om konsulärt bistånd varierar.

Ändå finns det stora likheter i beskrivningarna av de problem som personalen vid utlandsmyndigheterna möter: Gemensamt för samtliga besökta utlandsmyndigheter är att de ger bilden av en växande och alltmera självständig och kompetent skara resenärer som med hjälp av mobiltelefoner och snabb penningöverföring klarar sig själva eller med bara hjälp till självhjälp från ambassaderna. Även om ofta bara mindre insatser krävs av utlandsmyndigheterna i varje enskilt fall så tar det ändå mycket tid eftersom det rör sig om många fall. En viss procent av resenärerna kommer alltid att bli bestulna på pass och pengar och behöva visst bistånd på svenska utlandsmyndigheter. Olyckor med inblandade svenskar blir flera ju fler svenskar som rör sig ute i världen.

Den ökande rörligheten har också inneburit att allt flera svenskar bosätter sig utomlands. Inte alla är medvetna om innebörden av detta. Även de som sedan länge är utskrivna ur svensk försäkringskassa efter att ha bott utomlands i många år, är ofta svenska medborgare. I kraft av sitt medborgarskap ställer de krav på utlandsmyndigheterna som dessa dock har små möjligheter att motsvara eftersom huvudprincipen är att bosättning i Sverige är en förutsättning för rätt till bistånd. På utlandsmyndigheterna kan man ibland mötas av förvåning från vistelselandets myndigheter över att ett rikt land som Sverige inte bättre tar hand om sina egna medborgare.

Parallellt med tendensen att allt flera resenärer blir allt vanare och mera kompetenta att klara sig själva, finns den rakt motsatta. En växande skara av nästan helt hjälplösa, förvirrade personer i behov av stöd och hjälp söker sig till utlandsmyndigheterna i tron att de där kan få samma stöd som de har rätt till i sina hemkommuner. De behöver ofta akut omhändertagande och måste då hänvisas till den vård som kan erbjudas i det land de befinner sig, vilken oftast inte alls liknar den som de är vana vid. Hemtransporten försenas av ett utdraget sökande efter finansärer eftersom dessa resenärer ofta saknar försäkring. Finns det anhöriga som kan betala? Kan hemkommunen betala?

Under tiden kan situationen förvärras. Det inträffar att socialt utslagna personer lägger sig att sova på ambassadens eller konsulatets trappa och många konsulära handläggare har i varje fall någon

gång tagit pengar ur egen ficka för att en nödställd svensk ska få något att äta.

Till detta kommer en kvardröjande föreställning hos resenärerna om att en svensk utlandsmyndighet alltid bistår med pengar till hemresa och att man som svensk har rätt att kräva långtgående hjälp och service från en ambassad eller ett konsulat.

6.3 Bangkok

På ambassaden i Bangkok är konsulärt bistånd en mycket väsentlig del av den totala verksamheten. Ca femtio timmar i genomsnitt per vecka beräknar man går åt till konsulära biståndsfrågor. Antalet personer som söker bistånd ökar stadigt; från 140 personer år 1996–1997, 240 år 1998–1999 till 320 år 1999–2000. Ca 170 000 svenskar besökte Thailand år 2000. Turismen från Sverige ökar för varje år. Thailand är ett stort turistmål även för andra europeiska länder. År 1999 besöktes Thailand av 375 000 tyskar, 425 000 briter, 78 000 danskar och 55 000 norrmän.

De konsulära biståndsärendena är inte bara många, de är också ofta mycket komplicerade och svårlösta. Det faktum att en så stor grupp turister reser till ett utomeuropeiskt land med vilket Sverige saknar avtal om social trygghet och vars språk mycket få svenskar behärskar, ger i sig upphov till en rad problem. Trots det klarar sig de allra flesta i den stora gruppen resenärer själva. De billiga resorna och låga priserna gör att Thailand blir tillgängligt för en grupp resenärer med psykiska och sociala problem. Erfarenheten på ambassaden är att många av de biståndssökande reser för att komma bort från en ensam och trist tillvaro i Sverige, ibland också i jakt på lättillgängliga droger och sex. I värsta fall saknar de både reseförsäkring och ett fungerande kontaktnät hemma som kan hjälpa till om någonting händer. Principen om hjälp till självhjälp är svår att tillämpa när det gäller många av de biståndssökande i Thailand. De beskrivs av ambassadens handläggare som "i det närmaste hjälplösa". De kan inte på egen hand fylla i en enkel blankett än mindre sköta överföring av pengar via Western Union. De måste följas till flygplatsen och eskorteras genom passkontroll och bagagekontroll för att komma på rätt flygplan hem. Många är förvirrade och nedgångna av alkohol och droger.

På ambassaden i Bangkok finns en lokalanställd konsulär handläggare med socionomexamen vilket är till stor hjälp vid hanter-

ingen av de många biståndssökande med sociala och psykiska problem.

Den konsulära jourverksamhet som finns på ambassaden anlitas ofta för utfärdande av provisoriska pass till resenärer, vid olycksfall eller annat. Det är vanligt att personalen vid ambassaden blir upp-ringd mitt i natten av t.ex. UD i Sverige i konsulära ärenden. Resenärer som fått pengar till hemresebiljett överfört till sig från anhöriga måste ofta följas till flyget eftersom villkoret är att inga pengar får betalas ut till den biståndssökande. Ambassadens personal måste försäkra sig om att pengarna går till hemresebiljett och att resenärens böter för att ha stannat i landet längre än tillåtet ("overstay") betalas på flygplatsen.

Resenärer med psykiska problem

Inte bara svenska ambassadens konsulära handläggare utan också konsulter från andra EU-länder, rapporterar ett växande problem i Thailand med resenärer som har psykiska problem. *Tyska* ambassaden bistår, enligt den tyske konsuln, ca 100 psykiskt sjuka resenärer per år. Deras problem förvärras ofta, enligt konsuln, av att de dricker mycket alkohol. För att kunna agera och få dem hemtransporterade även om de själva motsätter sig det har personal på tyska ambassadens ibland tagit på sig att bli "gode män" för enskilda resenärer. Det förekommer också att utlänningar med psykiska funktionshinder begär brott och döms till fängelse. Den *brittiska* konsuln säger sig känna till i varje fall två brittiska medborgare som sitter i fängelse i Thailand, trots att de egentligen borde vara på mentalsjukhus. Den *holländska* konsuln har märkt att just de psykiskt sjuka resenärerna, trots ofta svåra upplevelser i Thailand, har en tendens att hela tiden komma tillbaka, kanske beroende på att anhöriga uppmuntrar dem att resa bort eftersom de själva behöver vila från ansvaret.

Förvirrade och desorienterade resenärer löper väsentligt större risk än andra att hamna i farliga situationer. De minns ofta inte var de bor, kan inte hitta sina saker och blir mycket oroliga när de inte kan kommunicera med omgivningen. Många upphör att ta sina mediciner eller stannar så länge att medicinerna tar slut.

Det är vanligt att de inte har någon försäkring eller att den försäkring de har inte gäller längre eftersom de varit borta mer än 45 dagar. Toleransen mot avvikande personer är överlag stor i

Thailand. I enlighet med den buddhistiska traditionen och övertygelsen om att "det goda du gör mot någon får du tillbaka" försöker man överse med människors brister och låter dem vara som de är. Det är billigt att leva i Thailand och klimatet gör att man kan sova utomhus. Dock är risken för att utsättas för olika typer av brott stor. Honorärkonsuln i turistorten Pattaya som också representerar Danmark och Norge möter många resenärer som knappast vet i vilket land de befinner sig. En berusad och förvirrad person som rör sig i nöjesdistrikten och öppet viftar med stora sedlar löper stor risk att innan natten är slut bli antingen mördad eller rånad, enligt honorärkonsuln. Den som blir gripen av polis får tillbringa natten på cementgolvet bakom galler bland ett 40-tal andra gripna i polisarresten i Pattaya .

På honorärkonsulatet i Pattaya möter man året runt nordiska medborgare med mer eller mindre allvarliga psykiska problem. Honorärkonsuln har svårt att se någon lösning på problemet. Enligt thailändsk lag kan psykiskt labila personer förhindras att resa in i landet. Möjligen kommer thailändska myndigheter att tillämpa denna lag för att förhindra personer som tidigare orsakat problem, från att resa tillbaka till Thailand. Om en turistort alltför mycket drar till sig personer med sociala och psykiska problem minskar den i attraktivitet för övriga turister.

I Thailand finns offentliga mentalsjukhus som tar emot även utländska patienter. Vården är billig (200 bath per dag dvs. ca 50 kr) och ålderdomlig och består av medicinering och elbehandling. Om en person blir intagen för somatisk eller psykiatrisk vård på sjukhus innan hans eller hennes visering har gått ut, men fortfarande vårdas långt efter det att viseringen gått ut, kan ambassaden göra en framställning till immigrationsmyndigheten i Bangkok om befrielse från böter för "overstay". Hittills har ambassaden efter stora ansträngningar lyckats få ja på de ansökningar man gjort. Den som blir intagen för vård efter det att viseringen upphört att gälla måste däremot alltid betala böter för "overstay".

Eftersom patienten inte talar samma språk som personalen uppstår lätt missförstånd och vården kan bli skrämmande för patienten även om personalen gör vad den kan för att hjälpa. Transporten hem till Sverige kan bli mycket dyrbar eftersom den ofta måste ske med eskort.

En förvirrad person som måste ha eskort till Sverige kan få detta genom SOS-International eller Euro-Alarm om han eller hon har

en giltig försäkring. Enligt SOS representant i Bangkok ska det mycket till för att en person med giltig försäkring ska förvägras ersättning.

Illegal vistelse i Thailand

Den resenär vars tillstånd att vistas i landet gått ut, får böta 200 bath per dag. Maximibeloppet är 20 000 bath (ca 5 000 kr). Många kommer upp i denna summa. Den som inte kan betala och inte har pengar till hemresa tas till immigrationshäktet. Domstolen sätter oftast ned summan till 5 000 bath. För att bli utsläppt måste den häktade få ihop till dessa 5 000 bath plus pengar till hemresa. Man måste också kunna visa upp ett giltigt resedokument. Böterna avskrivs med 70 bath per dag. Hur länge man måste sitta i immigrationshäkte beror på hur snabbt man kan få släktingar, vänner eller andra att låna ut pengar till böter och hemresa. Erfarenhetsmässigt brukar de flesta lyckas till slut. Om inte kan ambassaden ge bistånd.

Immigrationshäktet i Bangkok

På immigrationshäktet är förhållandena mycket primitiva. Bakom galler i stora burar med betonggolv vistas illegala immigranter från olika länder tätt tillsammans i hettan. Ambassadens konsulära handläggare besöker regelbundet de svenskar som sitter där. De frågar sig hur länge de ska låta dem som inte har medel att betala sina böter med, stanna kvar i immigrationshäktet innan de löser ut dem. Det händer att en person som lösts ut av ambassaden är tillbaka i Thailand efter kort tid.

I immigrationshäktet blandas människor från många olika länder. Illegala immigranter från Burma och Kambodja, ofta med barn som försökt tigga sig fram i Thailand, afrikaner och européer. Det finns exempel på personer som vistats tio år i immigrationshäktet. En grupp på hundra afrikaner sitter här sedan ett år tillbaka eftersom de saknar pengar till hemresa. En person som inte anses vara i akut behov av vård och som vistas illegalt i landet, sätts i immigrationshäktet tills han eller hon kan betala böter och hemresa.

Vid kommitténs besök i mars 2001 fanns en svensk medborgare i immigrationshäktet.

Förvirrade personer kan behöva eskort hem, vilket kan vara ett krav från piloten för att ta dem ombord på planet. Svensk socialtjänst eller psykiatri anser sig sällan ha resurser till detta. I stället har den enda läkaren bland de många sjuka, förvirrade och vårdbehövande på immigrationshäktet, som bedriver sin verksamhet med knappa medel från frivilligorganisationer, själv två gånger ställt upp och eskorterat svenskar till Sverige. Den ena betalade själv hennes eskort med sina pensionspengar. Den andra hade en försäkring men eftersom han tidigare vägrat att resa hem ersatte försäkringen endast den sjukes resa. Eskorten betalades av UD efter biståndsansökan. Resenären är i vanlig ordning återbetalningsskyldig för beloppet.

Frihetsberövade svenskar i Thailand

Våren 2001 satt elva svenskar fängslade i Thailand. Flera av dem är dömda till mycket långa fängelsestraff för narkotikabrott. Vid kommitténs besök i Bangkwan-fängelset i Bangkok fanns två svenskar där, dömda till 40 respektive 35 års fängelse för narkotikabrott. De har hittills suttit av tre respektive två år av sitt straff. Sverige har ett avtal om överförande av straffverkställighet med Thailand som innebär att svenska fångar efter att ha avtjänat ett visst antal år (vid livstidsstraff åtta år och vid tidsbestämda straff fyra år) kan ansöka om överföring till Sverige för att avtjäna resten av sitt straff i hemlandet.

Förhållandena i Bangkwanfängelset är sett med svenska ögon, mycket primitiva. Fängelset rymmer mellan 6 000 och 7 000 fångar. Tjugotre fångar delar cell. Systemet förutsätter bistånd utifrån. Den som hänvisas att livnära sig på den mat som fängelset erbjuder, han svälter. De flesta har anhöriga som kommer med mat. Vid besökstid sitter rader av anhöriga på långa bänkar utomhus och försöker tala med sina släktingar. Två galler med ett brett dike emellan skiljer dem från de fångar de besöker. För att göra sig hörda måste de skrika och ljudnivån blir mycket hög. Ett särskilt privilegium är att få träffa besökare med endast ett galler emellan.

Varje fånge måste själv tillverka sin madrass av filter som han köper. I annat fall är han hänvisad till cementgolvet. Kläder får var och en hålla sig med själv. Att posta ett brev kostar förutom portot på 30 bath lika mycket till vakten om man vill att brevet ska

komma fram. När cellen ska målas måste fångarna själva bekosta färgen.

De svenska fångarna får 4 000 bath (ca 925 kronor) i månaden i bistånd till kostförstärkning från ambassaden. Dessutom får de medicin, vaccinationer, läkarvård och tandvård om behov uppstår. Ambassaden förmedlar också pengar från anhöriga i Sverige.

Våld förekommer sällan på fängelset, enligt de svenska fångarna, men en hel del narkotika smugglas in. De nordiska fångarna får besök varje torsdag av den nordiska kyrkan i Bangkok vilket de själva beskriver som mycket betydelsefullt. För att få tiden att gå styrke-tränar de med hemgjorda redskap.

Rättsbistånd

En person som åtalas för brott i Thailand har rätt till en offentlig försvarare och en tolk om straffet kan bli tio år eller längre. Även om straffet bedöms bli lägre än tio år kan den åtalade få offentlig försvarare och tolk. Det beror på hur domaren beslutar. Det är dock mycket svårt att få tag på en tolk. Ambassadens konsulära handläggare bedömer inte att de offentliga försvararna kan ge tillfredställande rättsskydd. De är ofta unga och oerfarna och talar endast thai. De offentliga försvararna träffar inte sin klient förrän vid rättegången.

Någon egentlig muntlig förhandling äger inte rum. Advokaten kan i allmänhet endast komma till tals genom skriftliga inlagor. Det kan dock förekomma att en mycket skicklig advokat lyckas få ordet under rättegången för att föra sin klients talan. Men detta kräver mycket av advokaten.

Dödsstraff förekommer relativt ofta och verkställs genom arkebusering. Thailändska myndigheter har övervägt att i stället införa avrättning med giftinjektion. Något som enligt thailändska tidningar avvisats av chefen för den thailändska kriminalvårdsstyrelsen med hänvisning till att det blir för dyrt. Han förordar i stället den billigare metoden halshuggning. Den som erkänner sitt brott får straffet omvandlat från dödsstraff till livstids fängelse. Det har hittills inte förekommit att utländska fångar avrättas.

Enligt 1973 års lag har en svensk medborgare som åtalas för brott utomlands rätt till "tillfredställande rättsskydd". Innebörden av denna rätt har visat sig svårtolkad. Hur bör man t.ex. betrakta rätten till advokatbistånd för en person som av ambassadens kon-

sulära handläggare bedöms som förvirrad och oförmögen att förstå vad som händer vid en rättegång och som åtalas för ett bagatellartat brott som i Sverige skulle kunna ge ett bötesstraff men i Thailand kan leda till många års fängelse? Bör en person i en sådan belägenhet beviljas bistånd till advokat trots det bagatellartade brottet? Under de senaste tre åren har sju åtalade svenskar fått bistånd till advokat.

Våren 2001 fanns 72 tyskar, 36 engelsmän, 13 holländare, 7 danskar och en norrman i thailändska fängelser. De får bistånd från sina ambassader för mat och man hjälper till att förmedla pengar från anhöriga eller välgörenhetsorganisationer. Man bistår åtalade med listor över lämpliga advokater men ger nästan aldrig ekonomiskt bistånd till försvarare utan förlitar sig i allmänhet på att anhöriga ska bistå med pengar till försvarare. Den *danske* konsuln hävdar att en bra advokat inte alltid är detsamma som lägre straff och den *brittiske* betonar att man undviker att blanda sig i rättssystemet i ett annat land.

Undantag kan vara en åtalad som hotas av dödsstraff och som vägrar att erkänna sig skyldig för att därmed förvandla straffet till livstids fängelse. *Tyska* ambassaden betalade advokatkostnader för en tysk medborgare som stod åtalad för mord på en prostituerad. Han hävdade att han var oskyldig och riskerade därmed dödsstraff. Advokaten fick fram bevis för att den åtalade tysken var oskyldig till det brott han anklagats för vilket ledde till ett frikännande.

Polisiära nordiska sambandsmän

PTN betyder polis och tullsamarbete mellan de nordiska länderna. Samarbetet har pågått i många år men formaliserades först år 1984 för att effektivisera kampen mot narkotika. År 1996 beslöt de nordiska justitieministrarna att samarbetet skulle utvidgas till att omfatta alla slag av organiserad brottslighet av betydelse för Norden. PTN är ett rådgivande, koordinerande och samarbetande organ och är inte överordnat nationella myndigheter. En viktig del av PTN:s verksamhet är utstationering av gemensamma sambandsmän i sju olika länder. År 1998 utarbetades gemensamma riktlinjer där det framgår att sambandsmännen representerar alla de nordiska länderna.

I Thailand finns sambandsmän från Danmark och Sverige som arbetar till allra största delen operativt med rena brottsutredningar

och verkar i hela regionen: Thailand, Laos, Vietnam, Kambodja, Filippinerna, Hongkong och Indonesien.

Sambandsmännen har sina respektive rikspolisstyrelser som huvudmän men har ett nära samarbete med de nordiska ambassaderna. Varje dag förekommer utbyte av information.

60 %-70 % av utredningarna rör narkotika. En polismyndighet från någon ort i Sverige kan t.ex. höra av sig om misstänkta personer på väg till Thailand och begära hjälp med uppgifter. Sambandsmännen kan inte själva gripa misstänkta man de kan bedriva spaning och förmedla information. Av humanitära skäl försöker man i största möjliga utsträckning medverka till att misstänkta kan gripas i sina hemländer så att straffen kan avtjänas där om de blir dömda. Men alltid är det inte möjligt och då samarbetar de med thailändsk polis.

Antalet gripna narkotikabrottslingar har ökat. Heroinproduktionen och nya typer av amfetamin som är billigt att framställa bidrar till detta. Men arealen för opiumodling i Thailand har minskat med 90 %. Ökningen av antalet ärenden kan förstås också bero på ökad effektivitet hos polisen. Sambandsmännen ser en stor ökning av antalet internationellt efterlysta brottslingar. I Thailand är det billigt att leva och lätt att gömma sig.

Som narkotikakurirer används alla sorters personer, ofta kvinnor och barn. Sambandspoliserna får inte sällan samtal från personer som erbjuder sig att vara informatörer. En del av dem vill ha hjälp att komma tillbaka till sitt nordiska hemland.

Det mycket stora antalet sexturister i Thailand kan också innebära polisiära problem. För pedofiler har Thailand dock blivit "obekvämare" på senare tid som en följd av förändrad lagstiftning och praxis. Det är nu i ökande utsträckning Vietnam och Kambodja som är drabbade.

Olycksfall och dödsfall

Trafikolyckor, särskilt motorcykelolyckor är vanliga i Thailand. Motorcykeln som turisterna hyr är oftast inte försäkrad. Reseförsäkringar täcker i allmänhet inte skadeståndskrav från hyrfirmor eller från anhöriga till skadade personer. Försäkringen täcker endast läkekostnader för den försäkrade. Om föraren saknar försäkring kan det bli mycket dyrt. Exempel finns på ungdomar som orsakat

olyckor och där föräldrarna i Sverige måste sälja sitt hus för att betala kostnaderna.

En trafikolycka som orsakar personskador klassas i Thailand som brottmål och polisen sätter den ansvarige i fängelse under tiden som utredningen pågår. Reseförsäkringar täcker inte kostnader för böter eller borgen.

Dödsfall bland svenskar i Thailand är vanligt. En del sker under dramatiska omständigheter genom mord, dråp, drog- och alkoholmissbruk eller brand. År 1999 dog 26 svenskar i Thailand varav 14 i Phuket och 7 i Pattaya. År 2000 inträffade 29 dödsfall varav 12 i Phuket och 5 i Pattaya. I april 2001 hade 7 svenskar dött i Thailand under året, varav 4 i Phuket och 3 i Pattaya.

Honrärkonsulatet i Pattaya

Enligt honorärkonsuln, som haft sin befattning sedan 1992, är Pattaya "ett av de tuffaste ställen man kan vara konsul på". Under den tid han varit konsul i Pattaya har sex, sju nordiska medborgare mördats. Pattaya har successivt fått rykte om sig att vara en plats för utslagna och sexhandel. Ryktet påskyndar en utveckling mot förslumning. Fortfarande går det dock för en familj att få en bra semester i Pattaya, enligt honorärkonsuln. T.ex. genom att ta en dagstur med båt ut till en av de många fantastiska och fridfulla öarna utanför.

6.4 Madrid

Spanien är med ambassadörens ord en "svensk stormakt" ur konsular synpunkt. Flest utländska turister kommer från Storbritannien följt av Tyskland. Sverige kommer på tredje plats med 535 528 turister år 2000 vilket är en ökning med 15,7 % jämfört med året innan.

Kanarieöarna besöktes enligt turiststatistiken för år 2000 av 12 miljoner turister. 10 miljoner var utländska turister och 2 miljoner spanjorer från fastlandet. Turistindustrin på ön omsatte 1,75 miljarder pesetas. Sverige står tillsammans med Irland för den största procentuella ökningen av turisttillströmningen på Kanarieöarna.

Honorärkonsulaten i Spanien har en mycket viktig roll när det gäller konsulärt biståndsarbete eftersom de flesta turister och bosatta svenskar finns vid turistorterna längst kusterna. Tidigare

fanns det 24 svenska honorärkonsulat i Spanien. De är nu reducerade till 21. Idag finns de viktigaste honorärkonsulaten i Barcelona, Fuengirola, Las Palmas och Palma de Mallorca. Honorärkonsulaten kostar sammanlagt knappt 2 miljoner kronor per år i kontorskostnadsbidrag och tjänsteutgifter, varav 90 % går till de fyra stora konsulaten. Vissa av de mindre honorärkonsulaten har mycket begränsad verksamhet och kommer att läggas ned.

I Spanien finns också en mycket stor grupp bosatta svenskar. Hur stor den är beror på hur man räknar. Några bor här delar av året andra i stort sett permanent. Med den vidare definitionen består antalet bosatta svenskar av ca 50 000 personer. Inför EU-valet registrerades 6 499 svenskar med uppehållstillstånd i Spanien. Det totala antalet är dock långt större.

De konsulära ärendena handläggs av kanslichefen och två kanslisters. Kanslichefen beslutar i ärendena. Andrahandsansvaret har förste ambassadsekreteraren. Ärendena föredras varje dag för kanslichefen och för ambassadören endast vid större akuta händelser eller när särskilda skäl föreligger. Sammanlagt lägger man på ambassaden ned i genomsnitt ca 70 timmar på konsulärt biståndsarbete per vecka.

Stramare villkor för biståndssökande

Allmänt har tillämpningen av 1973 års lag skärpts väsentligt sedan 60- och 70-talet då det var lätt att komma upp till ambassaden och få 500 kronor till hemresa för den som inte hade några pengar kvar, enligt de konsulära handläggarna.

Även andra EU-länder har starkt begränsade möjligheter att ge ekonomiskt bidrag till sina medborgare. En *finsk* turist kan få 150 mark i nödhjälp utan återbetalningskrav om han eller hon saknar andra möjligheter att få ekonomisk hjälp i en nödsituation. Fyra sådana ärenden har den finska ambassaden i Madrid haft under hösten men flera på andra orter i Spanien. Sociala myndigheter i Finland kan ibland sända förskott på socialbidrag för hemresa till en nödställd resenär. Om barn är inblandade betalar de finska sociala myndigheterna oftast hemresa. För *danska* turister finns den offentliga danska reseförsäkringen (se kap. 23.11) De som faller utanför kan få hjälp om de kan lämna garantier för återbetalning.

De konsulära frågorna är högt prioriterade vid de *brittiska* utlandsmyndigheterna. Årligen kommer tolv miljoner brittiska turister till Spanien. De är också väljare och måste behandlas med respekt betonar den brittiske konsuln: "Vi är stolta över att alltid ställa upp för brittiska medborgare utomlands när de behöver vår hjälp." Det betyder inte att det är enkelt att få ekonomiskt bistånd på brittiska utlandsmyndigheter. Tidigare gavs en hel del ekonomiskt bistånd utan återbetalningskrav. Så är det inte numera.

Den nödställda *tysk* som är tillfällig i Spanien kan få bistånd om alla andra möjligheter är uttömda. Många som söker bistånd upplever, enligt den tyske konsuln, att de är helt blottställda men frågar man dem ordentligt så visar det sig att de ofta har familj eller vänner hemma som kan hjälpa till.

Bosatta svenskar

Den stora utvandringen av svenskar ägde rum på 60-, 70- och 80-talet. Sedan dess har inflyttningen ökat måttligt. Många av dem som bosatte sig i Spanien då är nu i sjuttio-åttioårsåldern och det innebär många vårdbehövande och många dödsfall. Bland de utflyttade svenskarna finns både rika och fattiga. Några sålde sina företag eller tog med sig sin pension och räknade med att kunna leva billigt i Spanien. Sedan dess har prisnivån och levnadskostnaderna i Spanien kraftigt förändrats och räntorna i Sverige sjunkit. På ambassaden bedömer man att ca en tredjedel av de utflyttade svenskarna är fattiga. Av dessa lever några i ren misär. De allra flesta är svenska medborgare. Få har ansökt om spanskt medborgarskap. Längst kusten från Barcelona till Gibraltar finns en mycket stor andel inflyttade nordbor. Ca 20 000 bor efter solkusten, 10 000 i Alicante. Många svenskar skriver sig inte i Spanien samtidigt som de inte längre är skrivna i Sverige. Det kan bli mycket komplicerat att reda ut var de egentligen är bosatta.

I princip har EU-medborgare i enlighet med de regler som gäller i EU rätt till vård på samma villkor som landets egna medborgare. Detta har dock inte alltid trängt igenom på alla håll i Spanien. En liten by med mycket begränsat antal vårdplatser i äldrevård prioriterar i praktiken landets egna medborgare. Sjukvård och läkemedel är gratis för alla som är över 65 år vilket alla som är bosatta i Spanien kan dra fördel av.

De konsulära handläggarna oroar sig över situationen för svårt sjuka, dementa äldre personer som lever under svåra omständigheter i Spanien och som saknar medel att ta sig hem till Sverige. Det händer också att de är så sjuka att man inte vet hur man ska få dem på planet. I något fall har svenska kyrkan hjälpt till med hemresebiljett. Alternativet är att de kan beredas vård i Spanien och att svenska landsting går in och betalar för en vårdplats vilket under alla omständigheter skulle bli billigare för svenska staten än en vårdplats i Sverige, anser de konsulära handläggarna. Det är i så fall viktigt att det finns svensktalande personal eftersom många inte lärt sig spanska även om de bott här länge. Många talar inte ens engelska. Det är överhuvudtaget en myt att "alla svenskar talar engelska", anser de konsulära handläggarna.

En del svenskar dör utblottade i Spanien och begravs på billigast möjliga sätt. Spanjorerna har ibland svårt att förstå att Sverige inte bättre tar hand om sina egna medborgare utomlands. De utvandrade svenskarna som är i behov av vård kan vara ett övergående problem men det är inte säkert. Utvandringen kan ta fart på nytt.

Andra länder har liknande problem men antalet svenskar är i förhållande till andra skandinaver, störst. 20 000–25 000 *finländare* är bosatta i Spanien. Ambassaden ger dem stöd och hjälp när det behövs dock sällan ekonomiskt. Det kan t.ex. handla om att hjälpa dem till sjukhus. *Danmarks* inställning till utflyttade danskar är att de förväntas klara sig själva eller med stöd av den hjälp de kan få av de spanska myndigheterna. Många av danskarna som bosatt sig i Spanien har dansk förtidspension. Det finns möjligheter för den som bosatt sig utomlands och saknar egna medel att få permanent bidrag livet ut från danska Socialdepartementet. För närvarande får fyra danskar i Spanien sådant bistånd. Summan motsvarar dansk folkpension.

Ungefär en miljon *britter* bor i Spanien. Många är gamla och detta kan bli svårt för de spanska myndigheterna att klara av, enligt den brittiske konsuln. Brittiska välgörenhetsorganisationer driver ålderdomshem för britter på några av öarna i Spanien. Hemresebiljett för bosatta britter som vill återvända hem betalas inte av ambassaden annat än i yttersta nödfall. 800 000 *tyskar* är bosatta i Spanien. När det gäller dem som stadigvarande bosatt sig utomlands betalade tyska staten tidigare en hel del permanent bistånd. Numera gäller EU:s regler om rätt till vård och bistånd på samma villkor som landets egna medborgare. Den tyska inställningen är

att den som flyttat utomlands gjort det frivilligt som en del i en livsplan. De måste ta ansvar för sina beslut. De som flyttar måste acceptera den vård som landet har att erbjuda: "Vi är goda européer och förväntar oss att alla länder gör sin plikt".

Föreningen AHN i Fuengirola

Föreningar för skandinaver som är bosatta utomlands kan spela en viktig roll när det gäller att ge stöd och hjälp till landsmän. Vid besöket i Fuengirola träffade kommittén representanter för AHN som är en 32 år gammal nordisk förening med 3 500 medlemmar och åtta olika avdelningar. 90 % av medlemmarna är svenskar. Danskarna har en egen förening. Många svenskar bor växelvis i Sverige och i Spanien. Det är vanligt att man reser hem på sommaren och tillbringar vintrarna i Spanien.

Representanter för föreningen skulle gärna vilja att den svenska staten gav signaler till svenska byggtreprenörer om möjligheter att få bistånd från Sverige för äldre svenskar bosatta i Spanien som önskar plats i äldrevård i Fuengirola. Många äldre som bott i Spanien en stor del av sitt liv har blivit ensamstående och har bara sin folkpension och låg eller ingen ATP. Om de tvingas hem till Sverige riskerar de att bli de socialt isolerade, anser föreningens representanter.

AHN- omsorg är en avdelning av AHN till vilken personer med medicinska eller sociala problem kan vända sig för att få råd och stöd. Verksamheten började för ca 12 år sedan. Föreningen har bland annat givit ut en omfattande skrift med titeln "Om du blir sjuk i Spanien". Med skriften följer en blankett att fylla i för att underlätta kontakten med den spanska sjukvården för den som inte talar spanska.

Många som flyttar ut har inte funderat över hur de vill ha det när de blir gamla. AHN har ordnat informationsträffar för att hjälpa människor att planera för sin ålderdom och för att uppmana dem att tänka på hur de vill ha sin begravning.

En av föreningen AHN:s aktiva medlemmar tillhör också de frivilliga hjälparbetarna på det ekumeniska centret Lux Mundi som drivs av nunnor från orden Marie Reparatrice. Hit kan människor med olika trosuppfattning komma och få tröst och hjälp. De som behöver kan få en rullstol eller ett par kryckor. Här sammanträder också den lokala AA-gruppen (anonyma alkoholister).

Vårdhemmet Monte Mar

I Fuengirola finns vårdhemmet Monte Mar som är både ett sjukhus och vårdhem för permanent boende. Ungefär 5 % av patienterna bor stadigvarande där. Kön till centret är lång. Vårdkostnaden är 155 000–188 000 ps/månad. De flesta betalar 75 % av sin pension. Resten betalar kommunen. Det finns dock 4 helt avgiftsfria platser.

Vid kommitténs besök fanns en svårt sjuk svensk patient på centret.

Rättsbistånd

13 svenskar finns i spanska fängelser. De flesta är dömda för narkotikabrott. Ett problem är att det kan ta lång tid för ärenden att behandlas hos myndigheter och domstolar. Polisen kan ibland vara långsam när det gäller att utreda brott. För den som häktas finns offentliga försvarare. Det förekommer inte att ambassaden betalar advokatkostnader. Häktningstiderna kan ibland bli mycket långa. Den maximala häktningstiden är lika lång som straffet skulle bli om man döms för det brott man anklagas för. Det finns exempel på personer som suttit häktade i ett och ett halvt år och sedan frikänts.

Den som behöver hjälp med att hitta en advokat kan få namn på advokater som ambassaden rekommenderar. Det kan vara svårt att hitta brottmålsadvokater som talar andra språk än spanska. I domstolar finns tolkar och de ska också finnas med vid polisförhör.

Brottsoffer

Ärenden med bestulna och rånade turister är vanliga. Honorärkonsulatet i Fuengirola har noterat att brottsligheten drabbar inte bara charterturister utan även dem som kommer med bil. Ligor härjar på vägarna och lurar av bilister all deras egendom genom att stoppa dem eller punktera bildäcken och sedan dyka upp och erbjuda sig att hjälpa till varefter man bestjäl resenärerna.

Sjukdom och olycksfall

Av de 150 dödsfall bland svenskar i Spanien som inträffar varje år är de flesta åldersrelaterade men också olycksfall är vanligt. Trafiken skördar många offer i Spanien. De flesta dödsfall handläggs enligt gällande regler och orsakar inga stora konsulära problem.

Resenärer med psykiska och sociala problem.

Bistånd till resenärer med psykiska och sociala problem tillhör de ärenden som tar längst tid att handlägga och orsakar mest problem. Många biståndssökande är välkända både på ambassaden och honorärkonsulaten och ständigt återkommande. Ibland är de hotfulla och svåra att ha att göra med. Många har alkohol- och drogproblem. För den som saknar pengar finns härbärgen där de kan övernatta. Spanien utvisar ogärna personer som inte har begått brott även om den tid de har rätt att vistas i Spanien som turister har gått ut.

Till honorärkonsulatet i Fuengirola kommer många förtidspensionärer utan ordnade förhållanden och med psykiska och sociala problem. Några av dem behöver snabbt vård och får det med blanketten E111. Men sedan de skrivits ut från vården händer det att de drar omkring i området, utblottade, ibland utan både mat och kläder.

På honorärkonsulatet i Fuengirola bedömer man att missbrukare och personer med psykiska problem tar mest tid av de sammanlagt ca 160 personer som man årligen bistår. Ca 5–6 personer per år med svåra psykiska problem har man kontakt med. För några krävs insatser som sträcker sig över 2–3 månader, en del i flera år.

Till Spanien är det ganska lätt och billigt att ta sig. Klimatet gör att man kan leva på gatan eller på stranden under långa tider.

De som inte lever under ordnade förhållanden i Sverige tror ibland att de ska få ett bättre liv i Spanien. I verkligheten förstoras problemen och deras möjligheter att själva göra någonting åt dem försvåras i ett främmande land vars språk de inte behärskar. De konsulära handläggarna ser dock ofta att en person som de lyckats repatriera till Sverige kommer åter och ärendet börjar om på nytt.

Barnfamiljer

3–4 gånger om året handlägger man på ambassaden ärenden där barn är inblandade. Det kan vara alkoholiserade eller drogberoende föräldrar som är turister eller bosatta svenska familjer som lever i misär. Om man får kännedom om att ett svenskt barn i Spanien far illa kan spanska sociala myndigheter kontaktas och om de bedömer det nödvändigt omhänderta barnet. Förutsatt förstås att man kan lokalisera familjen. Ibland är uppgifterna alltför vaga för att man ska kunna finna dem. På öarna har myndigheterna sällan möjligheter att omhänderta barn eftersom det finns så många barn från olika länder. Spanien betalar inte hemresa för barn som omhändertas. I något fall har ett barn som befann sig i landet med sin mor omhändertagits och placerats på ett barnhem. När pappan kontaktades och reste till Spanien för att ta barnet till Sverige hade han dock stora problem med spanska myndigheter och det tog tid innan han fick med sig barnet.

På honorärkonsulatet i Fuengirola önskar man ibland att man hade bättre möjligheter att hjälpa nödställda svenska familjer att resa hem. De finns flera exempel på familjer som befinner sig i svåra situationer och skulle behöva repatrieras till Sverige.

Arbetsökande ungdomar

Ungdomar som ger sig iväg till Spanien i hopp om att snabbt hitta ett arbete kan också bli konsulärfall. Det kan ta tid att hitta arbete och det tar över tre månader innan de får sin A-kassa i Spanien. Ungdomar har ibland en orealistisk uppfattning om möjligheten att flytta mellan länderna och få samma förmåner som hemma. Med tanke på det stora antalet ungdomar som arbetar och studerar i Spanien är det ändå ett fåtal som får problem. De allra flesta får bra information innan de kommer och klarar sig utmärkt.

6.5 Aten

Med 600 000 svenska turister årligen är Grekland, liksom Madrid en svensk "konsulär stormakt". Turismen tar fart till påsk och pågår sedan långt in på hösten. På våren och hösten kommer många pensionärer. Särskilda handikappresor arrangeras ofta i september.

De flesta turister reser antingen direkt till öarna eller stannar bara kort i Aten innan de reser vidare. De 8 honorärkonsulaten spelar därför en mycket viktig roll i arbetet med de konsulära biståndsfrågorna. För närvarande finns honorärkonsulat i Chania , Heraklion, Korfu, Kos, Patras, Pireus, Rhodos och Thessaloniki.

Till ambassaden kommer ett stort antal telefonsamtal i konsulära frågor. Aten är en stor stad och de flesta föredrar att ringa framför att besöka ambassaden. Många resenärer ringer också från öarna. Under högsäsong har man i stort sett daglig kontakt med honorärkonsulaten. De flesta ärenden rör hjälp till självhjälp med penningöverföring för bestulna, utfärdande av provisoriska pass etc. Många resenärer behöver också hjälp med språket. Få behärskar grekiska vilket ofta är en förutsättning för kontakter med myndigheter.

De konsulära biståndsärendena handläggs av en lokalanställd vicekonsul i samarbete med tredje sekreteraren som använder ca 60 respektive ca 25 % av sin arbetstid till dessa ärenden. Det är också dessa handläggare som beslutar i ärendena. I genomsnitt beräknar man att ca 75 timmar i veckan ägnas åt konsulärt biståndsarbete på ambassaden inklusive allmän rådgivning och innefattande även de insatser som görs av växletelefonisten och andra. Nästan aldrig dras konsulära biståndsärenden för ambassadens ledning. En tjänst som administrativ ambassadsekreterare har dragits in och dennes arbetsuppgifter har i stället lagts på tredje sekreteraren.

Det är viktigt för konsulärt biståndsarbete att handläggarna har "god människokunskap och stort tålamod" anser de konsulära handläggarna. Kunskaper i juridik är också en stor fördel liksom språkkunskaper, anser de. Ett brett kontaktnät innefattande t.ex. ministerier, sjukhus, polis, hamnmyndigheter, domstolar, flygplatser, reseföretag, begravningsbyråer är nödvändigt. Förutsättningen för att det ska fungera är att man talar och förstår mycket bra grekiska eftersom få talar engelska.

Inför turistsäsongen ordnar tredje sekreteraren ett möte för turistguiderna där också SKUT-prästen och all berörd personal på ambassaden deltar. Det underlättar framtida kontakter i konsulära ärenden.

Från mitten av maj till mitten av september finns en konsulär jour över helgerna som alla utsända tjänstemän utom ambassadören turas om att sköta. Meddelanden kan lämnas på en telefonsvarare som sedan avlyssnas från hemtelefon eller mobil.

Äldre och sjuka resenärer

En allmän tendens är att allt flera pensionärer reser till Grekland. Alla är inte förberedda på de påfrestningar som det innebär att vistas i ett klimat där temperaturen i långa perioder ligger runt 35–40 grader. Kombinationen alkohol och stark värme kan vara livsfarlig för äldre svenskar i synnerhet om de ger sig ut att simma. Plötsliga starka strömmar och höga vågor kan få ödesdigra konsekvenser för äldre badande turister. Dödsfall är inte ovanligt.

Ibland krävs rent detektivarbete för att reda ut till vilket sjukhus i Aten som ambulansflyget fört en svensk som reser i egen regi och som blivit akut sjuk på någon av öarna.

Ungdomar

Fylleri bland ungdomar får ofta följder i form av trafikolyckor eller andra olycksfall, skadegörelse och annan brottslighet. Fallet med den misstänkta gruppvaldtakten på Cypern där samtliga inblandade svenska ungdomar var gravt berusade blev ett uppvaknande för reseföretagen. De barrundor för ungdomar som direkt uppmanat till råsUPERI upphörde.

Kos är fortfarande känt för att dra till sig många ungdomar som vill festa. Men också andra öar har rykte om sig att vara träffpunkt för ungdomar.

Säsongsarbetande svenska ungdomar kan också förekomma som konsulärfall när deras anställningar av olika skäl upphör och de saknar pengar både till hemresa och till uppehälle. I de flesta fall räcker det med att de får hjälp med förmedling av pengar från föräldrar. Kravet från föräldrarna kan vara att ambassadens handläggare ska se till att den nödställda sonen eller dottern verkligen köper en hemresebiljett för pengarna och reser hem.

Resenärer med psykiska problem

Mest tid tar ärenden med bistånd till resenärer med psykiska problem i synnerhet de som reser i egen regi och saknar försäkring. Det kan ta lång tid att hjälpa en förvirrad person som kanske inte kan redogöra för vilka vårdkontakter eller anhöriga han eller hon har i Sverige, sin medicinering etc. Önskvärt vore, anser de konsulära handläggarna, att ambassaden blev kontaktad i förväg

om att en person med psykiska problem kommer att befinna sig i landet. Det skulle underlätta för de konsulära handläggarna att bistå dessa personer.

Det finns två statliga mentalsjukhus i Aten. Några psykiatriska avdelningar på sjukhusen finns inte. Mentalvården är gammaldags och består mest av medicinering. De privata mentalsjukhusen som också finns, är enligt de konsulära handläggarna, inte särskilt mycket bättre. Även alkoholister hamnar ibland på mentalsjukhus efter avgiftning på sjukhus.

På mentalsjukhus kan patienterna bli kvar i en eller ett par veckor eller tills man hinner ordna för deras transport hem. Ett problem kan vara att få dem ombord på planet hem. En resenär som redan på utresan uppträtt störande vill ingen pilot ta med hem.

Det händer att förvirrade svenska resenärer uppger olika identiteter och att de rymmer från mentalsjukhusen och sedan försvinner och driver omkring i olika delar av Grekland tills något händer som gör att de blir gripna av polis eller omhändertagna av myndigheter.

Bosatta svenskar och återflyttade greker med dubbelt medborgarskap

Man beräknar att ca 3 000 svenskar är bosatta i Grekland. Till detta kommer att stort antal återflyttade greker, de flesta med dubbelt medborgarskap. På ambassaden i Aten har man liksom i Madrid ibland mött förvåning bland de infödda över att svenska utlandsmyndigheter inte bättre kan bistå sina egna medborgare bosatta utomlands. I någon mån har problemet med nödställda äldre svenskar som är bosatta i Grekland, uppstått redan nu. Dock har man inte haft några som sökt bistånd. Många av de bosatta svenskarna är gifta här och har en grekisk familj. Man kan dock befara ett ökande problem i framtiden. Vård av äldre är i Grekland i första hand en angelägenhet för familjen. Några ålderdomshem, servicehem eller motsvarande finns inte. Men nativiteten är låg och även för äldre greker kommer problem att uppstå i framtiden när en alltför liten ung generation ska vårda en alltför stor åldrande generation. Under de senaste tio åren har befolkningen ökat mycket lite. Ökningen beror till största delen av invandring. Vård i hemmet förekommer och bedrivs i allmänhet av albaner eller annan

invandrad arbetskraft. De får motsvarande ca 3 000 kronor i månaden och mat och husrum.

För svenska kvinnor som gifter sig med greker och bosätter sig i landet kan problem uppstå om de vill upplösa äktenskapet. Både SKUT, ambassaden och honorärkonsulaten har kontakt med svenska kvinnor som vill ta barnen med sig och flytta till Sverige. Situationen kan vara mycket svår för både kvinnorna och barnen och misshandel förekommer. Rådet är dock alltid att inte röva bort barnen till Sverige eftersom detta strider mot Haag-konventionen (se kap 2.9) och innebär att barnen måste återföras till Grekland och mannen. Kvinnan har då små chanser att få vårdnaden. Rådet är i stället att kontakta en advokat i Grekland och att bereda sig på att bo kvar i landet. Det ökar chanserna för kvinnan att få vårdnaden. Vid en rättegång i synnerhet i en mindre by har mannen dock fördelen av att ha ett väl uppbyggt kontaktnät som stödjer hans sak.

Rättsbistånd

Våren 2001 satt fyra svenskar fängslade i Grekland. Någon kostförstärkning behövs inte i grekiska fängelser.

Erfarenheten på ambassaden är att de offentliga försvararna oftast är unga, nyexaminerade, oerfarna, lågbetalda och ointresserade. Enligt grekisk lag skall en tolk som kan tolka mellan grekiska och engelska finnas vid en rättegång där den tilltalade inte talar grekiska. Om den tilltalade inte behärskar engelska har han eller hon rätt till en tolk som kan tolka till den tilltalades språk. Att få tag på en tolk till en rättegång kan vara ett stort problem eftersom deras ersättning är mycket låg; motsvarande ca 150 kr för att tolka vid en rättegång vilket kan ta flera dagar. En person kan vara häktad upp till 18 månader. Har rättegången inte inletts inom denna tid släpps den tilltalade fri i avvaktan på rättegång. Det är viktigt att den som anklagas för brott får en advokat redan vid mötet med rannsakningsdomaren vid häktningsförhandlingen.

Under senare tid har ambassaden en gång beviljat bistånd i enlighet med lagens bestämmelser om rätt till tillfredställande rättskydd. Sammanlagt 25 000 kronor betalades dels till en advokat dels till en svensk tolk vid rättegången och för översättning av papper från Sverige om den tilltalades bakgrund. Några anhöriga som kunde bistå fanns inte.

6.6 London

London är ett mycket vanligt resmål för alla sorters svenska turister. Det går ofta att hitta en billig flygbiljett eller en weekendresa. 20 flighter per dag kommer från Sverige med ca 3 000 besökare. Ett stort antal svenskar är bosatta i London. De biståndskonsulära ärendena kräver i genomsnitt ca 40 timmars arbete per vecka och är en ganska väsentlig del av arbetet på ambassaden. Ärendena handläggs av generalkonsuln och konsuln som lägger ned ca 25 % respektive 50 % av sin arbetstid på konsulärt bistånd.

Även om antalet resenärer är stort så har det konsulära arbetet underlättats av möjligheten för resenärer att själva föra över pengar. Det mesta är numera hjälp till självhjälp. Även i London är den allmänna tendensen att allt flera resenärer klarar sig själva, men de tunga och svåra ärendena ökar och tar alltmera tid.

Ambassaden har totalt ca 30 svåra ärenden per år som resulterar i en biståndsansökan inklusive ärenden med resenärer som har psykiska problem. Därtill kommer dödsfall – av vilka ca 90 % är försäkringsärenden som hanteras av SOS–International –frihetsberövade och hjälp till självhjälp. Till detta kommer också sådant som inte är rena biståndsärenden utan snarare social rådgivning, som inte återspeglas i statistiken men kan ta väldigt mycket tid.

Många tappar sina pass. Stölder av handväskor, plånböcker m.m är vanligt. De flesta resenärer har reseförsäkring. 90 % av alla biståndssökande har referenser i Sverige. Det generella bemyndigandet för ambassaden att bevilja ekonomiskt bistånd, används ganska ofta. Ett problem är tolkningen av bosättningsbegreppet för sådana som sagt upp sin bostad i Sverige.

Information om självhjälp finns på anslagstavlan i entrén till ambassaden. Under helgerna finns informationen utanför ambassadens entrédörr. På helgerna har man en telefonsvarare som de konsulära handläggarna lyssnar av.

Bosatta svenskar

Ungefär 40 000 svenskar är bosatta i London. Det ger upphov till ärenden om födslar, dödsfall, levnadsintyg, hindersintyg, pass m.m. I Storbritannien finns inga folkbokföringsnummer och svenskar brukar ofta inte registrera sig på ambassaden.

Resenärer med psykiska och sociala problem

Svenska psykiatrier som fått vård i Storbritannien och som inte vill resa hem efter utskrivningen trots att de har små möjligheter att klara sig själva, kräver mycket tid och arbete. All akut sjukvård även för utländska medborgare i Storbritannien är gratis om man uppsöker den offentliga vården. Brittiska myndigheter är mycket restriktiva med tvångsintagning av psykiskt sjuka personer men ställer ofta upp med vård och hjälp för svenskar som är psykiskt sjuka och uteliggare. Ibland kan de t.o.m. ha dubbla socialbidrag, både från Sverige och Storbritannien.

Ambassaden har haft flera fall som gällt hemtransport av personer med psykiska och sociala problem. I vissa ärenden har den svenska hemkommunen varit beredd att betala hemresa. Problemet är att resenären själv kan vägra att resa tillbaka till Sverige. Det förekommer också att den brittiska socialtjänsten betalar hemresa för en nödställd svensk och skickar räkningen till hemkommunen i Sverige. Problem kan ibland uppstå vid tolkningen av bosättningsbegreppet. Vilken kommun ska betraktas som hem/vistelsekommun när personen inte har någon fast bostadsadress i Sverige?

Socialkonventionen med Storbritannien

Brittiska sociala myndigheter gör mycket för svenska och andra utländska medborgare som befinner sig i landet. Man behöver inte ha med sig blankett E 111 vid resa till Storbritannien för att få sjukvård, men en sådan underlättar. Brittiska myndigheter betalar även i vissa fall hemresa och eskort om ambassaden ser till att någon möter i Sverige. I vissa fall tar även det brittiska sjukhuset själv kontakt med det svenska sjukhus som tidigare vårdat patienten.

Ungdomar

Många svenska ungdomar åker till London för att arbeta. Tidigare var det mest barnflickor, nu gäller det även andra typer av arbeten på pubar t.ex. Trots det har man mycket få sådana konsulära fall. Den som är arbetslös i Sverige och vill börja ett nytt liv i London får ofta arbete men boendet är dyrt och det är svårt att komma

igång utan pengar. Denna kategori personer kvalificerar sig ej för bistånd, sociala myndigheter betalar inte för dem. Det rör sig uppskattningsvis om 20 personer/år som av sådana skäl uppsöker ambassaden för hjälp.

Rättsbistånd

Ambassaden har totalt ca 10–15 fall per år med svenskar som frihetsberövas/häktas under längre tid eller döms till fängelsestraff. Dessa ärenden är tidskrävande genom besök i fängelset m.m. Kostförstärkning behövs inte även om fängelserna inte har någon högre standard. Många anhålls och släpps samma eller påföljande dag mot varning eller polisborgen. Dessa tillfälliga frihetsberövanden anmäler ambassaden inte till UD eftersom de inte kräver konsulära insatser. Storbritannien har ett väl fungerande rättsväsende. Bistånd till advokat behövs därför inte. De brittiska myndigheterna hjälper också brottsoffer med psykologsamtal och annat stöd.

6.7 Prag

Antalet svenska turister i Prag ökar stadigt och uppgår nu till ca 100 000 per år. De kommer med charterresor eller på egen hand, per flyg, buss, tåg eller bil. Den typiske Prag-resenären är en person mellan 50–60 år som reser med sin make/maka. Vanliga turister är också yngre par och tjejkompisar liksom unga män som ibland dricker mycket öl. Bussresor med ölrickande skolungdomar förekommer. De har dock ofta en klassföreståndare eller någon annan vuxen med som tar hand om dem.

Men också till Prag reser personer med psykiska problem, missbrukare och förvirrade och resovana äldre vilket skapar svårlösta konsulära problem för ambassaden. Konsulära biståndsärenden handläggs av förste ambassadsekreteraren och andre ambassadsekreteraren tillsammans med receptionisten, kassören och översättaren. Beslut i ärendena fattas av förste och andre ambassadsekreteraren. Sammanlagt lägger man ned i genomsnitt 25–30 timmar/vecka på konsulärt biståndsarbete. Ambassadens ledning informeras kontinuerligt, ofta informellt vid förmiddagskaffet, om pågående konsulära ärenden som inte är rutinärenden.

Svensk-kolonin består av mellan 150–200 personer, många är anställda på Ericsson. Det är ovanligt att hjälpsökande hör av sig under helgerna. Någon konsulär jour har man inte. Men utanför ambassadens dörr hänger en plastmapp med upplysningar om vart man kan vända sig om man behöver hjälp med olika saker. De flesta ärendena som kommer till ambassaden handlar om tappade pass eller personer som blivit bestulna.

De biståndssökande, som inte får de råd de behöver genom den information som står att läsa i informationen på ambassadens dörr, möts av receptionisten. Många problem kan klaras upp redan här. Det kan gälla t.ex. hänvisning till Western Union och information om hur de kan få pengar överförda genom anhöriga hemma. Till ambassaden kommer människor med en stor variation av behov och problem. Många är upprörda och vilsna och behöver prata. De kan vara ilskna över hur de behandlats av tjeckisk polis när de blivit bestulna eller över att inte ha kunnat göra sig förstådda. Receptionisten talar tjeckiska vilket är till stor hjälp för de biståndssökande.

Äldre resenärer

De allt flera äldre resenärerna som kommer med bussresor, kan ibland få svårt att klara sig och bussreseföretagen tar inte alltid ansvar för sina passagerare. Det har hänt att resenärer lämnats på sjukhus och bussen åkt hem utan att reda ut situationen eller kontakta ambassaden. De kvarlämnade antas klara sig själva och kontaktar ambassaden i ett ibland förvirrat och eländigt tillstånd. När resenärerna inte har någon försäkring kan det bli dyrt för dem med vård och hemtransport om de blir sjuka.

”Besvärliga” resenärer

Resenärer med psykiska problem tar på ambassaden i Prag, liksom på övriga utlandsmyndigheter som kommittén besökt, mycket tid. Det gör också svenska ungdomar som uppträder störande på hotellen, blir utkörda och förväntar sig omhändertagande på ambassaden.

I vissa ärenden har förekommit direkta kontakter med socialförvaltningar. I regel är de kallsinniga till att ge bistånd till hemresa: ”Klärar man att resa bort så får man också klara att ta sig hem.”

En del biståndssökande som kommer till receptionen är upp-
rörda och arga. Några är berusade. Det händer att de inte har ätit
på flera dagar. Då brukar de få kaffe och en smörgås.

Rättsbistånd

Offentliga försvarare anses ge tillfredställande rättsskydd. Vill man
ha en annan advokat kan man få en lista med namn från
ambassaden men man får själv betala advokatkostnaden. Nyligen
släpptes en dansk och en svensk anklagade för narkotikabrott. De
hade inga klagomål på standarden i fängelset. Pengar till fångar kan
föras över från anhöriga i Sverige men det kan ta mycket lång tid.

Språkproblem och byråkrati

Språket är ett problem och ger mycket extraarbete för ambassaden
då turister inte alltid kan boka biljetter, ta reda på adresser, tala
med poliser, sjukvårdspersonal etc. Få tjecker talar engelska och
nästan inga svenskar behärskar tjeckiska. En tung inhemsk
byråkrati gör arbetet med ärendena besvärligt.

6.8 Några allmänna synpunkter på konsulärt bistånd som framförts av konsulära handläggare på de fem besökta utlandsmyndigheterna

De konsulära handläggarna på ambassaden i *Madrid* anser att det är
två grupper av personer som förorsakar mest arbete, nämligen
personer med alkoholproblem, mentala problem och drogmiss-
brukare som till majoriteten består av tillresande personer samt
äldre personer inom den bofasta gruppen. När det gäller den först-
nämnda gruppen vore det bra, anser man om ambassaden hade
mera flexibilitet i handläggningen (dvs. anslag för att sända hem
personer), när inget annat återstår att göra, eftersom deras fortsatta
närvaro bara blir mer och mer komplicerad. De kan råka illa ut, kan
hamna i fängelse etc. Kostnaderna blir bara högre ju längre tiden
går. I flexibiliteten inkluderas även att skälet "utskrivna ur Sverige"
inte skall hindra en sådan repatriering.

När det gäller gruppen äldre bofasta svenskar vore det likaledes
bra, anser de konsulära handläggarna, att kunna repatriera dem till

Sverige för att de skall kunna få ett drägligt omhändertagande. Ett alternativ är att införa ett system med underhåll eller pensions-tillägg (periodiskt understöd), som gör att de med sin pension plus tillägg har råd att bo på en lokal vårdinrättning. Ofta har de inte familj och vänner i Sverige och skulle bli socialt isolerade om de kom hem. Vidare skulle ett system med ekonomiskt understöd ställa sig bra mycket billigare och fordra mindre administration än att personen kommer in i det svenska vårdsystemet anser ambassadens konsulära handläggare.

På ambassaden i *London* var det en allmän uppfattning att antalet komplicerade och tidskrävande ärenden har ökat och man ansåg i likhet med övriga besökta utlandsmyndigheter att bistånd till personer med psykiska problem var mest komplicerat. Gränsen mellan ärenden med psykiskt sjuka och missbruksärenden kan vara svår att dra, ansåg man, eftersom många kan ha dubbla problem. Också andra konsulära ärenden har ökat (pass, viseringar, körkort, dödsfall m.m.). Uppskattningsvis rör det sig om ca. 30 svåra biståndsärenden per år på ambassaden i London. De svenska medborgare som behöver hjälp på plats kan i regel få det, både från socialtjänst och sjukvård. Också den mycket väl utbyggda välgörenhetstraditionen kommer svenska medborgare till del. Det innebär också att många kan stanna och "hålla sig flytande" utan pengar, trots att de egentligen borde åka hem. Det ökande antalet dubbla medborgarskap innebär ökad arbetsbelastning och nya typer av problem.

På ambassaden i *Bangkok* ansåg handläggarna att tolkningen av "tillfredställande rättsskydd" i lagens mening var komplicerad att göra. Under vilka omständigheter ska en åtalad svensk ha rätt till bistånd till advokat?

De flesta som söker bistånd har själva försatt sig i den situation de befinner sig, var en synpunkt som framfördes på ambassaden i *Prag*. Det kan vara aningslösa turister, t.ex. öldrickande män som blir bestulna när de lämnar sina ryggsäckar i ett hörn på krogen.

Sverige är fortfarande relativt generöst med bistånd men har blivit tuffare. Den konsulära avgiften på minst 200 kronor är dock alltför liten i förhållande till vad det kostar och resenärer borde kunna ta mera eget ansvar, ansåg en konsulär handläggare i Prag.

En annan synpunkt som framfördes på ambassaden i Prag var att statusen för det konsulära arbetet behöver höjas. Det är ett otacksamt arbete. De som får hjälp tar det ofta för givet. ("Jag är svensk och betalar skatt. Ni är här för oss".) Många förväntar sig mycket

mera hjälp från ambassaden än vad de faktiskt kan få ansåg ambassadpersonalen i London och Prag. En rejäl upplysningskampanj behövs för att klargöra resenärers eget ansvar om de råkar illa ut utomlands och vad utlandsmyndigheterna kan hjälpa till med. Någon form av obligatorisk reseförsäkring vore bra, ansåg de konsulära handläggarna.

I akuta lägen måste all annan verksamhet avbrytas för biståndsärenden. I detta avseende är konsulära biståndsfrågor alltid prioriterade. Karriärmässigt är de det inte. Då är det den politiska rapporteringen som räknas, ansåg en av de konsulära handläggarna i Prag. Det finns idag inte någon möjlighet att komma undan dessa frågor för utlandsmyndigheterna. Det ingår helt enkelt i arbetet och på en liten myndighet måste alla vara beredda att göra allt. Det är en viktig poäng att svenskar ska kunna vistas över allt i världen och få stöd på sin ambassad om de råkar illa ut. Sättet att bemöta människor är viktigt och betyder mycket för resultatet. Opinionsmässigt är det ett problem att UD kommer in i dessa frågor när någonting redan har inträffat för att försöka göra det bästa möjliga i en svår situation.

Utbildningen av konsulära handläggare bör förbättras. Det räcker inte med en cd-rom som man själv får klicka sig fram på. Det behövs diskussioner om konkreta ärenden.

7 Allmänt ekonomiskt bistånd – en jämförelse med andra europeiska länder

7.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att granska rättsutvecklingen när det gäller bistånd till enskilda i utlandet i övriga nordiska länder samt inom jämförbara länder inom EU, särskilt när det gäller nivån på den service som ges, kostnader för biståndet m.m.

Kommittén har besökt utrikesministerierna i London, Madrid, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo. En enkät har skickats till utrikesministerierna i de medlemsländer i EU som inte besökts. Alla länder utom Grekland har besvarat enkäten. Frågorna i enkäten finns i bilaga 8.

Alla länder har inte svarat på samtliga frågor och svaren skiljer sig också åt i fråga om detaljeringsgrad m.m. De uppgifter som lämnats vid besöken och i enkätsvaren redovisas dels här, dels vad gäller svaren på vissa frågor i de kapitel som behandlar bistånd i brottmål, bistånd till personer med dubbelt medborgarskap, flyktingar och statslösa, bistånd till personer med psykiska och sociala problem, reseförsäkringar samt kostnader och återbetalning av biståndet.

Kommittén har valt att inte ta med Island i undersökningen eftersom Island har så få ambassader, f.n. 11 (juni 2001). Isländska medborgare får ofta konsulärt bistånd i utlandet av andra nordiska ambassader och konsulat.

7.2 Sammanfattning

Regelsystemen

Regelsystemen i de olika länderna skiljer sig åt. Några länder har liksom Sverige en lagstiftning om konsulärt bistånd, t.ex. *Finland* och *Tyskland*, medan andra, t.ex. *Danmark*, *Spanien* och *Stor-*

britannien inte har det, eftersom de anser att lagstiftning gör att man inte kan vara tillräckligt flexibel i olika krissituationer. I vissa länder finns bestämmelserna om konsulärt bistånd i instruktioner till utlandsmyndigheterna, t.ex. i *Danmark* och *Norge*.

Medborgarskapsprincipen respektive bosättningsprincipen

De övriga nordiska länderna samt *Tyskland* tillämpar, liksom Sverige, bosättningsprincipen. Det betyder att det är bosättningen i det egna landet, som är avgörande för om bistånd ska lämnas.

De övriga nordiska länderna lämnar, liksom Sverige, bistånd också till flyktingar och statslösa som är bosatta i landet. Det gör även *Nederländerna*.

Flertalet länder inom EU tillämpar en annan princip, nämligen att det är medborgarskapet i landet som är avgörande. Det innebär att man ger konsulärt bistånd till dem som är medborgare i det egna landet, oavsett om de är bosatta där eller inte. Som regel ger man då inte bistånd till dem som är bosatta i landet utan att vara medborgare där.

Bistånd i brottmål

En annan viktig skillnad är att Sverige är det enda land som har en bestämmelse i lag om rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd för försvarare i brottmål utomlands. Praxis när det gäller bistånd för kostförstärkning m.m. till frihetsberövade skiljer sig också åt mellan länderna. Det land som lämnar mest bistånd är *Nederländerna*. (Se kap 14).

Tillfälligt ekonomiskt bistånd

Samtliga länder försöker först bistå med rådgivning och hjälp till självhjälp innan man lämnar ekonomiskt bistånd. Som regel försöker man också först få anhöriga, bekanta eller arbetsgivare att ställa upp med pengar. Några länder, t.ex. *Danmark* kräver att anhöriga eller andra först ställer en garanti för beloppet innan biståndet betalas ut.

Norge kräver att biståndstagaren har någon form av fast inkomst.

Flertalet länder säger sig tillämpa samma princip som Sverige, nämligen att den biståndssökande måste vara att betrakta som nödställd. Situationen får inte vara självförvållad. De belopp som kan lämnas i bistånd varierar. Om bistånd lämnas, avser det som regel hemresa på billigaste sätt. Bistånd lämnas inte för privata skulder. Utlandsmyndigheterna bistår ofta med överföring av pengar när det bedöms som angeläget. Som regel måste utlandsmyndigheten först begära ett bemyndigande av utrikesministeriet innan bistånd lämnas. Det förekommer dock att bistånd får lämnas upp till ett visst belopp utan bemyndigande. I *Finland* är det – liksom i Sverige – alltid utlandsmyndigheterna som beslutar i ärendena. I Sverige måste dock utlandsmyndigheterna som regel begära UD:s yttrande innan bistånd lämnas (se kap 11.3.3).

Sjuka resenärer

Danmark är det enda land som har en offentlig sjukförsäkring som gäller vid resor inom bl.a. EU. En *norsk* medborgare som blir akut sjuk vid tillfälligt besök utomlands kan få vården betald av Folketrygden (försäkringskassan). Norge har också en speciell lösning när det gäller hemtransport av psykiskt sjuka personer. Denna håller dock på att ses över. Norge kan också som enda land dra in passet för den som är svårt psykiskt sjuk.

Varaktigt bistånd m.m. till medborgare som är bosatta utomlands

Alla de nordiska länderna utom *Norge* lämnar någon form av periodiskt understöd till medborgare som är bosatta utomlands. Några länder, t.ex. *Frankrike* och *Spanien* har ett omfattande socialt biståndsprogram för medborgare som är bosatta utomlands. I vissa länder (*Irland*, *Italien* och *Storbritannien*) spelar frivilliga organisationer en viktig roll när det gäller att bistå medborgare som är bosatta utomlands.

Återbetalning av bistånd

Samtliga länder kräver att tillfälligt ekonomiskt bistånd som t.ex. lämnats för hemresa måste betalas tillbaka. Socialt bistånd som vissa länder lämnar till medborgare som är bosatta utomlands, t.ex. *Frankrike*, behöver inte betalas tillbaka. Sätten att återkräva biståndet varierar (se kap 25.7).

Information

Samtliga länder har information på sina hemsidor om vilket bistånd som kan lämnas. En del har också reseråd och information om olika länder på hemsidan. Alla är överens om att man på olika sätt bör utnyttja IT -tekniken ännu mer än idag.

Trender

Trenderna är i stort sett desamma. Flertalet länder förväntar sig ett ökat behov av konsulärt bistånd eftersom resandet ökar. Ärendena har ofta blivit fler och mer komplicerade. Internationaliseringen gör bl.a. att antalet personer med dubbla medborgarskap ökar. Det gäller också antalet blandäktenskap och ärenden som gäller bortförda barn. Flertalet av länderna uppger att de har svårigheter att hantera ärenden som gäller alkohol- eller drogmissbrukare och personer med psykiska problem.

7.3 Regler och praxis i de övriga nordiska länderna

7.3.1 Finland

I Finland gäller sedan den 1 december 1999 en ny lag om konsulära tjänster. "Tjänster" är ett nytt begrepp i lagen och innefattar bistånd och rådgivning. Praxis samlas i en omfattande rättshandbok som kompletterar lagen. Tidigare kunde bara finska medborgare få konsulärt bistånd. Den nya lagen gäller även utlänningar som är permanent bosatta i Finland.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan bara lämnas till personer som tillfälligt vistas utomlands, inte till den som är bosatt utomlands. Bistånd kan utgå om den hjälpsökande är att betrakta som nöd-

ställd. I lagen finns en definition av begreppet nödställd. En person är nödställd när utlandsmyndigheten konstaterat att nödläget beror på sjukdom, olyckshändelse, brott eller någon därmed jämförbar omständighet.

Den som begär hjälp ska i första hand få råd och vägledning. Först om detta inte hjälper kan utlandsmyndigheten bistå på annat sätt. Utlandsmyndigheten kan på ansökan förmedla pengar mot insättning på förhand på utrikesministeriets konto eller bevilja ekonomiskt bistånd enligt följande:

- smärre bistånd för att avhjälpa omedelbar nöd, i praktiken högst ca 150 finska mark (ca 230 kr)
- bistånd för hemresa mot en förbindelse att återbetala beloppet, om det inte är möjligt att få en insättning på ett konto
- bistånd för hemresa eller för nödvändig och tillfällig sjukvård, om det inte är möjligt att få en insättning på ett konto eller om den nödställda inte kan lämna en förbindelse att återbetala biståndet på grund av allvarlig sjukdom eller av någon annan orsak.

En utlandsmyndighet kan vägra att lämna ekonomiskt bistånd om sökanden avsiktligt lämnat oriktiga upplysningar, tidigare lämnat oriktiga upplysningar som påverkat innehållet i ett beslut om ekonomiskt bistånd, använt tidigare beviljat bistånd för annat ändamål än vad det beviljades för eller inte betalat tillbaka tidigare beviljat bistånd. Också den som själv försatt sig i den situation han eller hon befinner sig i kan få bistånd så länge hjälpen inte missbrukas.

Utlandsmyndigheterna fattar själva beslut i bistandsärenden. Eftersom förutsättningarna för när ekonomiskt bistånd kan lämnas är så strängt reglerade i lagen finns det inte så stort utrymme för prövningar i enskilda ärenden. Utrikesministeriet sköter kontakt-erna med anhöriga, arbetsgivare, sociala myndigheter m.fl. i Finland. Beslutet, som ska innehålla en motivering, kan överklagas till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utrikesministeriet kan följa praxis eftersom alla beslut rapporteras dit.

Varaktigt bistånd kan lämnas till finska medborgare som är bosatta utomlands. För närvarande får 13 personer sådant bistånd. Dessa ärenden betraktas inte som konsulära fall. Utrikesministeriet försöker få sociala myndigheter att ta ansvar för dem.

Något stort problem förefaller frågan om konsulärt bistånd inte vara i Finland. Antalet biståndssökande har visserligen ökat men det är fortfarande litet. Antalet konsulära bistandsärenden uppgår

till ca 1 200 per år, inklusive efterforskningar. De allra flesta resenärerna har försäkringar.

Antalet frihetsberövade finska medborgare utomlands är litet. Snarare är det färre nu än tidigare. Utlandsmyndigheten kan bistå genom att kontakta anhöriga och genom besök på fängelser. Vid behov bistår man också med att skaffa rättsbiträde och annan rättshjälp enligt lokal lagstiftning samt tolk. Ekonomiskt bistånd till advokat lämnas inte. Förmedling av pengar för betalning av böter eller borgenssumma kan ske mot en insättning på förhand på utrikesministeriets konto.

Det finns inte någon statistik över hur många finländare som varje år reser utomlands men antalet resor är beräknat. År 1999 gjordes ca 6 miljoner resor från Finland av personer mellan 15 och 75 år.

Utrikesministeriet har givit ut en broschyr riktad till allmänheten om det konsulära biståndet. Mycket samarbete med reseledare och guider förekommer. Det finns en informellt sammansatt grupp för att diskutera dessa frågor där de större researrangörerna ingår.

Den som inte vill resa till ett land på grund av oro för bristande säkerhet har rätt att få pengarna tillbaka för en resa, som redan betalats. Utrikesministeriet är restriktivt med att ge reseråd bl.a. därför att de ofta används just som villkor för att få pengarna tillbaka för en resa. Utrikesministeriet får då en känslig roll för researrangörernas ekonomi.

Ett av de stora problemen idag är bortförda barn. Förväntningarna från medborgarna på vad staten kan göra är ibland orealistiska. I lagen om konsulära tjänster finns bestämmelser om vilka åtgärder en utlandsmyndighet kan vidta för att återföra ett barn som olovligen bortförts från Finland eller kvarhålls i ett annat land. Lagen visar vad staten åtar sig och var gränserna går för ansvaret.

Statusen för det konsulära arbetet är låg. Både internt och externt påverkas dock synen på det konsulära arbetet, t.ex. när man faktiskt lyckas återföra ett bortfört barn till sin förälder. Det visar på hur livsviktigt detta arbete är och vad utrikesförvaltningen faktiskt kan uträtta.

7.3.2 Danmark

Någon lag som reglerar den konsulära biståndsverksamheten finns inte. Den styrs i stället av en instruktion (Instruksen för Udenrigstjensten, Kap. VII Bistand till danske i udlandet). Instruktionen kommer att läggas upp på cd-rom och finnas tillgänglig på Internet.

Den som är missnöjd kan klaga hos Folketingsombudsmannen. Ambitionen är att sköta verksamheten så byråkratiskt som möjligt utifrån huvudregeln om hjälp till självhjälp. I Danmark är tendensen liksom i Sverige att allt flera resenärer reser allt längre bort. Många resenärer klarar sig bra själva och med hjälp av mobiltelefoner med vilka de kan kommunicera med anhöriga hemma. Kvar blir de riktigt tunga ärendena, som t.ex. ensamma oförsäkrade personer med psykiska problem, som reser utanför EU och de områden som den danska offentliga resesjukförsäkringen omfattar (se kap. 23.11). Även i Danmark uppstår ibland problem när personer med dubbelt medborgarskap reser till sina tidigare hemländer. Många tror att de i samma ögonblick som de håller i ett danskt pass är skyddade mot allt som kan inträffa när de reser till sina forna hemländer.

Utrikesförvaltningen bistår årligen i ca 8 000 fall, där danskar under tillfällig vistelse utomlands befinner sig i en nödsituation. Den konsulära enheten på Utrikesministeriet involveras i ca 1 500 av dessa fall medan resten löses direkt av utlandsmyndigheterna.

Bistånd kan lämnas på olika sätt men framför allt rör det sig om ekonomiskt bistånd för hemresa till Danmark. Ekonomiskt bistånd får i princip inte ges utan bemyndigande från Utrikesministeriet. Om det är fråga om en enkel överföring av pengar räcker det dock med att en bank eller något annat penninginstitut lämnat en skriftlig garanti direkt till utlandsmyndigheten. Utrikesministeriet kontaktar anhöriga eller andra referenser för att få en garanti för inbetalning av det önskade biståndet. Först när en säkerhet för beloppet har lämnats betalas biståndet ut. En person som befinner sig i akut nöd kan få ett nödlån på 200 danska kronor (ca 240 kr) under det att han eller hon finner någon anhörig som kan betala. De enda tillfällen när stora summor betalas ut för hemtransport är vid evakueringar. Upp till 3 miljoner danska kronor kan enligt den danska finanslagen betalas för att flyga människor till första säkra land.

80–100 danska medborgare sitter i utländska fängelser. Anhöriga kan få hjälp att föra över medel till dem. Ekonomiskt bistånd till advokat eller tolk lämnas inte. Brottsoffer får bara stöd genom rådgivning.

Periodiskt understöd kan i vissa fall lämnas till danskar som sedan många år är fast bosatta i utlandet (enligt 5 § bistandsloven). Det är Socialministeriet som beslutar i dessa ärenden. Utlandsmyndigheten och Utrikesministeriet förmedlar bara ansökningarna om bistånd.

Utrikesministeriet har aktuella reseråd för några utvalda länder på sin hemsida. Reseråden är periodvis en tung arbetsuppgift för de konsulära handläggarna. Många sänder numera även e-mail för att få råd. Om Utrikesministeriet avråder från att resa kan resenären få pengarna tillbaka enligt paketreselagen.

Allmänt har det konsulära arbetet låg status. Kurser hålls för handläggarna med utgångspunkt från verkliga fall. 3–5 kurser hålls årligen. Att delta i kursen är obligatoriskt före utlandstjänstgöring. En psykolog och även polisen har medverkat och bland annat tagit upp frågan om hur man ger besked om tragiska händelser, t.ex. dödsfall till anhöriga. En gång om året hålls också en kurs för lokalanställda. Kursen hålls i Köpenhamn.

7.3.3 Norge

I Norge regleras utrikesförvaltningens uppgifter i en lag från år 1958, Lov om utenriktstjenesten. Närmare bestämmelser om utrikesförvaltningens uppgifter finns i instruktionen för utrikesförvaltningen. I instruktionen finns särskilda bestämmelser om de flesta konsulära uppgifter och dessutom en närmare redogörelse för handläggningen av uppgifterna.

Ca 2 miljoner utlandsresor företas av norska medborgare varje år, varav ca hälften går till länder utanför EES-området. De flesta har försäkring. Man har i Norge inte haft några diskussioner om att införa en obligatorisk reseförsäkring eller en offentlig reseförsäkring enligt den danska modellen.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan lämnas till norska medborgare och flyktingar och statslösa, som är bosatta i Norge. Bistånd utgår i första hand i form av råd och hjälp till självhjälp. Man kan också få hjälp med att kontakta anhöriga för att be dem om att överföra pengar, få råd om hur man själv ska kunna föra över pengar från

Norge och få råd och vägledning om läkarvård, sjukhus m.m. Utlandsmyndigheten kan vid behov hjälpa till med att etablera nödvändiga kontakter för överföring av pengar. Om överföringen av pengar via bank skapar orimligt stora problem kan pengarna överföras via utrikesdepartementet.

Först när alla andra möjligheter är uttömda kan ekonomiskt bistånd i form av ett lån komma i fråga och då bara till hemresa vid första bästa tillfälle. För att en nödställd person ska få ekonomiskt bistånd krävs att vederbörande har en fast inkomst av något slag, lön eller pension. Undantag kan vara familjer med minderåriga barn där tillämpningen är mindre strikt. Men det beror på situationen. Är det t.ex. en familj på besök hos anhöriga i sitt ursprungsland så utgår man i allmänhet ifrån att dessa kan bistå sina släktingar. En socialbidragstagare kan inte få ekonomiskt bistånd. Då är det hemkommunens sak att besluta om den vill bekosta hemresa eller inte. Utlandsmyndigheterna får själva besluta om nödlån upp till 2 000 norska kronor. Beloppet kommer att höjas till 4 000 norska kronor (ca 4 400 kr) under år 2001.

Om en resenär blir sjuk eller råkar ut för en olycka bör vederbörande först ha sökt hjälp hos sitt försäkringsbolag eller researrangör. Vid oförutsedd sjukdom eller skada som kan inträffa under en tillfällig vistelse utomlands kan Folketrygden (försäkringskassan) täcka utgifter för sjukhusvård efter gällande avgifter i Norge i upp till ett år efter utresan. En person som vistas i ett EES-land får akut sjukvård på samma sätt som landets egna medborgare om han eller hon har med sig E 111-blanketten. I länder som inte omfattas av EES-avtalet täcker Folketrygden kostnaderna för sjukhusvistelse upp till 2 400 norska kronor (ca 2 640 kr) per dygn (år 2001). Däremot täcks inte kostnaden för eventuell sjuktransport hem till Norge. Om sjukhusavgiften överstiger maximibeloppet får patienten själv betala det överskjutande beloppet. Utlandsmyndigheterna kan bli anmodade att ställa en garanti för att de faktiska utgifterna blir betalda. En sådan garanti lämnas inte om man inte får någon säkerhet för att kostnaden kommer att ersättas av den sjuke själv eller någon annan.

Utrikesdepartementet lämnar inte något *varaktigt bistånd* till norska medborgare som är bosatta utomlands.

Den som är *frihetsberövad* kan få hjälp med kontakter med anhöriga, få besök och få bistånd till kostförstärkning. Utlandsmyndigheten kan också hjälpa till med att skaffa en lämplig privat

advokat om personen inte får en offentlig försvarare. Utrikesdepartementet betalar inte en privat anlita advokat. Enligt lagen om fri rättshjälp kan sådan i princip bara ges i ärenden som behandlas i Norge. I några enstaka fall har dock rättshjälp beviljats för försvarare utomlands (se kapitel 14.7).

I Norge finns en särskild ordning för *hemtransport av svårt psykiskt sjuka resenärer* utomlands (se kap 16.9). Helsetillsynen (motvarande Socialstyrelsen) betalar kostnaden för hemtransporten och resenären är inte återbetalningsskyldig.

Enligt passlagen från 1997 kan passmyndigheten *vägra att utställa pass* om

sökanden har fått lån till hemresa av en utlandsmyndighet mot säkerhet i sökandens pass och återbetalning av lånet inte skett sökanden är allvarligt psykiskt sjuk eller psykiskt utvecklingsstörd och inte är i stånd att ta vara på sig själv i utlandet.

Passmyndigheten får inte vägra att utfärda pass om det inte föreligger tungt vägande skäl. Vid prövningen ska den ta i beaktande vilken betydelse passet kan ha för sökanden. Passmyndigheten kan också *kräva att passet lämnas in* om dessa förutsättningar är uppfyllda. Om passinnehavaren inte självmant lämnar in passet kan polisen ta det i beslag.

7.4 Regler och praxis i övriga länder i EU

7.4.1 Belgien

Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan lämnas till alla belgiska medborgare både de som tillfälligt vistas utomlands och de som är bosatta utomlands. Om en belgisk medborgare skulle få problem på grund av att han eller hon blivit bestulen på sina pengar eller av något annat skäl kan utlandsmyndigheten lämna ekonomiskt bistånd om det föreligger en nödsituation. Först går man igenom alla omständigheter i ärendet för att se om problemet kan lösas på annat sätt genom överföring av pengar via någon bank eller genom hjälp från vänner eller anhöriga. Belgien ger inte *socialt bistånd* till belgiska medborgare som är permanent bosatta utomlands. De hänvisas till det sociala bidragssystem som finns i det land där de bor.

7.4.2 Frankrike

Frankrike har inte någon särskild lag om konsulärt bistånd. Den konsulära rätten består av förordningar, bestämmelser och cirkulär som innehåller olika bestämmelser som tillämpas i konsulära ärenden. Bistånd lämnas till dem som är franska medborgare, oavsett om de är bosatta i Frankrike eller inte. Utlandsmyndigheterna kan bistå resenärer som råkar illa ut med *tillfälligt ekonomiskt bistånd* med högst 3 000 franc (ca 4 140 kr) eller hjälp med överföring av pengar. Bistånd lämnas bara om anhöriga inte kan hjälpa till och alla andra vägar är uttömda. Utlandsmyndigheterna är mycket restriktiva med att lämna sådant bistånd.

Utlandsmyndigheterna administrerar ett omfattande *socialt biståndsprogram* för franska medborgare som är bosatta utomlands. De kan få tillfällig socialhjälp, bidrag till sjukvård och mediciner, barnbidrag, äldrevård, skolpeng till franska skolor och visst arbetslöshetsunderstöd inklusive bidrag till omskolning m.m. Ca 6 000 personer, de flesta äldre, får sådant bistånd. En miljon fransmän är bosatta utomlands, de flesta i Nordafrika. Hälften av dem har dubbelt medborgarskap. Utrikesministeriet för ett centralt register över dessa personer. I registret finns uppgifter om födelsedatum, dödsfall, anhöriga etc. Ansökan om bistånd görs hos utlandsmyndigheterna som också beslutar i ärendena. Totalt lämnas socialt bistånd motsvarande ca 166 miljoner kr per år. Det sociala biståndet behöver inte betalas tillbaka.

7.4.3 Irland

Irland har inte någon lag om konsulärt bistånd. Utrikesministeriet har förbundit sig att följa en plan som innehåller olika principer för vilken service man ska ge i konsulära ärenden (Quality Customer Service Plan). Den nuvarande planen gäller till år 2003. Irländska medborgare som är bosatta utomlands har rätt till samma konsulära bistånd, som de som bor i Irland. Man skiljer på två olika former av bistånd: tillfälliga lån av pengar och bistånd till hemresa. *Tillfälliga lån* kan ges till irländska medborgare som tillfälligt saknar pengar på grund av att de inte har tillgång till en bank, t.ex. personer som är frihetsberövade eller intagna på sjukhus, eller om de av någon annan anledning befinner sig i en nödsituation. Pengarna överlämnas till den biståndssökande när anhöriga eller vänner betalat in beloppet till utrikesministeriet. Därför uppstår

ingen kostnad för staten. Utlandsmyndigheterna kan också hjälpa till med överföring av pengar. *Bistånd för hemresa* kan ges efter det att alla andra möjligheter att täcka kostnaderna har undersökts. Hemresan måste ske på billigast möjliga sätt. Ambassaden köper en hemresebiljett och därutöver kan eventuella andra nödvändiga kostnader under hemresan ersättas. Det finns inget högsta belopp för biståndet.

Irland ger också bidrag till frivilliga organisationer i Storbritannien, USA och Australien som ger *socialt bistånd* till irländska medborgare som är bosatta där. Under år 2000 utbetalades bidrag motsvarande ca 26 miljoner kr till organisationer verksamma i dessa länder.

7.4.4 Italien

Regelverket består av en förordning och interna tillämpningsregler i senare utfärdade cirkulär. Man skiljer på två olika former av bistånd: direkt bistånd, som lämnas till italienska medborgare oavsett om de är bosatta i landet eller inte, och indirekt bistånd som lämnas i form av bidrag till organisationer och föreningar som ägnar sig åt hjälpverksamhet åt italienare som är bosatta i utlandet. Den som *tillfälligt vistas utomlands* och som befinner sig i en tillfällig och brådskande nödsituation kan få ett lån om det inte går att omedelbart få pengar överförda från anhöriga. För utbetalning av belopp understigande 500 000 lire (ca 2 345 kr) erfordras inte något bemyndigande från utrikesministeriet men för högre belopp måste utlandsmyndigheterna i varje enskilt fall inhämta bemyndigande och lämna en detaljerad redogörelse för omständigheterna. Det finns ingen övre gräns för det bistånd som kan beviljas eftersom bemyndigande lämnas på grundval av den bedömning som görs i det enskilda fallet.

Utlandsmyndigheterna kan också hjälpa medborgare *bosatta utomlands* med *direkt ekonomiskt bistånd*. Bistånd kan ges i form av rättshjälp, bidrag till sjukvård, betalning av lokala begravningskostnader eller repatriering m.m. Dessutom kan utrikesministeriet via utlandsmyndigheterna lämna *indirekt bistånd* genom bidrag till organisationer och föreningar som ägnar sig åt hjälpverksamhet till förmån för i utlandet bosatta italienska medborgare.

7.4.5 Luxemburg

Bestämmelserna om konsulärt bistånd finns i konsulära instruktioner för utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna kan lämna *tillfälligt ekonomiskt bistånd* till alla medborgare oavsett om de är bosatta i Luxemburg eller inte. En resenär som befinner sig i en nödsituation kan få bistånd för hemresa. Någon övre beloppsgräns finns inte. Bistånd lämnas först när den biståndssökande försökt få en anhörig eller någon annan person i Luxemburg att garantera beloppet. Bistånd får inte lämnas utan tillstånd av utrikesministeriet. Om möjligt ska utlandsmyndigheten införskaffa en hemresebiljett som inte kan återlösas. Kontanter överlämnas som regel inte. Luxemburg ger inte något *socialt bistånd* till medborgare som är bosatta utomlands.

7.4.6 Nederländerna

Det nederländska utrikesministeriet betraktar skyddandet av nederländska medborgares intressen utomlands som en av sina huvuduppgifter. Det finns inte någon bestämmelse i lag om rätt till konsulärt bistånd. Utrikesministeriet har gett ut flera olika broschyrer med information om vilken hjälp en resenär kan få vid en utlandsmyndighet.

Konsulärt bistånd lämnas till nederländska medborgare oavsett om de är bosatta i Nederländerna eller inte. Bistånd lämnas också till flyktingar som har ett giltigt flyktingpass, utländska medborgare, som legalt är bosatta i Nederländerna och tillfälligt vistas utomlands, och andra utlänningar som täcks av bilaterala eller multilaterala avtal om konsulärt samarbete.

Utlandsmyndigheten undersöker först om problemet kan lösas på annat sätt, t.ex. genom överföring av pengar via bank, post eller Western Union. Om det inte är möjligt att lösa problemet på detta sätt och det är brådskande, måste den biståndssökande förse utlandsmyndigheten med namn på personer som kan vara villiga att bistå med pengar, t.ex. anhöriga, vänner eller arbetsgivare. Om de inte kan bistå kan ett förskott lämnas. För det krävs tillstånd från utrikesministeriet. Bistånd kan lämnas för att täcka kostnaderna för *hemresa* till bostadsorten med billigast möjliga färd sätt. För att försäkra sig om att förskottet används till hemresan tar utlandsmyndigheten hand om passet och ersätter det med ett provisoriskt pass för hemresan. Det finns inget fastslaget högsta belopp för

biståndet men i praktiken finns det klara gränser för vad som kan betalas ut.

7.4.7 Portugal

Portugal har en lag från år 1998 som ger en rättslig ram för konsulatens verksamhet. I lagen fastställs bl.a. vilka uppgifter konsulaten har. Alla portugisiska medborgare har rätt till konsulärt bistånd när de reser utomlands. En utlandsmyndighet kan under vissa förhållanden lägga ut medel för inköp av en biljett för *hemresa*. Utlandsmyndigheterna lämnar inte något *socialt bistånd* till medborgare, som är bosatta utomlands, om de inte är inskrivna hos den portugisiska försäkringskassan.

7.4.8 Spanien

Spanien har inte någon lag om konsulärt bistånd. Man vill ha handlingsfrihet för att kunna vidta de åtgärder som anses nödvändiga i olika krissituationer. Utrikesministeriet har utfärdat en intern instruktion för den konsulära verksamheten. Det är medborgarskapet som är avgörande för om en person ska få konsulärt bistånd. Personer som *tillfälligt vistas utomlands* kan få hjälp i form av råd m.m. av utlandsmyndigheterna. Den som blivit av med sina pengar erbjuds att kontakta anhöriga. Om anhöriga inte kan bistå kan utlandsmyndigheten ge nödhjälp i form av pengar med upp till 200 dollar (drygt 2 000 kr) utan att behöva fråga utrikesministeriet. Den som t.ex. blir rånad kan få bistånd med pengar till hemresebiljett och eventuellt övernattning på hotell.

I ärenden som bedöms som särskilt ömmande kan utlandsmyndigheterna göra mer. Det kan t.ex. gälla fall där barn är inblandade eller där den hjälpsökande är handikappad. Två former av bistånd kan ges: bistånd till elementära behov och annan hjälp under en viss period. Gamla som inte har familj och som vill återvända till Spanien kan få bistånd för att resa hem och hjälp med att få plats på ålderdomshem.

Ministeriet för arbetsmarknads- och sociala frågor har ett omfattande biståndsprogram för de 1,5 miljoner spanjorer som är *permanent bosatta utomlands*. Om de är födda i Spanien, har fyllt 65 år och inte har några inkomster eller tillgångar, kan de få en pension på ca 200 dollar/månad beroende på i vilket land de bor. För närva-

rande får 30 000 spanjorer denna pension, varav 12 000 i Argentina. Många är bosatta i övriga Latinamerika och i Marocko. Den totala kostnaden för detta motsvarar ca 49 miljoner kr per år. Det finns också program för hälsovård för spanjorer bosatta utomlands. Spanien har ingått avtal med regeringen eller med sjukhus eller olika organisationer i länder där det bor många spanjorer, främst i Argentina.

7.4.9 Storbritannien

Storbritannien har inte någon konsulär lagstiftning. Utrikesministeriet håller på att utarbeta en konsulär handbok. År 1992 beslutade regeringen om ett program för bättre och effektivare offentlig service, "Citizen's Charter". Programmet innehåller fyra viktiga mål för 1990-talet. Principerna i "Citizen's Charter" har av utrikesministeriet utsträckts till att gälla även beskickningarna genom programmet för konsulära uppgifter (Consular Action Plan), som uppdateras regelbundet. Centrala mål i detta program är bl.a. att det ska finnas tydlig och uppdaterad information om vilken form av konsulärt bistånd man kan få samt mål för de tidsgränser som gäller t.ex. för utfärdande av pass. Denna information ska medborgarna ha tillgång till på ett enkelt sätt i form av lättbegripliga broschyrer.

De konsulära frågorna har hög politisk prioritet. Den konsulära verksamheten anses utgöra en mycket viktig del av utrikesministeriets ansikte utåt.

Bistånd lämnas till brittiska medborgare. När det gäller flyktingar och statslösa personer ger utlandsmyndigheterna konsulärt bistånd bara i undantagsfall, t.ex. om någon arresterats och man bedömer att detta skett på felaktig grund. Storbritannien är mycket restriktivt med ekonomiskt bistånd men satsar mycket på information och på att ge råd och stöd. Alla möjligheter till hjälp till självhjälp undersöks innan det kan bli fråga om ekonomiskt bistånd. *Tillfälligt ekonomiskt bistånd* kan ges med max 100 pund (ca 1 450 kr) för hemresa. Det är bara i undantagsfall som utlandsmyndigheterna bistår med pengar, t.ex. när någon blir svårt sjuk. Om det inte finns försäkring, om familjen inte kan betala och det föreligger fara för livet, kan man vara generös för att få hem den sjuka personen och därmed slippa långvarig och dyr sjukvård utomlands.

Storbritannien ger inte något ekonomiskt bistånd till dem som är *permanent bosatta utomlands* utan bara hjälp i form av rådgivning. De frivilliga organisationernas roll är viktig när det gäller att bistå medborgare som bor utomlands. Ca 15 miljoner brittiska medborgare är bosatta utomlands. Av dem bor över 13 miljoner i Australien, Kina (Hongkong), Kanada, Nya Zeeland och Sydafrika. 700 000 bor i Spanien.

7.4.10 Tyskland

Tyskland har en lag från 1974 om konsulära uppgifter. Lagen innehåller allmänna bestämmelser om handläggningen av konsulära ärenden och om gränserna för ansvaret. Någon uttömmande reglering av de konsulära uppgifterna finns inte i lagen eller i någon annan författning. De konsulära tjänstemännen använder en handbok om konsulär praxis. Dessutom finns en publikation "Konsularrecht" som innehåller en kommentar till lagen.

Lagen är bara tillämplig på tyska medborgare, som tillfälligt besöker utlandet. Bistånd till dem som inte är tyska medborgare kan, om det i något enstaka fall är skäligt, lämnas om vederbörande lever tillsammans med en tysk medborgare. *Tillfälligt ekonomiskt bistånd* kan i undantagsfall lämnas om inga andra möjligheter finns att lösa problemet. Det kan t.ex. gälla bistånd för hemresa. Bistånd kan inte lämnas till tyskar som är *bosatta utomlands*. Den tyska inställningen är att den som flyttat utomlands gjort det frivilligt som en del i en livsplan och måste ta ansvar för sitt beslut. Den tyska lagen medger inte att staten betalar hemresan för en äldre sjuk person som är bosatt i utlandet och vill tillbaka till sitt hemland.

Enligt den tyska *socialhjälpslagen* kan dock i vissa fall, där det föreligger särskilda skäl, socialbidrag utgå till den som under många år bott utomlands.

7.4.11 Österrike

Österrike har inte någon särskild lag om de konsulära uppgifterna. Alla österrikiska medborgare får fullt konsulärt skydd oavsett om de bor utomlands eller bara tillfälligt vistas där. Bara i en nödsituation som inte är självförvållad kan man få *tillfälligt ekonomiskt bistånd* för hemresa och nödvändiga kostnader för uppehälle till

dess hemresan kan ske. Bistånd lämnas inte till utländska medborgare som bor i Österrike när de befinner sig i utlandet. Om deras anhöriga är österrikiska medborgare kan dock bistånd i vissa fall lämnas av humanitära skäl.

Österrike ger olika former av bidrag till österrikare som är *bo-satta utomlands*. Varje halvår kan t.ex. ett bidrag på upp till ca 4000 kr lämnas från fonder för understöd till medborgare utomlands. År 2000 lämnades sådana bidrag motsvarande totalt ca 2,7 miljoner kr. Mindre engångsbidrag kan också utbetalas i nödsituationer till österrikare och före detta österrikare ("Herzenösterreicher"), som bor utomlands. Utrikesministeriet disponerar ett anslag för detta. År 2000 utbetalades ett belopp motsvarande drygt 21 000 kr. Dessutom lämnas årliga julbidrag. År 2000 utbetalades motsvarande drygt 20 000 kr i sådana bidrag.

7.5 Kan man se några tendenser som påverkar behovet av konsulärt bistånd?

Flertalet länder förväntar sig ett ökat resande och därmed en ökning av antalet biståndssökande. De konsulära ärendena tar också mer tid numera. I *Storbritannien* har antalet ärenden ökat med 9 % under de senaste tre åren. I och med att det är fler äldre personer som reser ökar också antalet dödsfall utomlands. Man har också ett ökande antal svårlösta ärenden med psykiskt sjuka personer, tvångsäktenskap, bortförda barn och personer som dömts till fängelse utomlands. Framför allt har antalet fall med bortförda barn ökat. I *Belgien* bedömer man att behovet av konsulärt bistånd kommer att öka under de kommande 5 åren till följd av att de belgiska medborgare som bor utomlands, bl.a. i Afrika, blir gamla. I *Frankrike* anser man att behovet av bistånd kommer att öka både genom att antalet resande ständigt ökar och genom att fler personer har dubbla nationaliteter och blandäktenskapen ökar.

Faktorer som utrikesministeriet i *Irland* tror kan påverka behovet av konsulär service är politisk instabilitet i vissa regioner i världen, en ökning av antalet besökare på icke traditionella semesterorter utanför EU, en ökning av antalet ungdomar som reser, billigare resor, ökad information i medierna om mer exotiska resmål och en ökning av antalet resenärer till internationella idrottsevenemang.

Nederländska medborgare har, enligt utrikesministeriet, i allmänhet mycket höga förväntningar på bistånd från ambassader och konsulat. Personer som arresteras utomlands förväntar sig att ambassaden eller konsulatet ska se till att de frigges. Den som rånas förväntar sig ofta att ambassaden omedelbart ska ge ekonomiskt bistånd. Arbetet med att främja nederländska medborgares intressen utomlands, särskilt fångar, får mycket uppmärksamhet av politiker och medierna. Detta kommer troligen att fortgå under de kommande åren. I *Tyskland* anser man att behovet av konsulärt bistånd har stabiliserats under de senaste åren. Man räknar inte med några väsentliga förändringar under de närmaste åren.

7.6 Nyligen genomförda reformer och planer för framtiden

Utnyttjande av IT

Flera av de länder som tillfrågats avser att i högre grad utnyttja de möjligheter som IT-tekniken erbjuder. Man anser överlag att tekniken är den bästa vägen för att bana väg för en förenklad hantering av det konsulära biståndet och ge individen information om möjligheter till hjälp. I samtliga länder har utrikesministerierna hemsidor med information om vad man kan få för bistånd från en ambassad eller ett konsulat vid vistelse utomlands. Det är t.ex. obligatoriskt för samtliga *franska* konsulat att ha en hemsida med konsulär information och där blanketter och formulär kan laddas ner direkt. En mall för hemsidan sänds ut från utrikesministeriet och man kontrollerar därefter att sidan innehåller viss, obligatorisk information. Några länder har också länderinformation på hemsidan så att resenärerna ska kunna förbereda sig bättre inför semesterresan (*Österrike*) och reseråd till enskilda länder på Internet (*Storbritannien* och *Danmark* m.fl.). *Portugal* påbörjade år 1996 ett moderniseringsprogram genom datorisering av alla portugisiska konsulat. För detta har man bildat en särskild avdelning som lyder under en av statssekreterarna.

Storbritannien kommer att köpa in det kanadensiska data-systemet AMITAS. Det kommer att bli en global databas som även honorärkonsulerna kommer att få tillgång till. Där kommer man att lägga in information om aktuella konsulära ärenden för att förbättra effektiviteten i handläggningen.

Andra åtgärder

På utrikesministeriet i *Storbritannien* har den konsulära avdelningen fått en egen budget för det konsulära arbetet och kan därmed placera resurser och personal där de mest behövs. Genom att avdelningen också har fått mer personal, har man tid och resurser att utveckla en ny policy och kan möta förändringar i verkligheten och i de politiska prioriteringarna. Man undersöker bl.a. länkarna mellan konsulärt arbete och målen när det gäller mänskliga rättigheter för att se om man kan göra mer för att hjälpa brittiska medborgare som åtalas för brott utomlands. Man försöker också se vad man kan göra ytterligare för att hjälpa offer för barnkidnappningar och tvångsäktenskap.

Utrikesministeriet satsar på att på olika sätt dela med sig av erfarenheter till kollegorna världen över. Varje månad ges ett konsulärt nyhetsbrev ut. En konsulär handbok håller också på att utarbetas. Den kommer att finnas tillgänglig för de brittiska utlandsmyndigheterna på Internet. Avsikten är att konsultera personalen om vad de tycker om verksamheten och vad som kan göras bättre för att sedan dela med sig av detta i handboken. Utrikesministeriet har också anlitat konsulter för att bygga upp ett kontaktcentrum i London som ska göra det möjligt att ha 24 timmars service gentemot allmänheten även när det gäller att svara på elektronisk post och telefonsamtal. Varje gång en ambassad eller ett konsulat stänger för dagen kopplas växeln vidare till kontaktcentret utanför London, som kommer att vara bemannat med 6 personer. Om det är fråga om rena nödfall kan personen på kontaktcentret ringa någon av tjänstemännen på utlandsmyndigheten. Kanada och Australien har ett liknande system.

Irland kommer att förbättra kvaliteten på den konsulära servicen i allmänhet. En plan "Customer Service Actions Plan" har upprättats för åren 2001 till 2003. Under nästa år hoppas man komma igång med en krishanteringsplan som snabbt ska kunna sättas i verket om en allvarlig konsulär kris skulle påverka irländare utomlands.

I *Nederländerna* intensifierades programmet för bistånd till frihetsberövade under år 1998. Det fanns tidigare inte någon budget för bistånd till fångar men år 1998 utarbetades en handlingsplan och en årlig summa motsvarande ca 9 miljoner kr är nu avsatt för detta syfte. Denna budget behövs för att tjänstemännen ska kunna besöka fångarna mer regelbundet, överlämna regel-

bundna rapporter om deras medicinska och ekonomiska situation, förse dem med livsmedel och hygienartiklar vid besök etc. Inga andra former av bistånd har varit föremål för policy förändringar under de senaste åren. Parlamentet vill att utrikesministern ska formulera en uttrycklig biståndsstandard för de frihetsberövade. I september/oktober 2001 kommer utrikesministeriet att hålla en runda bordskonferens för att utvärdera den nuvarande policyn vad gäller fångarna och hur den genomförs.

8 Konsulärt samarbete inom EU och Norden

8.1 Inledning

Medlemsländerna i EU har kommit överens om visst samarbete i konsulära frågor i tredje land. Det finns också en överenskommelse om konsulärt samarbete mellan de nordiska länderna. I detta kapitel beskrivs detta samarbete.

8.2 Sammanfattning

Det konsulära EU-samarbetet gäller bl.a. stöd till enskilda medborgare i tredje land. En svensk medborgare kan få bistånd av ett annat EU-lands utlandsmyndighet om det inte finns någon svensk representation i vistelselandet. EU-länderna ska också samarbeta vid politiska kriser eller vid naturkatastrofer i tredje land, som kan innebära en säkerhetsrisk för unionsmedborgarna. EU-länderna har vidare antagit en gemensam strategi för kontakterna med myndigheterna i tredje land i vissa konsulära frågor. Konsulära frågor behandlas inom EU av rådsarbetsgruppen COCON.

Mellan de nordiska länderna finns en överenskommelse från år 1966 om konsulärt samarbete i tredje land. Den tillämpas numera bara gentemot Island och Norge. Överenskommelsen innebär att en svensk medborgare kan få bistånd av en isländsk eller norsk utlandsmyndighet i ett land där Sverige inte är representerat.

8.3 EU-samarbetet

Enligt artikel 20 (f.d. artikel 8c) i Romfördraget – i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget – ska varje unionsmedborgare, inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han eller

hon är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd från varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten.

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

8.3.1 Konsulärt bistånd i tredje land

Medlemsländerna i EU fattade år 1995 ett beslut om rätt för medborgarna i unionens medlemsländer att få stöd av andra medlemsländers diplomatiska och konsulära representation i tredje land (dvs. utanför EU) där en representation från det egna landet saknas.

Av beslutet följer att en svensk utlandsmyndighet i ett land utanför EU ska bistå en medborgare i ett annat medlemsland, om det i landet ifråga varken finns en tillgänglig fast representation eller en tillgänglig och behörig honorärkonsul från unionsmedborgarens hemland eller från ett land som stadigvarande företräder detta.

Av UD:s föreskrifter (UF 1996:9) om bistånd åt medborgare i Europeiska unionen framgår att en utlandsmyndighet ska bistå en medborgare i ett medlemsland i EU i följande ärenden:

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

Utlandsmyndigheten får på begäran även bistå med andra angelägenheter.

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

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

8.3.2 Gemensam strategi för samarbetet mellan medlemsstaternas beskickningar och kontakterna med tredje land

Medlemsländerna i EU fattade år 2000 ett beslut om riktlinjer för en gemensam strategi för samarbetet mellan medlemsstaternas beskickningar och kontakterna med tredje land (dvs. utanför EU) i konsulära frågor. Den gemensamma strategin går ut på att ge skydd åt unionsmedborgarnas intressen och rättigheter i tredje land.

Kontakterna med tredje land ska ske med betoning på att Wienkonventionen om konsulära förbindelser ska iakttas och tillämpas på ett enhetligt sätt. Detta ska ske i enhetlighet med principerna om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt demokratin och principen om rättsstaten.

För att underlätta medlemsstaternas möjlighet att skydda sina medborgares intressen och rättigheter i tredje land och för att föra diskussioner om konsulära frågor i tredje land, har principer antagits inom följande områden för sådana kontakter:

- underrättelse till ett konsulat om när någon berövats friheten,
- besöksrätt för ett konsulat,
- rätten till liv,
- rätten att inte utsättas för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- behandlingen av fångar,
- rätten till en opartisk rättegång,
- skydd mot fängslande på grund av skuld,
- överförande av dömda personer,
- olovligt bortförande av barn.

8.3.3 Konsulärt skydd i krissituationer

Medlemsländerna i EU fattade år 2001 beslut om riktlinjer för konsulärt bistånd till medborgare i unionen vid kriser i tredje land.

Riktlinjerna, som inte är bindande, utgör en vägledning för medlemsstaternas lokala praktiska samarbete i krissituationer i tredje land. De är tillämpliga vid politiska kriser eller naturkatastrofer i tredje land, som kan föranleda en säkerhetsrisk för medlemsstaternas medborgare. Hur de ska omsättas i praktiken överläts åt utlandsmyndigheternas chefer att avgöra beroende på de lokala förhållandena.

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

8.3.4 Hur fungerar EU-samarbetet i praktiken?

Bistånd till EU-medborgare

Att bistå enskilda medborgare i andra medlemsländer i EU tycks inte vara någon särskilt betungande uppgift för utlandsmyndigheterna. Det handlar om få ärenden. Tio av utlandsmyndigheterna har under perioden september 1999–september 2000 handlagt totalt 20 ärenden med biståndssökande som varit medborgare i ett annat medlemsland i EU. Detta har enligt svaren på kommitténs enkät fungerat bra.

Lokala EU-samråd

I 16 länder förekommer regelbundna samrådsmöten inom EU-kretsen i biståndskonsulära frågor någon eller några gånger i månaden. I övriga länder förekommer samråd någon enstaka gång eller aldrig. Informella eller individuella kontakter förekommer också på en del platser. Bara 9 av utlandsmyndigheterna anser att det förekommer problem på grund av olika synsätt beträffande när konsulärt bistånd kan beviljas, t.ex. vad gäller kravet på bosättning respektive medborgarskap i det egna landet. I vissa länder kan man se en varierande inställning till graden av service från andra EU-länder till personer med dubbelt medborgarskap, t.ex. i Iran och Libanon.

Ambassaden i Ankara anser att konsulära frågor bör belysas ur ett EU-perspektiv i högre utsträckning än vad som görs nu:

Det bör diskuteras oftare lokalt i EU-grupper och signaler från hemmamyndigheten är här en självklarhet.

8.4 Nordiskt konsulärt samarbete i tredje land

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

Biståndet till enskilda kan vara mer långtgående än det som gäller för EU-medborgare och kan också omfatta t.ex. praktiskt bistånd i form av råd och upplysningar om lokala förhållanden. Det framgår av UD:s föreskrifter (UF 2000:7) om bistånd åt medborgare i Island och Norge. I praktiken handlar det om få ärenden.

DEL B

Personella resurser

9 Personalen vid UD och utlandsmyndigheterna

Förslag:

Idéutbyte och diskussion mellan utlandsmyndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD bör stimuleras genom ett regelbundet konsulärt nyhetsbrev som distribueras på lämpligt sätt. Utlandsmyndigheternas chefer bör ta initiativ till internutbildning för all personal, lokalt eller regionalt, med information om konsulärt biståndsarbete och diskussion om myndighetens/myndigheternas praxis. Omfattningen av det konsulära biståndsarbetet bör i högre utsträckning än i dag beaktas av UD vid fördelningen av resurser och bemanningen av utlandsmyndigheterna och den konsulära enheten på UD. En jämnare könsfördelning bör eftersträvas bland de konsulära biståndshandläggarna.

9.1 Inledning

Kommittén ska lämna förslag till hur UD och utlandsmyndigheterna i fortsättningen bör arbeta med tillfälligt stöd till svenskar som befinner sig utomlands och vilken kompetens de personer som arbetar med frågorna bör ha. I detta avsnitt behandlas frågor om vilka personalkategorier som handlägger och beslutar i konsulära biståndsärenden, vad som krävs av handläggarna i form av utbildning liksom deras behov av stöd och erkänsla för sitt arbete.

9.2 Vem handlägger och vem beslutar om konsulärt bistånd?

På UD arbetar 10 personer på enheten för konsulära och civilrättsliga frågor (UD-KC) med handläggning av konsulära bistandsärenden (i fortsättningen kallad konsulära enheten). De arbetar i nära samarbete med handläggarna på utlandsmyndigheterna (se kap. 4). På UD finns också en konsulär jour för brådskande ärenden efter kontorstid. Ökningen av antalet komplicerade bistandsärenden som rapporteras från många utlandsmyndigheter, har inneburit en ökad arbetsbörda också för personalen på UD. Förväntningar och krav från biståndssökande och anhöriga som kontaktar UD kan vara mycket stora. Oroliga och upprörda anhöriga riktar ofta sin vrede mot tjänstemännen på UD i de mänskliga tragedier som konsulära bistandsärenden ofta rymmer.

Konsulärt bistandsarbete betraktas i allmänhet på utlandsmyndigheterna som ett administrativt arbete som lämpligen kan uppdras åt en assistent, tredjesekreterare, receptionist eller annan administrativ personal att utföra under ledning av kanslichefen eller en andre sekreterare med ansvar för sådant som fastighetsförvaltning och säkerhetsfrågor. Det är till allra största delen kvinnor som handlägger frågor om konsulärt bistånd både på UD och på utlandsmyndigheterna.

I enkäten ställdes frågan "Vilken tjänsteman (ange befattning) *beslutar* i de konsulära ärendena?" Många utlandsmyndigheter har angivit flera tjänstemän som beslutande. Vanligaste svaret är ambassadrådet (25) därefter tredje ambassadsekreteraren (16), förste ambassadsekreteraren (15), andre ambassadsekreteraren (12), konsuln/vicekonsuln (9), myndighetschefen (8), generalkonsuln (7) kanslichefen (4) och assistent/kanslist (3).

På frågan "Vilken/vilka tjänstemän (utsända respektive lokalanställda) *handlägger* dem?" angav de flesta en hel rad tjänstemän. Hamburg svarar t.ex.:

Kan handläggas av samtliga utsända respektive lokalanställda – generalkonsul/konsul/kanslist/assistent.

Vanligast förekommande i uppräknningen av handläggare av konsulära bistandsärenden är kanslist/receptionist (38) och tredje ambassadsekreterare (25).

Det är vanligt att de som handlägger konsulära bistandsfrågor också tar hand om övriga konsulära frågor som pass, viseringar, medborgarskap etc. och att de har ansvar för administrativa uppgifter som fastigheter, kassa, bokföring och kurir. På frågan "Vilka övriga arbetsuppgifter har handläggaren/handläggarna?" har flera av de mindre myndigheterna svarat: "alla".

På frågan "Hur ofta dras konsulära bistandsärenden för ambassadens ledning?" har de flesta valt svarsalternativet "nästan aldrig" (38). Bland dessa återfinns också myndigheter vid stora turistmål och med många bosatta svenskar såsom Aten, Paris, Rom och New York. Ambassaden i Paris dock lämnat följande kommentar:

Från och med 2001 kommer dessa ärenden att dras för ambassadens ledning regelbundet en gång per vecka.

På ambassaderna i Bangkok och London föredras ärendena en gång i månaden för ambassadören. Ambassaden i Madrid svarar "dagligen" med följande förtydligande:

De konsulära handläggarna drar ärenden för kanslichefen varje dag. När det gäller att dra dylika ärenden för myndighetschefen gör kanslichefen det vid behov vilket betyder sällan. Det görs vid de tillfällen då större akuta händelser inträffar eller när ett ärende förväntas tas upp i pressen eller har tagits upp varvid ärendet dras även för pressrådet.

För myndigheter med få konsulära bistandsärenden gäller ofta att ambassadens ledning hålls underrättad dagligen under ett händelseförlopp om något inträffar t.ex. en olycka eller naturkatastrof. På många myndigheter informeras ledningen endast när det gäller allvarliga och komplicerade ärenden men inte i rutinärenden.

9.3 Konsulär jour vid utlandsmyndigheterna

I enkäten ställdes frågan om konsulär jour förekommer och hur den i så fall är organiserad. Majoriteten av utlandsmyndigheterna (46) har någon form av konsulär jourverksamhet medan 25 myndigheter inte har det. Det vanligaste är ett anslag på ambassadens dörr eller ett meddelande på telefonsvararen med hänvisning till en jourhavande tjänsteman. De flesta utlandsmyndigheter organiserar juren enligt ett rullande schema. Ofta är bara myndighetschefen undantagen. Några har konsulär jour endast vid långhelger eller bara under begränsad tid vid

veckosluten, t.ex. kl. 9.00–10.00 lördag och söndag. Hänvisning till en telefonsvarare som avlyssnas regelbundet är också vanligt. Den som ringer den konsulära jouren får först information på telefonsvararen om hjälp till självhjälp. Därefter finns det möjligheter att lämna ett meddelande på telefonsvararen.

Jourtjänstgöring innefattar också att anställda på ambassaden måste vara beredda att ingripa i ärenden som inte kan anstå. För myndigheter med omfattande konsulär biståndsverksamhet innebär det mycket arbete utanför kontorstid.

9.4 Vad krävs av de konsulära handläggarna på utlandsmyndigheterna?

Även de mera rutinmässiga konsulära ärendena rymmer ofta starka känslor. Människor kan vara förtvivlade över att ha blivit bestulna, irriterade över att inte ha kunnat göra sig förstådda hos lokala myndigheter och polis eller ha orimliga krav på service och bistånd från ambassaden eller konsulatet. Arbetet kräver därför såväl administrativ kunskap och skicklighet hos handläggarna som personliga egenskaper såsom tålmod, medkänsla, lugn, saklighet och allmän förmåga att hantera personer i kris.

Att bistå svenskar som åtalas för brott utomlands kräver kunskaper om lagstiftning, rättssystem och praxis i det land där brottet begåtts. Rättssystemet kan vara mycket olikt det svenska och det kan ta tid att sätta sig in i hur praxis ser ut.

Till detta kommer ett växande antal konsulära biståndsärenden som gäller hjälplösa och förvirrade människor som är oförmögna att ta vara på sig själva. I vissa fall måste de konsulära handläggarna ta hand om och hjälpa människor i mycket utsatta situationer. De flesta handläggarna har inte någon social eller psykologisk utbildning, men de kan ibland önska att de hade det.

På de utlandsmyndigheter som har en jämn ström av biståndssökande utvecklas i allmänhet en erfarenhetskunskap och en fördelning av arbetet, så att de som är mest lämpade för dessa arbetsuppgifter också är de som utför dem. De myndigheter som sällan har konsulära biståndsärenden, får ingen möjlighet att bygga upp erfarenhet kring hanteringen av dessa frågor. Ändå måste det även där finnas en beredskap att hantera konsulärt bistånd. En nödställd och förvirrad svensk kan befinna sig var som helst i världen. En olycka eller naturkatastrof med drabbade svenskar, kan inträffa

överallt och kräva omedelbara insatser från ambassaden eller konsulatet. De gånger när svenskar kidnappas och hålls som gisslan utomlands kräver det i allmänhet mycket omfattande insatser från den svenska utlandsmyndigheten.

Konsulära biståndsärenden är långt ifrån alltid rutinärenden som enkelt kan handläggas med hjälp av Rättshandbok I. De besvärliga ärendena kräver mycket svåra överväganden och beslut. Det kan handla om människor i mer eller mindre akuta och riskfyllda situationer utan egna ekonomiska medel eller försäkring. Återhållsamhet med statens medel och strävan att i första hand ge hjälp till självhjälp måste vägas mot den risk det kan innebära att inte ge ekonomiskt bistånd till t.ex. hemresa eller vård.

Dessa ärenden handläggs dessutom ofta under trycket av en intensiv massmediebevakning. Människor som inte anser sig få den hjälp och stöd som de behöver vänder sig till medierna och får sin version av vad som inträffat publicerad, samtidigt som handläggarna är förhindrade av sekretesskäl att ge sin version.

9.5 Behovet av stöd och erkänsla i det konsulära biståndsarbetet

För att kunna hantera svåra ärenden krävs att de som handlägger dem känner stöd och engagemang för frågorna på sin myndighet. Och även om många kan känna det på sin egen myndighet är det vanligt att man inte upplever att frågorna respekteras i utrikesförvaltningen i stort. De konsulära frågorna riskerar att bli nedprioriterade i verksamhetsplaneringen, de ger inga meriter eller karriärmöjligheter och har låg status. Kommittén har vid besöken på utlandsmyndigheterna noterat att samma känsla av att det konsulära arbetet inte riktigt respekteras, finns hos konsulära handläggare också i andra europeiska länder. Den *holländska* konsuln i Bangkok beskrev t.ex. situationen så här:

Våra uppdragsgivare är nöjda med oss om vårt arbete inte märks, inte kostar pengar och inte ger negativ publicitet i media. Det är svårt att kombinera.

Ett sätt att ge erkänsla och respekt åt det konsulära biståndsarbetet är de regelbundna nyhetsbrev i dessa frågor som utrikesministeriet i *Storbritannien* skickar till alla sina utlandsmyndigheter. I dessa nyhetsbrev behandlas olika besvärliga konsulära biståndsfrågor såsom t.ex. bemötandet av resenärer med psykiska problem (se

kap. 16.9). Handläggarna delar med sig av sina erfarenheter till varandra och här finns råd och idéer för lösningen av olika typer av konsulära problem.

9.6 Utbildning i konsulärt arbete som arrangeras av UD

9.6.1 Utresekursen

Alla som sänds ut för att arbeta på en svensk utlandsmyndighet måste genomgå en kurs på fem dagar, den s.k. utresekursen som ger grundläggande information om verksamheten vid en utlandsmyndighet. Kursen behandlar ämnen som "Uppdrag, mål och roller", "Att arbeta på en utlandsmyndighet och att leva utomlands", "Diplomatisk immunitet och privilegier", "Offentlighet och sekretess" etc. Under ett 40-minuters pass informerar en representant från den konsulära enheten om konsulära ärenden. Efter som kursen som helhet ska ge en allmän överblick över arbetet vid en utlandsmyndighet kan ambitionen med informationen om konsulära frågor endast vara att ge mycket grundläggande information och kanske en uppfattning om ärendenas natur.

9.6.2 Utvecklingsplan för kompetensutveckling av utsänd personal.

Sedan våren 2001 pågår vid enheten för kompetensutveckling på UD, ett arbete med att formulera en utvecklingsplan för kompetensutveckling inför utlands- och omstationering. Bakgrunden är att det visat sig att de som sänts ut för att tjänstgöra vid en utlandsmyndighet för första gången, inte alltid har haft tillräckliga kunskaper för att utföra sina arbetsuppgifter. Syftet med utvecklingsplanen är att tydliggöra de behov av kompetensutveckling som olika personer har inför utlandstjänstgöring och effektivt tillgodose utlandsmyndigheternas behov av rätt kompetens.

Under arbetet med utvecklingsplanen kommer bl.a. intervjuer med personal på ett antal enheter i hemmaorganisationen och med utlandsstationerad personal att genomföras. Resultatet kan sedan ligga till grund för förändringar av de utbildningsinsatser som görs för utlandsstationerad personal.

9.6.3 Utbildning för konsulära handläggare

Det är en allmän ambition att det på varje utlandsmyndighet ska finnas en person som har huvudansvaret för konsulära frågor och en ersättare för denne. Dessa tjänstemän ska ha genomgått den konsulära kursen på UD. Även lokalanställda som arbetar med frågorna kan gå den konsulära kursen men då får utlandsmyndigheten betala för det. I en kurs med ca 20 deltagare brukar ett par stycken vara lokalanställda på ambassader och konsulat. Ganska många kursdeltagare är assistenter. Det har också förekommit att en myndighetschef deltagit i en konsulär kurs.

UD genomför 4-5 konsulära kurser per år omfattande 4 dagar med maximalt 18 elever per gång. Det finns en interaktiv konsulär kurs som uppdaterats våren 2001. Motsvarande utbildning på engelska för honorärkonsuler och lokalanställda har hittills inte gått att få till stånd på grund av den mycket höga kostnaden: ca en miljon kronor. Eventuellt kommer en samlad redaktion för Regeringskansliets interaktiva kurser att göra det billigare.

Den konsulära kursen varvar föreläsningar av representanter för olika enheter på UD, praktiska övningar och datastödd undervisning. Ämnen som behandlas är medborgarskapsfrågor, passansökningar, ekonomiskt bistånd, bistånd i brottmål och vid dödsfall.

9.7 Utlandsmyndigheternas syn på behovet av utbildning i konsulärt biståndsarbete

I enkäten till utlandsmyndigheterna ställdes frågan om det behövs mera utbildning i biståndskonsulära frågor. Av de 84 myndigheter som besvarat frågan valde majoriteten svarsalternativen: "knappast" (44) eller "inte alls" (5). Fyra svarade: "ja, mycket mera" och 31: "ja, något mera".

Majoriteten av utlandsmyndigheterna ser alltså inget eller ringa behov av mera utbildning om konsulärt bistånd. Det måste ses mot bakgrund av att de allra flesta utlandsmyndigheter har mycket få biståndskonsulära ärenden. De fåtal ärenden som förekommer kan man kanske hantera med hjälp av Rättshandbok I och stöd från UD. De myndigheter där konsulärt bistånd är en mycket stor del av arbetet på myndigheten har å andra sidan kanske så mycket erfarenhet att de knappast behöver mera utbildning.

På frågan om vilken form av utbildning som tjänstemän bör ha innan de åker ut för tjänstgöring utomlands finns önskemål om både kunskap och erfarenhet, teori och praktik. Den konsulära kursen anser de allra flesta är ett minimikrav och flera framhåller att samtliga utsända ska ha utbildning i konsulära frågor. Därutöver är praktik på den konsulära enheten på UD önskvärt anser många. Erfarenheter från en tungt konsulärt belastad myndighet framhåller flera som värdefullt för fortsatt tjänstgöring vid en annan myndighet.

Bland behoven av teoretiska kunskaper nämner många juridik och påpekar behovet av kunskaper både om det svenska rättssystemet och rättssystemet i det land där man är verksam. Kunskaper i krishantering nämns också.

Någon ny typ av kompetens för att kunna hantera konsulära bistandsfrågor anser de flesta inte behövs. Bland dem som svarat ja på frågan är det vanligaste önskemålet psykologisk och social utbildning.

9.8 Överväganden

Den konsulära kursen som UD erbjuder tycks ge en bra bas för arbetet med frågorna på utlandsmyndigheterna. Den kommer dessutom att kunna förbättras ytterligare genom det pågående arbetet med en utvecklingsplan för kompetensutveckling av utsänd personal.

För att kunna hantera konsulära bistandsärenden krävs, som många framhåller, inte bara teoretiska kunskaper utan i hög grad också praktisk erfarenhet.

UD bör ge ut ett regelbundet konsulärt nyhetsbrev

Kommittén finner det brittiska sättet att genom ett kontinuerligt konsulärt nyhetsbrev delge varandra erfarenheter, efterföljansvärt.

Genom ett sådant kan man ge råd och tips och informera om aktuella problem. Det kan också bli ett forum för information om aktuella tendenser när det gäller biståndskonsulära problem och därmed öka beredskapen att möta dem både på utlandsmyndigheterna och i hemmaorganisationen.

Utveckla internutbildningen på utlandsmyndigheterna

Det är också mycket viktigt att konsulära handläggare får en noggrann introduktion på plats av erfarna tjänstemän. Mycket av kunskapen om hur problemen kan hanteras måste inhämtas på plats under handledning.

Som många har påpekat är konsulärt bistånd inte något som man väljer om eller när man ska arbeta med på en utlandsmyndighet. Det kräver ofta omedelbara insatser, alla tider på dygnet och ibland engagemang från hela myndigheten. Det är därför viktigt att samtliga utsända och lokalanställda är införstådda med grunderna för arbetet och med den praxis som utvecklats på myndigheten. Dessvärre sker ofta detta arbete lite i skymundan på utlandsmyndigheterna. Återkommande internutbildning kan vara ett sätt att lyfta fram och synliggöra det biståndskonsulära arbetet och verka för att varje utlandsmyndighet har en medveten och genomtänkt praxis i frågan.

Sådan internutbildning kan också ske regionalt med möjligheter till diskussioner om hur man löser konsulära problem på olika utlandsmyndigheter i regionen.

Utveckla kunskapsutbytet mellan konsulära handläggare från EU-länderna och de nordiska länderna

Informationsutbytet mellan konsulära handläggare i olika EU-länder och de nordiska länderna är på vissa håll intensivt och givande. Problemen är ofta likartade och likheten mellan regelverken är större än olikheten. Det innebär att man har mycket att lära av varandra. Kommittén anser att samarbetet mellan konsulära handläggare inom EU och Norden är mycket betydelsefullt och bör utvecklas ytterligare.

Beakta omfattningen av det konsulära bistandsarbetet vid resursfördelning och bemanning

Vissa utlandsmyndigheter är mycket tungt belastade när det gäller konsulära bistandsärenden. Även andra myndigheter kan på några få års sikt få en rejäl ökning av de konsulära bistandsärendena beroende på att resandemönstret ändras. Andra faktorer som kan

påverka arbetsituationen för de konsulära handläggarna är t.ex. utvecklingen av brottsligheten i verksamhetslandet.

Ökningen av de konsulära bistandsärendena har också inneburit en ökad arbetsbörda för personalen på den konsulära enheten på UD. Handläggarna kan ha behov av personligt stöd i samband med särskilt påfrestande ärenden och möjligheter till variation av arbetsuppgifterna.

Kommittén anser att det är viktigt att UD i högre grad än vad som sker idag tar hänsyn till omfattningen av det konsulära bistandsarbetet vid fördelningen av resurser och bemanningen av utlandsmyndigheterna och den konsulära enheten på UD. Man bör också vara beredd på att vid tillfälliga arbetstoppar, t.ex. när en utlandsmyndighet har ett ovanligt arbetskrävande ärende, kunna förstärka denna under en begränsad period.

Utlandsmyndigheterna och UD bör upprätthålla en rimlig servicenivå i konsulära frågor även utanför arbetstid

Kommittén anser att det är angeläget att både en nödställd svensk och myndigheterna i verksamhetslandet, i en krissituation kan komma i kontakt med utlandsmyndigheten även efter kontorstid. Det innebär dock inte att allmänheten ska kunna ställa krav på att få pass utfärdade eller att få annan konsulär service efter kontorstid. Ett anslag på utlandsmyndighetens dörr, information på hemsidan och ett meddelande på telefonsvararen med hänvisning till ett mobiltelefonnummer till en tjänsteman, kan vara en bra lösning. Skulle en allvarlig olycka eller liknande händelse inträffa måste utlandsmyndigheten vara beredd att agera snabbt.

När det gäller jourverksamheten på UD är nuvarande ordning med en vakthavande tjänsteman och en jourhavande konsulär tjänsteman som ständigt kan nås per telefon efter kontorstid, enligt kommitténs bedömning, en bra lösning.

Eftersträva en jämnare könsfördelning bland handläggare av konsulärt bistånd

Konsulärt bistånd handläggs oftast av kvinnor. Det gäller både på utlandsmyndigheterna och på UD. Kommittén anser att UD bör eftersträva en jämnare könsfördelning. Risker är att man annars cementerar en traditionell uppdelning av "manliga" och "kvinnliga"

uppgifter på utlandsmyndigheterna och UD och en därmed förknippad syn på arbetsuppgifternas olika status i hierarkin.

9.9 Kommitténs förslag

1. UD bör undersöka möjligheterna att genom ett regelbundet *konsulärt nyhetsbrev* som distribueras på lämpligt sätt stimulera diskussionen och idéutbytet mellan utlandsmyndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna och UD.
2. Utlandsmyndigheternas chefer bör ta initiativ till *återkommande internutbildning* för all personal vid myndigheten med information om grunderna för det biståndskonsulära arbetet och diskussion om myndighetens praxis utifrån aktuella ärenden. Internutbildning kan också anordnas på regional nivå med möjligheter till idéutbyte mellan utlandsmyndigheterna i regionen.
3. UD bör i högre utsträckning än idag beakta omfattningen av det konsulära biståndsarbetet vid fördelningen av resurser och bemanningen av utlandsmyndigheterna och av den konsulära enheten på UD.
4. UD bör eftersträva en jämnare könsfördelning bland den personal som handlägger frågor om konsulärt bistånd på utlandsmyndigheterna och UD.

10 Honorärkonsulaten

Förslag:

Erfarenhet som är av relevans för arbete med konsulärt bistånd bör särskilt beaktas när UD utser honorärkonsuler i länder, där antalet svenska turister och bosatta är stort. Såväl honorärkonsulerna som deras personal bör få utbildning i konsulära frågor genom i första hand lokala eller regionala kurser.

10.1 Inledning.

I många av de länder dit stora grupper av svenskar reser, är turismen framför allt koncentrerad till orter utanför huvudstäderna. Även bosatta svenskar finns ofta utanför huvudstäderna. På dessa orter spelar honorärkonsulaten en mycket viktig roll som de första som kommer i kontakt med biståndssökande svenskar. Deras uppgift är att ta emot och vidarebefordra biståndsansökningar till utlandsmyndigheten. Men de ger också viktiga upplysningar till biståndssökande och lugnar och tröstar oroliga resenärer. Som bosatta på orten har de i allmänhet ett väl uppbyggt kontaktnät med sjukvård, polis, kyrka etc. som är till stor nytta när det gäller att bistå nödställda svenskar som turistar eller bor på orten.

10.2 Inrättande av honorärkonsulat

Sverige har f.n. (maj 2001) 398 honorärkonsuler i 131 länder. UD beslutar om inrättande av honorärkonsulat och om utnämning av honorärkonsuler efter förslag av en ambassad eller ett karriärkonsulat och efter samråd med svenska myndigheter, företag, organisationer m.fl. som kan ha intressen i det aktuella området.

En förutsättning för att ett honorärkonsulat ska kunna upprättas är att det inte möter något hinder från den mottagande staten.

Honorärkonsulaten är underställda närmaste ambassad eller karriärkonsulat i verksamhetslandet. Om det inte finns någon ambassad eller något karriärkonsulat i verksamhetslandet kan det vara underställt en svensk utlandsmyndighet i ett annat land. En honorärkonsul är Sveriges officiella företrädare hos de lokala myndigheterna inom sitt verksamhetsområde. Om konsuln behöver kontakta en centralmyndighet eller en myndighet utanför det egna distriktet sker detta normalt genom den överordnade myndigheten såvida inte verksamhetslandet godkänt direkt kommunikation med honorärkonsulatet.

10.3 Hur utses honorärkonsulerna?

Valet av konsulskandidat sker med utgångspunkt från den inriktning som den överordnade myndigheten anser att konsulatet bör ha. De personer som kommer i fråga är som regel väl etablerade och har goda relationer med lokala myndigheter, näringsliv och kulturinstitutioner. Medborgarskapet saknar i princip betydelse, men som regel anses det vara en fördel om konsuln är medborgare i verksamhetslandet. Det förekommer också att utflyttade svenskar är honorärkonsuler. Innan konsuln kan påbörja sitt uppdrag måste han eller hon få ett formellt godkännande av landets regering, s.k. exekvatur.

En honorär konsul utses för en period på fyra år. Förordnandet kan förlängas i fyraårsperioder till dess konsuln fyllt 65 år. Om det finns särskilda skäl kan det förlängas med ytterligare två år i taget. Bara i undantagsfall ges förlängning efter det att konsuln fyllt 70 år. En honorärkonsul kan entledigas från sitt uppdrag om det är påkallat med hänsyn till Sveriges bästa eller av något annat skäl.

10.4 En honorärkonsuls uppgifter

UD har utfärdat föreskrifter för honorärkonsulaten och honorärkonsulerna (UF 1994:25). Det finns också en särskild handbok med allmänna råd för honorärkonsulerna. Handboken är översatt till engelska, franska och spanska.

Honorärkonsulaten har flera olika uppgifter. Till stor del handlar det om att fungera som brevlåda för den överordnade

myndigheten genom att ta emot och förmedla ansökningar om ekonomiskt bistånd och pass m.m.

Hjälp till självhjälp

Honorärkonsulerna har också en viktig rådgivande funktion och kan genom sin lokalkännedom bistå enskilda – och juridiska personer - med råd och upplysningar om hur de på egen hand kan lösa sina problem i verksamhetslandet. Konsulaten kan lämna "hjälp till självhjälp" t.ex. med överföring av pengar. Om det inte räcker med hjälp till självhjälp får konsulatet även i vissa fall ge aktiv hjälp, t.ex. när den hjälpsökande har reseförsäkring. Då kan konsulatet förmedla en skadeanmälan till försäkringsorganisationerna SOS-International eller Euro-Alarm i Köpenhamn.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd

Om den enskilde saknar alla möjligheter att klara upp sin situation på egen hand, kan konsuln lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd. Sådant bistånd får bara lämnas efter beslut av den överordnade myndigheten.

Bistånd i brottmål

I honorärkonsulatens uppdrag ingår också att ge bistånd i brottmål. Om ett honorärkonsulat får veta att en svensk medborgare, flykting eller statslös med uppehållstillstånd i Sverige blivit gripen eller utsatt för ett våldsbrott i distriktet, måste konsulatet omedelbart informera den överordnade myndigheten. I brådskande ärenden ska även UD informeras direkt. Det bistånd som ska lämnas den som är frihetsberövad beror på omständigheterna. Det kan bli fråga om att besöka den frihetsberövade i fängelset eller häktet, att hjälpa till med att hitta en lämplig försvarare eller tolk m.m. Konsulatet kan också bistå ett brottsoffer med råd och stöd.

Bistånd vid dödsfall m.m.

När en svensk medborgare avlidit ska konsulatet informera den överordnade myndigheten. Det kan också bli fråga om att skaffa fram dödsbevis eller att ordna med en hemtransport till Sverige. Konsulatet ska också informera den överordnade myndigheten när en svensk ärver egendom inom distriktet eller när en avliden svensk lämnar efter sig egendom som inte tas om hand på ett tillfredsställande sätt.

Övriga uppgifter

Konsulaten kan också bistå med att efterforska försvunna svenskar. De ska vidare rapportera om smittsamma sjukdomar eller svårare olyckor som inträffat i verksamhetsområdet där svenskar kan vara inblandade.

Honorärkonsuln ska också bistå svenska affärsmän och industrimän som besöker distriktet genom att förmedla lämpliga kontakter med myndigheter och företag och orientera om lokala marknadsförhållanden. Konsuln bör lämna information om Sverige och svenska förhållanden genom att svara på frågor och tillhandahålla informationsmaterial. En honorärkonsul kan också ha vissa notariella uppgifter.

10.5 Ersättning till honorärkonsulerna

En honorärkonsul är inte avlönad av svenska staten. Konsuln kan dock få viss ersättning för utgifter som uppkommer i verksamheten, t.ex. kostnader för telefonsamtal, porto m.m. Om verksamheten är omfattande kan konsuln också få ersättning för lön till biträde vid konsulatet och hyra av kanslilokalerna, s.k. kontorskostnadsbidrag.

10.6 Överväganden

I vissa länder har honorärkonsulaten en mycket viktig uppgift när det gäller att ta emot ansökningar om ekonomiskt bistånd och framför allt att ge råd och hjälp till självhjälp. Det gäller bl.a. i länder som Grekland och Spanien, där antalet bosatta svenskar är

mycket stort och turismen omfattande. I andra länder som t.ex. Australien, Brasilien och Kanada är honorärkonsulaten viktiga inte minst med tanke på de långa avstånden.

Honorärkonsuler kan ha mycket skiftande yrkesmässig bakgrund. Många är affärsmän eller advokater. På stora turistorter kan det vara en fördel att rekrytera personer med erfarenhet och vana att ta hand om de problem som resenärer får. Erfarenheter som kan ha relevans för konsulärt bistandsarbete kan t.ex. vara kunskaper på vårdområdet eller erfarenhet från socialt arbete eller reseledarverksamhet. En ökad rekrytering av personer med sådan yrkesmässig bakgrund skulle också öka möjligheterna att rekrytera flera kvinnor som honorärkonsuler vilket i sig är önskvärt ur jämställdhetssynpunkt.

Honorärkonsulerna är oftast män medan den personal som arbetar med de konsulära ärendena på honorärkonsulaten som regel är kvinnor. Det är viktigt att både honorärkonsulerna och deras personal får utbildning i konsulära frågor, både för att höja kompetensen och som en uppmuntran till personalen.

I flera länder arrangerar ambassaderna regelbundet konferenser för honorärkonsulerna för att informera om det svenska samhället, svenska exportintressen, svenskt närings- och kulturliv m.m. Det förekommer också att personalen vid honorärkonsulaten bjuds in.

10.7 Kommitténs förslag

1. UD och utlandsmyndigheterna bör vid utnämningen av honorärkonsuler även beakta intresse för och fallenhet för arbete med konsulärt bistånd. Det gäller särskilt i länder där det finns många svenska turister och fast bosatta svenskar.
2. I de länder, där de konsulära bistandsärendena är många, bör utlandsmyndigheterna arrangera lokala eller regionala kurser i konsulära frågor, där såväl honorärkonsulerna som den personal som arbetar på honorärkonsulaten får tillfälle att delta.
3. När utlandsmyndigheterna arrangerar lokala konsulskonferenser bör alltid de konsulära bistandsfrågorna tas upp.
4. Honorärkonsulerna och personalen vid honorärkonsulaten bör i högre utsträckning än hittills beredas möjligheter att delta i UD:s konsulära kurser.