



Innst. 396 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 12 (2010–2011)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bistand til nordmenn i utlandet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Oppsummering og hovedbudskap

Nordmenn reiser stadig oftere til utlandet. Samtidig bosetter et økende antall norske borgere seg i andre land. En følge av dette er flere og mer komplekse forespørsler om konsulær bistand, kombinert med høye og tidvis urealistiske forventninger til den hjelp og støtte norske myndigheter kan tilby nordmenn i utlandet.

Denne meldingen synliggjør omfanget av og innretningen på dagens konsulære arbeid, påpeker sentrale utviklingstrekk og utfordringer og legger føringer for hvordan arbeidet skal utføres i fremtiden. Meldingen kommer også kort inn på enkelte problemstillinger knyttet til kriser i utlandet der nordmenn er rammet.

Stortinget har ved flere anledninger tatt opp konsulære enkeltsaker og enkelte sider ved den konsulære innsats, men har ikke tidligere drøftet de samlede norske konsulære tjenester.

For å redusere gapet mellom hva norske borgere i utlandet forventer og hva norske myndigheter vil kunne tilby av konsulære tjenester, er det viktig å skape bred enighet om og forståelse for hvilket nivå den konsulære bistanden skal legges på og hvem som skal kunne nyte godt av denne.

Nordmenn som oppholder seg i utlandet er underlagt vertslandets lover og regler. Dette stiller klare krav til den reisende og setter rammer for den konsulære bistanden. Til grunn for norske myndighe-

ters bistand til nordmenn i utlandet ligger bl.a. prinsippene om personlig ansvar og hjelp til selvhjelp. Den viktigste selvhjelp er å sørge for en god og dekkende reiseforsikring.

Det meste av den konsulære bistanden ytes direkte fra de 95 norske ambassadene og generalkonsulatene. I tillegg kommer bistanden fra Utenriksdepartementet i Oslo, herunder fra departementets Operative Senter (UD-OPS) og fra de om lag 380 norske honorære konsulatene som er spredt over store deler av verden. Samlet sett benytter utenriksstjenesten anslagsvis 200 årsverk på å hjelpe norske borgere i utlandet.

Det eksisterer et vel fungerende konsulært samarbeid mellom de nordiske land, bl.a. gjennom å opp- tre på vegne av hverandre der ikke alle land har diplomatisk eller konsulær representasjon, samt i krisesituasjoner. Regjeringen vil arbeide for et enda nærmere konsulært samarbeid med de øvrige nordiske land, samt med EU der dette anses formålstjenlig.

I meldingen gjøres det et skille mellom på den ene side bistand i akutte saker, som for eksempel i forbindelse med ulykker, sykdom, dødsfall, tyveri og arrestasjoner, og på den andre side mer ordinær bistand av ikke-akutt karakter som for eksempel utstedelse av pass, utføring av vigsler, støtte i adopsjonssaker mv.

Prioritet vil også fremover bli gitt til akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt til saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene og saker som involverer mindreårige.

Regjeringen vil arbeide for størst mulig grad av likebehandling for sammenliknbare konsulære tjenester på forskjellige steder i verden. Full likebehandling er imidlertid ikke mulig, både av formelle og praktiske grunner. Regjeringen finner det videre riktig å prioritere bistand til nordmenn på kortere

utenlandsopphold fremfor bistand til norske statsborgere som er fast bosatt i utlandet.

I henhold til gjeldende praksis dekkes utenriks-tjenestens utgifter til konsulær bistand over Utenriksdepartementets driftsbudsjett, mens den enkelte selv dekker egne kostnader. Unntak kan gjøres i omfattende og akutte krisesituasjoner. Det er videre anledning til å kreve refusjon også for norske myndigheters egne utgifter til ekstraordinære tilfeller der det foreligger grov uaktsomhet og hvor preventive hensyn veier tungt.

Meldingen inneholder ikke forslag om omfattende endringer i dagens konsulære tjenestenivå. Regjeringen vil legge vekt på å tilby norske borgere profesjonell, effektiv og ressursmessig forsvarlig konsulær bistand også i fremtiden.

1.2 Innledning

Nordmenn foretar årlig mer enn syv millioner overnatningsreiser til andre land, mens nærmere 80 000 norske borgere er registrert som fast bosatt utenfor Norge. Dette er en utvikling som forventes å fortsette også i årene som kommer.

De aller fleste utenlandsreiser forløper uten problemer. Det stadig høyere antall nordmenn i utlandet, kombinert med nye og mer eksotiske reisemål, gjør imidlertid at antallet anmodninger om bistand fra publikum er økende. Anmodningene blir også flere og mer komplekse og enkelte synes å legge til grunn at de har krav på tilnærmet samme bistand fra norske myndigheter i utlandet som i Norge. Det er tidvis stor avstand mellom publikums forventninger til den hjelp norske myndigheter kan bidra med og den bistand som faktisk kan tilbys innenfor eksisterende lovverk og budsjetter.

Også Stortinget har vist interesse for håndteringen av konsulære saker, spesielt etter tsunami-katastrofen i 2004, men også senere både gjennom skriftlige og muntlige spørsmål, i debatter og i stortingsdokumenter som Innst. S. nr. 306 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 15 (2008–2009) om Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. Stortinget har påpekt viktigheten av gode og profesjonelle konsulære tjenester og understreket at dette må være en sentral oppgave for den norske utenriks-tjenesten. Stortinget har vært opptatt av at de konsulære tjenester må holde et høyt og jevnt nivå, men samtidig gjort det klart at norske borgere ikke kan forvente at den norske velferdsstatens tjenester holder samme nivå og omfang utenfor landets grenser som på norsk territorium. I ovennevnte innstilling ber Stortinget derfor regjeringen om:

«klarere å definere hvilket konsulært tjenestenivå norske borgere kan forvente av utenriks-tjenesten»

og

«å påse at leveransen av konsulære tjenester er konsekvent fra utenriksstasjon til utenriksstasjon.»

Formålet med meldingen er å imøtekomme Stortingets henstilling om en gjennomgang av konsulære tjenester, å synliggjøre omfanget og innretningen av dagens konsulære innsats, påpeke sentrale utviklingstrekk og utfordringer, samt vise hvordan det fremtidige arbeid på det konsulære felt kan innrettes for å sikre en profesjonell, effektiv og ressursmessig forsvarlig bistand til norske borgere i utlandet i årene fremover. Meldingen inneholder ikke forslag om omfattende endringer i dagens konsulære praksis.

De mest vanlige konsulære tjenester i dag er bistand til nordmenn som er rammet av tyveri, sykdom eller ulykker, samt søknader om pass, legalisering av dokumenter og sjøfartssaker. De konsulære sakene spenner imidlertid over et vidt spektrum, både hva gjelder kompleksitet og ressursbruk – fra enkle spørsmål om visumplikt og viderefremføring av søknadspapirer som normalt bare tar få minutter, til arrestasjons- og barne bortførings saker som kan ta flere årsværk å følge opp.

Utenriks-tjenestens arbeid på utlendingsfeltet, dvs. behandling av visumsaker, arbeids- og oppholdstillatelser mv., omtales bare i liten grad i meldingen da denne innsatsen retter seg mot utlendinger som ønsker seg til Norge og derfor ikke faller inn under den tradisjonelle forståelsen av konsulær bistand. Utenriks-tjenestens bistand til norsk næringsliv eller arbeidet for fremme av norske kulturelle interesser i utlandet, regnes heller ikke som konsulær bistand.

I arbeidet med å tilrettelegge for en mest mulig profesjonell og konsekvent konsulær tjeneste i en situasjon med økende etterspørsel etter slike tjenester, står flere problemstillinger sentralt. Blant disse er hvem som skal få bistand av norske myndigheter og hvor og når slik bistand skal tilbys. Dette behandles i meldingens kapittel 4. Andre problemstillinger omfatter nivået, omfanget og innretningen på den konsulære bistanden, både i akutte og ikke-akutte situasjoner. Dette omtales i hhv. kapittel 5 og 6. Meldingen kommer også inn på muligheter og begrensninger for å yte bistand i krisesituasjoner, som behandles i kapittel 7. Avslutningsvis redegjøres det for sentrale utfordringer og veivalg på det konsulære felt og regjeringens føringer for den fremtidige bistand til nordmenn i utlandet.

1.3 Prinsipper og praksis for konsulær bistand

Ifølge folkeretten er man forpliktet til å respektere lovgivningen i det land man til enhver tid befinner seg. Det gjelder både for egne innbyggere og for besøkende. Hva slags bistand norske myndigheter kan yte overfor norske borgere i utlandet avhen-

ger derfor ikke bare av norske regler og ønsker, men også av lover og regler i det landet hvor vedkommende befinner seg. Norges mulighet til å ivareta norske borgeres interesser i eller overfor et annet land, kan i tillegg til nasjonal lovgivning og folkerettslige grunnprinsipper være regulert i internasjonale avtaler.

Hovedansvaret for bistand til nordmenn i utlandet er tillagt utenriktjenesten. I henhold til første paragraf i utenriktjenesteloven er to av utenriktjenestens tre hovedoppgaver knyttet til konsulære spørsmål. Disse er som følger:

1. gi norske statsborgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner,
2. gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Nordmenn i utlandet har imidlertid ikke rettslig krav på konsulær bistand. Dette skyldes blant annet at norske myndigheter ikke har tvangskraft overfor egne borgere i utlandet. Norske myndigheter kan heller ikke pålegge nordmenn i utlandet å ta imot hjelp. Det vil alltid være opp til den enkelte å velge å ha kontakt med norske myndigheter og å ta imot eventuelle tilbud om konsulær bistand. Et bærende prinsipp i all konsulær bistand er hjelp til selvhjelp. Den viktigste selvhjelp er å sørge for gyldig og dekkende forsikring.

Det meste av bistanden til nordmenn i utlandet ytes direkte fra de 95 norske ambassadene og generalkonsulatene som er spredt over store deler av verden. Dette er diplomatiske fagstasjoner hvor det er utsendt personell fra Norge. I tillegg kommer arbeid med bistand til nordmenn i utlandet fra Utenriksdepartementet i Oslo og Norges om lag 380 honorære konsulater, samt fra øvrige nordiske lands konsulater på steder der Norge ikke er representert. Samlet bruker fagstasjonene om lag 150 årsverk til å bistå nordmenn konsulært, noe som tilsvarer i overkant av 13 pst. av deres totale personellressurser. Samlet sett benytter utenriktjenesten således anslagsvis om lag 200 årsverk på å bistå norske borgere i utlandet.

I april 2010 ble det opprettet et eget operasjonssenter (UD-OPS) i Utenriksdepartementet i Oslo. Tretten personer er tilknyttet senteret som er åpent på døgnkontinuerlig basis. UD-OPS håndterer normalt om lag hundre konsulære forespørsler pr. døgn. En sentral oppgave for senteret er å bistå publikum i utlandet, da alle henvendelser som rettes til utenriksstasjonene utenfor kontortid kanaliseres til UD-OPS. Ambassadene og konsulatene kan også når som helst konsultere UD-OPS i kompliserte konsulære saker. Dette bidrar til å møte Stortingets føringer om et jevnere konsulært tjenestenivå og at leveransen av kon-

sulære tjenester blir konsekvent fra utenriksstasjon til utenriksstasjon.

Hvert år mottar Utenriksdepartementet noen få titalls klager i konsulære saker. De fleste klagene gjelder misnøye med selve regelverket. Kun et fåtalls klager gjelder behandlingen av den enkelte bistandstrequende. En liten andel av henvendelsene inneholder påstander om ulike former for korrupsjon. Det er absolutt nulltoleranse for alle former for korrupsjon i utenriktjenesten, og det er opprettet en egen varslingskanal slik at også anonyme henvendelser kan bli fanget opp og fulgt opp på en korrekt måte.

Kostnadene knyttet til de konsulære oppgavene dekkes av både Utenriksdepartementets og utenriksstasjonenes regulære drift. Departementet har ved flere anledninger omdisponert både personell og økonomiske ressurser i forbindelse med krevende konsulære saker. I helt ekstraordinære situasjoner, som for eksempel i forbindelse med tsunamien i 2004 eller evakueringen fra Libanon i 2006, har også Stortinget bevilget ekstra midler for å bistå nordmenn i utlandet.

Ved planlegging av utenriktjenestens fremtidige struktur, herunder nettverket av fagstasjoner og honorære konsulater, vil behovet for konsulært nærvær og kvaliteten i tilbudet av konsulære tjenester stå sentralt i vurderingen.

1.4 Internasjonalt konsulært samarbeid

Det internasjonale konsulære samarbeidet er basert på Wien-konvensjonen om konsulært samkvem, supplert med andre multilaterale og bilaterale avtaler.

Nærheten i det konsulære samarbeidet mellom de nordiske utenriksstasjonene varierer fra sted til sted – fra fysisk samlokalisering og felles administrative støttefunksjoner, til felles visumseksjoner og gjensidig visumrepresentasjon, samt gjensidig konsulær bistand ved større hendelser. De nordiske ambassadene samarbeider normalt også nært mht. krise- og beredskapsarbeid. Det er bred enighet blant de nordiske land om å arbeide for ytterligere å utvikle og styrke det konsulære samarbeidet.

Innenfor EU har det lenge vært arbeidet med sikte på tettere koordinering og samarbeid også på det konsulære felt. Imidlertid møter EU i sine forsøk på koordinering mange av de samme utfordringene som de nordiske land, herunder manglende harmonisering av lovverk og ulik praktisk organisering av den konsulære bistanden.

Konsulære saker har så langt ikke fått noen plass i EUs nye felles utenriktjeneste (EEAS). Samordningen mellom EU-landene er imidlertid kommet lenger hva angår behandling av utlendingssaker. Gjennom Schengen-samarbeidet eksisterer det allerede felles regelverk for behandling og utstedelse av

korttidsvisum. Norge har et formelt samarbeid med EU på dette området, men ikke på bistand til egne lands borgere.

1.5 Hvem, hvor og når tilbys bistand

1.5.1 Hvem kan få bistand

Iht. utenrikstjenesteloven har utenrikstjenesten til oppgave å tilby bistand til norske borgere. Det betyr at alle norske statsborgere skal kunne forvente tilbud om hjelp fra norske myndigheter ved opphold i utlandet. Det foreligger imidlertid visse begrensninger for fastboende nordmenn i utlandet.

Også visse utenlandske statsborgere skal få tilbud om enkelte typer konsulær bistand. Dette gjelder flyktninger eller statsløse personer bosatt i Norge som innehar norsk reisebevis for flyktninger eller utlendingspass. Det stilles her krav om både bosetting i Norge og at vedkommende har norsk reisedokument. Utlendinger som har fått norsk reisedokument og benytter dette for reise tilbake til sitt opprinnelige hjemland, signaliserer overfor norske myndigheter at det ikke lenger er behov for beskyttelse i Norge. Utlendingsdirektoratet (UDI) vil da vurdere å tilbakekalle eventuell flyktningstatus eller annen type tillatelse, og reisebeviset eller utlendingspasset kan bli inndratt. Utlendinger som benytter norsk reisedokument for reise til sitt opprinnelige hjemland, kan ikke forvente samme hjelp som ved opphold i tredjeland da det er meget sannsynlig at myndighetene i det opprinnelige hjemlandet vil anse vedkommende som egen borger. Eventuell hjelp fra norske myndigheter vil i slike tilfeller være helt avhengig av eksplisitt tillatelse fra myndighetene i den bistands-trengendes hjemland.

Den største gruppen personer som får bistand fra utenrikstjenesten er norske statsborgere bosatt i Norge som trenger hjelp i forbindelse med kortere opphold i utlandet. Fast bosetting i utlandet påvirker både behov for hjelp fra norske myndigheter og legger begrensninger på den hjelp norske myndigheter vil kunne tilby, både i det landet de utflyttede nordmennene er bosatt og i tredjeland. I praksis legger utenrikstjenesten til grunn de opplysninger som er registrert i folkeregisteret i vurderingen av hvor vedkommende er bosatt.

Stortinget har understreket disse forskjellene i Innst. S. nr. 265 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) om Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, der det heter at:

«Komiteen har merket seg og støtter at norske borgere med permanent bosted i utlandet kommer i en særstilling, og at de ikke kan forvente samme bistand som nordmenn som er i et land i en kortere periode»

I utgangspunktet skal nordmenn som er bosatt i utlandet langt på vei være likestilt med andre som bor i vedkommende land, med hensyn til både rettigheter og plikter. På samme måte skal utlendinger med lovlig opphold i Norge etter hvert bli behandlet mer og mer likt med nordmenn. For nordmenn fast bosatt i utlandet innebærer dette at de vil bli lavere prioritert enn nordmenn på kortvarig opphold i tilfelle behov for bistand. I tråd med dette vil norske utenriksstasjoner henvisse fastboende nordmenn til lokale myndigheter der dette er mulig og naturlig.

Bistanden vil også være forskjellig avhengig av hvilket land det er tale om. I de nordiske land ivaretas hjelpen av lokale myndigheter, blant annet på bakgrunn av Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester og Nordisk konvensjon om trygd. Innenfor EØS-området finnes en rekke regler som påvirker den hjelp norske myndigheter kan tilby. Det har tidvis fremkommet påstander om forskjellsbehandling i konsulære saker på bakgrunn av etnisk tilhørighet eller sosial status. Slik forskjellsbehandling skal ikke finne sted. Konsulær bistand tilbys på bakgrunn av anmodning og innenfor de rammer som settes av internasjonale, lokale og norske lover og regler.

1.5.2 Åpenhet og informasjon til publikum

Noen nordmenn har urealistiske oppfatninger til den bistand de kan forvente fra norske myndigheter dersom de skulle få problemer i utlandet. Enkelte synes å tro at bistandsnivået er likt det man finner i Norge, uavhengig av nasjonal og lokal lovgivning og norsk konsulær representasjon på stedet. For et vellykket utenlandsopphold, uansett sted eller oppholdets varighet er det viktig med gyldig og dekkende forsikring, samt oppdatert informasjon om hvilken bistand som kan forventes fra norske myndigheter.

Utenrikstjenestens informasjon og praktiske råd, samt offisielle reiseråd, finnes på www.landsider.no. Fra disse sidene kan man enkelt gå videre til mer landspesifikk informasjon fra den enkelte utenriksstasjons hjemmeside. Sidene oppdateres løpende, og nye tjenester vurderes innført. Det er utarbeidet en egen brosjyre med informasjon om den bistand nordmenn kan forvente ved opphold i utlandet. I denne er også reisevettreglene publisert. Den kan lastes ned gratis fra Internett.

Utenriksdepartementet har videre lagt til rette for at nordmenn via Internett skal kunne registrere hvor i utlandet de oppholder seg. Dette nye systemet reise-registrering, hvor reisende kan registrere seg via www.landsider.no, vil gjøre det lettere for utenrikstjenesten å få kontakt med nordmenn i krisesituasjoner. I tillegg vil Utenriksdepartementet arbeide for å utvikle systemet slik at registrerte e-postadresser kan

benyttes også til å sende nordmenn informasjon utenom krisesituasjoner.

1.6 Bistand i akutte situasjoner

Utenriktjenestens bistand til nordmenn i utlandet kan grovt sett deles i to. For det første bistand i akutte situasjoner i tilknytning til ulykker, sykdom, tyveri, dødsfall, arrestasjoner mv. og oppfølging av disse. For det andre ivaretagelse av forvaltningsmessige oppgaver, som utstedelse av pass, utføring av vigslar, notarialforretninger mv. Denne type bistand behandles i meldingens kapittel 6. Utover dette kommer bistand til nordmenn i krisesituasjoner, som omtales i kapittel 7.

Norske myndigheter fører ikke løpende statistikk over nordmenn som kommer ut for ulykker i utlandet. Tall fra Finansnæringsens fellesorganisasjon (FNO) viser imidlertid at det i 2010 var over 260 000 skadetilfeller, en økning på over 13 pst. i forhold til året før. Erstatningsutbetalingene var på over 1,3 mrd. kroner.

1.6.1 Ulykker

Nordmenn som er rammet av ulykker i utlandet vil i mange tilfeller ta kontakt med utenriktjenesten i forbindelse med behandling hos lege eller på sykehus. Alle ambassader og konsulater skal ha oversikter over leger og sykehus. Forsikringsselskapene har ofte egne oversikter over sykehus som de anbefaler og delvis også krever benyttes for å få refundert utgiftene.

Den bistand utenriktjenesten vil kunne tilby etter behandling hos lege eller på sykehus gjelder først og fremst støtte til kontakt med pårørende, politi, alarmsentraler/forsikringsselskap og eventuelt også med Nav og Sjømannskirken.

Det hender at norske borgere i utlandet forventer, og endog krever at norske myndigheter dekker utgifter til så vel lege- og sykehusbehandling som til hjemreise. Utenriktjenesten har imidlertid ikke midler til disposisjon for slike formål. Utenriksstasjonene kan derfor ikke dekke kostnader eller garantere for utgifter til sykehus, hjemreise eller liknende med mindre det foreligger garanti fra den enkelte selv, pårørende, arbeidsgiver eller andre. Dersom ingen kan garantere for utgiftene, kan utenriksstasjonene i særlige tilfeller yte nødlidenhetslån.

Det er heller ikke mulig for utenriktjenesten å dekke eventuelle utgifter til lete- eller redningsoperasjoner for nordmenn som er savnet etter ekspedisjoner i utlandet. Også i slike tilfeller vil bistanden måtte begrenses til å varsle og følge opp overfor ansvarlige myndigheter på stedet.

1.6.2 Sykdom

Norske borgere har i utgangspunktet ikke rett til medisinsk behandling i utlandet. Unntaket herfra er under opphold i de andre nordiske land samt under midlertidig opphold i de øvrige EØS-landene og Sveits. Her vil man få dekket utgifter til medisinsk behandling som blir nødvendig under oppholdet/reisen på lik linje med landets egne borgere. Retten til å få dekket slik behandling kan dokumenteres ved at den reisende medbringer europeisk helsetrygdkort som bekrefter medlemskap i Folketrygden. Skulle det oppstå behov for medisinsk helsehjelp under reisen, og man ikke har med seg slikt kort, kan man få utstedt en hasteblankett ved å henvende seg til Servicesenteret til HELFO, som da vil sende denne til behandlingsinstitusjonen der man befinner seg.

Norske borgere som er utflyttet fra Norge har ikke rett på dekning av utgifter til medisinsk behandling, uavhengig av bosted, da de ikke lenger er medlemmer av folketrygden. Som utflyttet regnes personer som har oppholdt seg eller har til hensikt å oppholde seg i utlandet i mer enn 12 måneder eller mer enn seks måneder pr. år over en periode på to år eller mer. Unntatt fra dette er bl.a. studenter med studiefinansiering fra Lånekassen og personer som har fått innvilget frivillig medlemskap i folketrygden.

Ved lengre reiser og ved opphold utenfor EØS-området/Sveits er det derfor helt avgjørende med reiseforsikring.

Selv om utenriktjenesten ikke selv har midler til å dekke sykehusutgifter for nordmenn i utlandet, kan utenriksstasjonene gi økonomisk garanti for utgiftene dersom pasienten selv, pårørende eller andre på forhånd har innbetalt tilstrekkelige midler til Utenriksdepartementet. Det samme gjelder for eventuell syketransport til Norge. Både sykehusbehandling og hjemtransport fra utlandet kan bli svært dyrt. Akutt behandling av hjerteinfarkt på et privat sykehus i USA koster gjerne flere hundre tusen kroner. Kostnadene for hjemreise i sykeseng ledsaget av medisinsk personell er gjerne i samme størrelsesorden.

1.6.3 Tyveri

Tyverier i ulike former er svært vanlig i mange land, ikke minst på typiske turistdestinasjoner. I de tilfellene hvor den reisende blir frastjålet penger, kredittkort og mobiltelefon blir ikke alltid utenriktjenesten involvert, da den reisende selv ordner opp ved å kontakte bank, forsikringsselskap og politi. Dersom den reisende blir frastjålet sitt pass er det imidlertid vanligvis påkrevet med bistand fra norsk utenriksstasjon til å utstede nytt pass eller annet reisedokument.

1.6.4 Arrestasjon og rettsforfølging

Det hender at nordmenn blir arrestert i utlandet. Bakgrunnen for arrestasjonene kan være alt fra mistanke om overskridelse av visum til anklager om seksuelle overgrep og drap. Får en utenriksstasjon informasjon om at en norsk borger er arrestert, vil saken bli gitt høy prioritet. Stasjonen vil arbeide for at vedkommendes rettssikkerhet blir ivaretatt, men vil ikke blande seg inn i selve saken eller ta stilling i skyldspørsmålet. Den vil imidlertid kunne bistå den arresterte med å komme i kontakt med pårørende og andre som vedkommende ønsker å snakke med. Utenriksstasjonen vil videre forsikre seg om at den arresterte nordmannen får tilgang til advokat eller rettshjelp etter de regler og prosedyrer som gjelder på stedet. Dersom ikke vedkommende har fått oppnevnt advokat, kan utenriktstjenesten orientere vedkommende om mulige advokater og formidle kontakt.

Norske borgere som er anklaget i alvorlige straffesaker eller utsatt for alvorlige forbrytelser (jf. kap. 5.5) i utlandet, kan søke Fylkesmannen i Oslo og Akershus om fri rettshjelp. Utenriksstasjonen kan bistå med å videreformidle slike søknader. I enkelte saker kan også bistand fra norsk advokat dekkes.

Norske myndigheter setter klare grenser for fremmede staters adgang til å engasjere seg i rettsprosesser for norske domstoler, og viser selv stor tilbakeholdenhet med å gå inn i de rettslige sider ved saker som forfølges for utenlandske domstoler. aktivt. Norske borgere som er arrestert i utlandet kan ikke forvente rettsprosesser tilsvarende de norske.

1.6.5 Alvorlige kriminalsaker

Norske borgere i utlandet blir tidvis utsatt for grov vold, herunder vinningskriminalitet utført med vold, voldtekter og drap. Behovet for bistand vil kunne variere betydelig avhengig av bl.a. hva slags forbrytelse det dreier seg om, hvor i verden overgrepet har funnet sted og hvor lenge siden ugjerningen er begått. Slike saker gis alltid høy prioritet fra utenriktstjenestens side. Utenriksstasjonenes bistand vil først og fremst være å knytte kontakt med pårørende, eventuelt også med lokalt hjelpeapparat og Sjømannskirken. Videre vil det kunne være aktuelt å opprette kontakt med lokalt politi, rettsvesen og eventuelt advokat dersom offeret ønsker det.

Det er myndighetene i landet hvor den kriminelle handlingen fant sted som er ansvarlig for etterforskning og påtale. Utenlandske politimyndigheter kan anmode om bistand fra sine norske kolleger gjennom politikanaler. Norsk politi vil da både kunne iverksette hurtig oppfølging av de pårørende og på eget initiativ tilby assistanse og informasjon til de utenlandske politimyndigheter som etterforsker saken.

I de tilfeller der norske borgere blir skadet eller drept i utlandet og den antatte gjerningsmannen er fra

et tredje land og klarer å reise tilbake til dette etter ugjerningen, kompliseres straffeforfølgingen. Uavhengig av om Norge har konvensjonsforpliktelse eller utleveringsavtale med vedkommende tredjeland, har de aller fleste land, også Norge, bestemmelser i sin lovgivning som utelukker utlevering av egen borger til fremmed stat. Så lenge den antatte gjerningsmann forblir i sitt hjemland vil det eventuelt måtte gjennomføres rettssak i dette landet ved at straffesaken overføres dit.

1.6.6 Piratvirksomhet

De seneste årene har det vært et økende antall piratangrep, særlig i havområdet utenfor Somalia. Moderne skipsfart er en internasjonal næring. Mannskapet kommer ofte fra flere forskjellige stater, skipet kan være eiet og drevet fra et annet land, og det kan være registrert i og føre flagget til et tredjeland. Dersom et skip blir utsatt for sjørøveri er det i henhold til folkeretten flaggstaten som har hovedansvaret for oppfølging av situasjonen. Dersom det er norske borgere blant mannskapet, vil regjeringen uansett flaggstat søke å bidra til at de norske statsborgerne blir satt fri. I andre tilfeller, hvor tilknytningen til Norge i første rekke er kommersiell, vil norske myndigheters rolle være mer tilbaketrukket med mindre det foreligger særlige omstendigheter som skulle tilsi noe annet.

1.6.7 Soning

Pr. 1. april 2011 soner om lag 60 nordmenn fengselsstraffer i andre land. De fengslede nordmennene er spredt over hele verden. Utenriktstjenesten søker å besøke norske innsatte i utenlandske fengsler som ønsker det så ofte som mulig.

Norske borgere som er fengslet i andre land kan ikke forvente annen standard under soningen enn det som er vanlig i vedkommende land. I mange fengsler vil man imidlertid kunne kjøpe varer og tjenester som gjør soningen enklere. Utenriktstjenesten vil i mange tilfeller kunne bistå med overføring av midler til den fengslede fra pårørende eller andre.

Når rettskraftig dom foreligger kan den dømte søke om soningsoverføring til Norge. Slik søknad kan fremmes via norsk ambassade og behandles av Justisdepartementet. Den europeiske overføringskonvensjonen, som også Norge er tilsluttet, har for tiden 64 medlemsland. Norge har i tillegg inngått en bilateral avtale om soningsoverføring med Thailand og en liknende avtale med Romania.

1.6.8 Bistand til mindreårige

Utenriktstjenesten blir hvert år kontaktet i saker der barn i utlandet har behov for akutt bistand. I de fleste tilfeller dreier det seg om saker der det forelig-

ger dyp uenighet enten mellom foreldrene og barnet eller mellom foreldrene i forhold til barnet. Begge typer saker kan være svært krevende.

Den vanligste type saker hvor det er uenighet mellom foreldre på den ene siden og barn på den andre siden gjelder etterlatte barn. Dersom foreldreansvaret er felles og begge foreldre er enige om å etterlate barnet i utlandet, er det lite norske myndigheter kan gjøre. Kun i saker der det kan påvises omsorgssvikt så lenge barnet er i Norge, kan norsk barnevern gripe inn. Når barnet først er ført ut av landet, har ikke norske myndigheter mulighet til å forfølge saken, selv om barnet er norsk statsborger, med mindre foreldrene samtykker til dette.

Norske barn kan også bli kortvarig etterlatt som følge av bl.a. rus eller psykiske problemer hos foreldrene. Flere ganger i året må utenriktjenesten organisere bistand til barn som er forlatt av sine foreldre under ferieturer til utlandet. Det er utarbeidet egne retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet. Likeledes er det utarbeidet en veileder for norske familier som flytter med barn til utlandet.

En beslektet problemstilling gjelder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som begge deler er straffbart i henhold til norsk lov. Norske myndigheter legger stor vekt på å bekjempe denne typen overgrep og har utarbeidet egne handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. For å avsløre tvangsekteskap ble det i 2009 innført krav om intervju i familieinnvandringssaker for personer som bor i Norge og som var under 25 år da ekteskapet ble inngått, og der ektefellen er statsborger av et visumpliktig land. Hovedansvaret for å koordinere arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse tilligger Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Norske myndigheter kommer regelmessig i kontakt med familier hvor foreldrene har ulike statsborgerskap og som etter samlivsbrudd ikke klarer å bli enige om hvem som skal ha ansvar for barnet. Den bistand som eventuelt kan tilbys den norske parten er begrenset dersom barnet også har annet statsborgerskap og oppholder seg i dette landet.

Særlig utfordrende er barne bortføringssaker, dvs. når et barn tas ut av landet i strid med foreldreansvaret til en av foreldrene. Begrepet omfatter også de tilfeller der et barn holdes tilbake i utlandet etter lovlig ferieopphold/samvær og der et barn bortføres etter at barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Barne bortføring er ulovlig i henhold til norsk rett og straffbart der en samværsforelder bortfører et barn fra den forelder som barnet bor fast hos. Det er også straffbart for foreldre å bortføre et barn fra barnevernet eller fosterforeldre etter vedtak om omsorgsovertakelse.

I 2010 ble det registrert 43 nye saker som berørte 64 barn. I de fleste barne bortføringssaker fra Norge til utlandet i perioden 2004–2010 ble barnet bortført til Sverige (18), deretter fulgte Storbritannia (15), USA (12), Danmark (10), Iran (9), Irak (9), Tyrkia (9), Brasil (8), Spania (8) og Filippinene (7). Det er grunn til å anta at med stadig flere ekteskap og samarbeid på tvers av landegrensene vil antallet barne bortføringssaker øke.

1.7 Forvaltningsmessig bistand

1.7.1 Pass og andre norske reisedokumenter

De fleste konsulære saker gjelder rutinemessige forvaltningsoppgaver av ikke-akutt karakter, bl.a. utstedelse av pass og andre reisedokumenter, utføring av vigsler, notarialforretninger, bistand i adopsjonssaker, ved dødsfall mv. Norske utenriksstasjoner har de senere år utstedt mellom 15 000 og 20 000 pass årlig. Norske borgere som har mistet sitt pass i utlandet og som ikke kan vente på ny ordinær passutstedelse, kan søke om nødpass. Videre utsteder utenriksstasjonene i særlige tilfelle reisedokumenter av en enkel type i stedet for nødpass. Disse reisedokumentene, som bare aksepteres av visse land, gjelder kun for hjemreise til Norge. Slike passerbrev utstedes kun på bakgrunn av skriftlig instruks fra Utlendingsdirektoret (UDI).

En forutsetning for utstedelse av pass til mindreårige er at begge foreldre med foreldreansvar skal signere passøknaden. Dette for å forhindre at en av foreldrene tar barnet ut av landet eller tar med seg barnet bort fra dets faste bosted uten samtykke fra den andre foreldren. Denne bestemmelsen har imidlertid også en ulempe ved at den kan forhindre gjennomføring av lovlige rettsbeslutninger, f.eks. i barne bortføringssaker der barnet befinner seg i utlandet og den av foreldrene som ikke er tilkjent daglig omsorg (ofte bortfører) motsetter seg utstedelse av pass. Det samme kan være tilfellet i saker om kjønnslemlestelse og tvangsgifte der mindreårige utsettes for overgrep i utlandet, men ikke selv er i besittelse av reise-papirer for retur til Norge.

I 2010 ble om lag 27 000 norske pass meldt tapt. Bortkomne pass skal meldes til politiet eller norsk utenriksstasjon. Passene vil da bli registrert som ugyldige både ved Kripos og i Interpols database i Frankrike. Personer som likevel prøver å benytte disse vil da bli anholdt.

Det pågår et løpende arbeid for å gjøre norske pass sikrere. Bl.a. inneholder alle pass som utstedes i dag både ansiktsfoto og fingeravtrykk i biometrisk versjon. Justisdepartementet vil fortsatt prioritere dette arbeidet.

1.7.2 Registrering i Folkeregisteret

Barn født i utlandet blir norsk statsborger dersom faren eller moren er norsk statsborger, men barnet blir ikke automatisk registrert som borger av Norge. Foreldrene må søke om personnummer og registrering i Folkeregisteret før de kan søke pass til barnet. Dette kan gjøres via norsk utenriksstasjon på grunnlag av fødselsdokumenter utstedt av myndighetene i fødselslandet.

Farskap kan bare registreres i det sentrale folke-registeret når farskapet er fastsatt etter reglene i barneloven. Farskap kan følge av pater est-regelen, og kan erkjennes på ambassaden dersom partene har tilstrekkelig tilknytning til Norge, eller et utenlandsk farskap kan legges fram for Nav Internasjonalt for å bli anerkjent etter norsk rett. I noen land er det relativt enkelt å fremskaffe falske dokumenter. Som følge av dette er det i visse land innført krav om DNA-testing i forbindelse med registrering av barn.

1.7.3 Surrogati

Surrogati er en ordning hvor en kvinne inngår avtale om å bli gravid og føde et barn for deretter å overlate barnet til den andre avtaleparten. Surrogatmoren kan være barnets genetiske mor eller egg kan være donert fra den pretenderende moren eller fra en tredje kvinne. Eggdonasjon er ikke tillatt etter norsk lov, noe som innebærer at surrogatmorskap med bruk av befruktede egg fra en annen kvinne enn den som skal bære fram barnet, ikke kan gjennomføres i Norge. Enkelte norske par og enslige reiser til andre land og inngår avtaler med kvinner om at de skal bære fram barn for dem. Når barna blir født, henvender de seg til norsk utenriksstasjon for å få hjelp til fastsettelse av farskap, registrering i folkeregisteret og utstedelse av pass.

I henhold til barneloven regnes den kvinnen som har født barnet som barnets mor. Som barnets far regnes den som moren er gift med ved fødselen. Når moren er ugift, kan en mann erkjenne farskap. I surrogatisaker pålegges det rutinemessig DNA-analyse når surrogatmoren er gift, for å utelukke at kvinnens ektemann er biologisk far til barnet. Utenriksstasjonen er behjelpelig med prøvetaking. Prøvene sendes til Rettsmedisinsk Institutt i Oslo for DNA-analyse.

Det er store etiske og juridiske dilemma knyttet til surrogati. Slik situasjonen er i dag kan barn født som følge av surrogati risikere å ende opp som statsløse og rettløse. Det er også grunn til bekymring for at surrogati vil kunne understøtte en praksis som bidrar til handel med og annen grov utnyttelse av barn. En interdepartemental arbeidsgruppe fremla i juni 2010 en rapport om noen av utfordringene knyttet til surrogati. Regjeringen vil arbeide for større internasjonal forståelse for de mange etiske og juridiske problemstillinger surrogati reiser.

1.7.4 Adopsjon

Barn som adoptertes i henhold til norsk rett blir norske statsborgere i det øyeblikk adopsjonen er gjennomført. Foreldrene kan da via utenriksstasjon søke om registrering i Folkeregisteret og personnummer for barnet. Norske myndigheter er forpliktet gjennom FNs barnekonvensjon og Haag-konvensjonen til å sikre at adopsjon skjer til det enkelte barnets beste og hindre at adopsjonsvirksomheten kan utnyttes av noen til bortføring og handel med barn.

Det ble høsten 2009 fremlagt en NOU om adopsjon der det foreslås en rekke tiltak for å forenkle, effektivisere og styrke kvaliteten på adopsjonsarbeidet. Det arbeides for tiden oppfølging av disse forslagene.

1.7.5 Vigsler

Nordmenn har anledning til å gifte seg etter norsk rett i utlandet, enten for vedkommende lands myndighet, av norsk sjømannsprest eller ved norsk utenriksstasjon. Å inngå ekteskap på utenriksstasjonene er meget populært. Det er til dels lange ventetider på de mest populære stedene (for eksempel i Madrid, Paris og Roma) og flere utenriksstasjoner har måttet innføre begrensninger i antall vigsler.

For at utenriksstasjonene skal kunne foreta vigsler, må vigselen være gyldig både i henhold til norsk lov og lovgivningen i det landet vigselen finner sted. Utenriksdepartementet bemyndiger aktuelle stasjoner til å kunne foreta vigsler etter konsultasjon med vedkommende lands myndigheter. Ingen utenriksstasjon har myndighet til å foreta vigsel mellom norsk borger og borger av landet der utenriksstasjonen befinner seg.

Etter endringene i den norske ekteskapsloven fra 1. januar 2009 der homofile fikk samme rett til å inngå ekteskap som heterofile, har Utenriksdepartementet undersøkt mulighetene for å vie personer av samme kjønn i de land der utenriksstasjonene allerede har vigselsrett. Tilbakemeldingene fra de fleste land er at dette ikke er mulig da slike ekteskap ikke vil være gyldig etter lokal rett.

Dersom vigsler skulle kreve ytterligere ressurser eller ventetiden for inngåelse av ekteskap på enkelte utenriksstasjoner skulle bli uforholdsmessig lang, vil Utenriksdepartementet anbefale at det fremmes en forskriftsendring om at ved vigsel på norsk utenriksstasjon må minst én av brudefolkene være fast bosatt i det landet ekteskapet inngås i.

Selv om bigami ikke er noe stort problem i forhold til vigsler i utlandet, forekommer det at norske statsborgere gifter seg med to eller flere ektefeller i ulike land. I tillegg til å være ulovlig etter norsk lov, skaper bigami store problemer i forhold til arv ved dødsfall, da det finnes to gjenlevende ektefeller som

begge har et gyldig registrert ekteskap og således har krav på arv som ektefelle.

1.7.6 Dødsfall mv.

En naturlig konsekvens av mer omfattende reisevirksomhet til og bosetting i utlandet, er en økning i antall dødsfall. I 2010 fikk utenriktjenesten melding om 753 nordmenn som døde i utlandet og berørt utenriksstasjon bisto i de fleste av disse sakene.

En viktig oppgave i forbindelse med dødsfall er å bistå med varsling av pårørende. Ved dødsfall vil utenriksstasjonen videre kunne bistå med kontakt opp mot lokale myndigheter og informasjon og praktisk hjelp i forbindelse med hjemtransport av kister/urner mv. Utenriktjenesten har imidlertid ikke midler til å dekke kostnader i forbindelse med lokale utgifter eller hjemsendelse i forbindelse med dødsfall.

Arveoppgjør etter dødsfall i utlandet kan være komplisert, særlig hvis avdøde eide fast eiendom i utlandet. Utenriksstasjonene henviser i slike tilfelle etterlatte til å ta kontakt med lokale skiftemyndigheter og advokater for bistand. Normalt vil arveoppgjøret bli enklere dersom det foreligger et godt testament satt opp i samarbeid med lokal advokat.

1.7.7 Annen bistand

Utenriksstasjonene besørger også andre rettslige handlinger for norske borgere i utlandet, i første rekke sjømannssaker, legaliseringer, forkynnelser og rettsanmodninger.

Hvert år gir norske utenriksstasjoner bistand til norske og utenlandske sjøfolk som tar hyre ombord på norskregistrerte skip. Notarialforretninger, og da i særlig grad legaliseringer, er en annen type konsulær bistand som har økt sterkt de senere år. Utenriksstasjonene foretar også andre rettslige handlinger. Dette dreier seg bl.a. om oppgaver som utføres på vegne av norske justismyndigheter knyttet til utlevering av lovbytere og rettsanmodninger, herunder forkynninger, forklaringer og bevisopptak. Utenriksstasjonene er årlig involvert i om lag 800 forkynninger og rettsanmodninger. Dette er oppgaver som utenriksstasjonene fortsatt vil prioritere så lenge det ikke finnes alternative løsninger som ivaretar norske borgers interesser på en god måte.

Utenriksstasjonene tilrettelegger også for mottak av forhåndsstemmer ved alle typer offisielle valg i Norge. Stemmene sendes til den enkelte valgkrets. Og det foreligger derfor ikke noen samlet oversikt over antall stemmer avgitt i utlandet. Ved stortingsvalget i 2009 var det imidlertid anledning til å stemme ved omlag hundre fagstasjoner og to hundre honorære stasjoner.

1.8 Bistand i krisesituasjoner

1.8.1 Bistand fra norske myndigheter

Det vil alltid foreligge en risiko for større ulykker, kriser, terrorangrep eller naturkatastrofer ved reiser til og opphold i utlandet. Dersom en krise skulle oppstå er det viktig å være klar over at også i forbindelse med ulykker og i krisesituasjoner er det myndighetene i vertslandet som har ansvaret for krisehåndteringen på stedet.

I utgangspunktet er det Utenriksdepartementet som vil håndtere en krise som rammer nordmenn i utlandet. Dersom Utenriksdepartementets vanlige organisasjon ikke kan håndtere situasjonen tilfredsstillende, vil det bli satt krisestab i departementet. Ut fra krisens omfang og karakter vil andre departementer og etater kunne støtte Utenriksdepartementets håndtering av krisen. Det vil i slike situasjoner være aktuelt å innkalle Regjeringens kriseråd for å sikre koordinering mellom berørte departementer og andre som er involvert i krisehåndteringen.

Utenriksdepartementet har etablert en egen kriseorganisasjon. Retningsgivende for dette arbeidet har vært St.meld. nr. 37 (2004–2005) om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering og departementet har siden satt krisestab ved flere anledninger, senest under jordskjelvet og tsunamien som rammet Japan i mars i år.

Erfaringene med kriseorganisasjon er overveiende gode. Det foretas imidlertid en løpende vurdering av hvordan organisasjonen kan ytterligere profesjonaliseres, bl.a. gjennom bedre opplæring og øving, nærmere samordning av UD-OPS og krisehåndteringsapparatet, samt innføring av nye tekniske løsninger for å få rask oversikt over og kunne gi beskjed til norske borgere i kriseområder.

Basert på erfaring vil det i krisesituasjoner hvor norske myndigheter har besluttet å bistå med utreise være behov for avklaringer av hvem som skal omfattes av et slikt tilbud. Ved transport til Norge vil tilbudet kun gjelde norske statsborgere og andre som har lovlig opphold i Norge, men det vil bli lagt vekt på å unngå å splitte familier. Sivilforsvaret har planer for bistand til opprettelse av mottakssentra for et større antall nordmenn som kommer hjem etter evakuering fra utlandet.

1.8.2 Internasjonalt krisesamarbeid

De nordiske land samarbeider nært i spørsmål om beredskap og krisehåndtering, både på hovedstadsnivå og i tredjeland. Dette samarbeidet kommer i tillegg til det etablerte nordiske konsulære samarbeidet. Krisesamarbeidet omfatter alt fra beredskapsplanlegging og løpende informasjonsutveksling til felles øvelser og koordinering i reelle krisesituasjoner. Ved behov inngås også lokale avtaler om arbeidsdeling,

bl.a. knyttet til ansvar for mediehåndtering, pårørendesenter og vaktordninger på sykehus, flyplasser mv.

Det formaliserte konsulære samarbeidet mellom landene i EU er fremdeles under utvikling. Samtidig koordinerer ofte flere av EU-landene sin innsats i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer og andre krisesituasjoner, spesielt når det gjelder informasjonsutveksling, men også mht. evakuering. De nordiske EU-land tar aktivt del i EUs samarbeid på dette felt og søker å koordinere sin innsats også med Norge. I enkelte tilfeller har Norge fått delta direkte i koordineringsarbeidet i EU, både lokalt og sentralt.

Utenriksdepartementet vil også fremover legge stor vekt på arbeidet med å bistå nordmenn i utlandet i forbindelse med kriser og katastrofer, både gjennom utvikling og regelmessig øving av kriseberedskapen, ved å legge til rette for forhåndsregistrering av norske reisende og gjennom løpende informasjon og rådgivning til norske borgere i utlandet. I arbeidet med å forbedre kriseinnsatsen vil det bli lagt vekt på å videreutvikle det nordiske krisesamarbeidet og knytte seg til EUs krisehåndteringsarbeid der dette er mulig og anses formålstjenlig.

1.9 Utgiftsdekning

Stadig flere og mer krevende konsulære saker, tidvis kombinert med direkte uansvarlig opptreden fra norske borgeres side, reiser spørsmål om hvorvidt staten har anledning til og bør kreve refusjon fra den enkelte for utgifter knyttet til bistand i utlandet. Dette gjelder både i enkelttilfeller og i mer omfattende nødsituasjoner.

I henhold til gjeldende regler dekkes utenriktjenestens utgifter til konsulær bistand over Utenriksdepartementets driftsbudsjett, mens den enkelte selv dekker egne utgifter.

I utgangspunktet skal samme utgiftsfordeling ligge til grunn ved krisesituasjoner. Det innebærer for eksempel at dersom norske myndigheter finner det riktig å tilby bistand til utreise fra et land eller område, så har den enkelte selv ansvaret for å dekke utgiftene til dette. I praksis betyr dette at vedkommende må bekrefte dekkende forsikring eller undertegne på nødlidenslån. Tilbud om bistand til uttransportering skal i utgangspunktet kun være fra det land eller område hvor det er en farlig situasjon og til et sikkert område. Dette samsvarer med det som de fleste forsikringer dekker. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være aktuelt å utvide tilbudet til å gjelde bistand til transport helt hjem til Norge. I forbindelse med krisen i Japan mars 2011 ble det besluttet å leie inn et fly for å sikre transport til Norge for de nordmenn, deres familier og andre nordiske borgere som ønsket det. Den enkelte betalte selv ordinær billettpris for reisen.

Det er i dag en hovedregel at samtykke til å iverksette tiltak som medfører utgifter utover det ordinære skal innhentes fra den nødstedte eller pårørende før tiltaket iverksettes. Unntak for kravet om samtykke gjøres svært sjeldent og kun i saker der det er akutt og konkret fare for liv. Utenriktjenestens utgifter søkes såfall refundert i ettertid fra den berørte selv, eventuelt ved den reisendes forsikringsselskap.

Det er blitt vurdert om det vil være anledning til å kreve refusjon av utgifter påført det offentlige dersom den nødstedte i utlandet bevisst eller uaktsomt selv har utsatt seg for stor risiko. Det følger av rettspraksis og administrativ praksis i forbindelse med redningsaksjoner i Norge, at det offentlige i særlige tilfeller kan kreve refusjon for redningsutgifter hvor det fra den nødstedtes side er utvist grov uaktsomhet. Høyesterett har avgjort at statens erstatningskrav i slike saker ikke er begrenset til utgifter forbundet med kjøp av private tjenester. Norske myndigheter vil derfor vurdere å søke regress hos nødstedte (eller deres forsikringsselskap) i ekstraordinære tilfeller der det foreligger grov uaktsomhet og hvor preventive hensyn veier tungt.

Utenriksdepartementet tar sikte på å videreføre den strenge praksisen når det gjelder ansvar for dekning av egne utgifter i konsulære saker.

1.10 Norges fremtidige konsulære tjeneste

Regjeringen har i denne meldingen søkt å synliggjøre omfanget og innretningen på dagens konsulære tjenester. Som det fremgår innledningsvis benytter utenriktjenesten betydelige ressurser til konsulært arbeid. I tillegg kommer bistand som ytes fra andre departementer og statlige og kommunale institusjoner og etater.

Etterspørselen etter konsulære tjenester forventes å øke i årene som kommer. For å unngå et stadig stigende gap mellom hva norske borgere i utlandet forventer og hva norske myndigheter vil kunne tilby av konsulær bistand, er det avgjørende å skape bredest mulig enighet om og forståelse for hvilket nivå bistanden skal legges på og hvem som skal kunne nyte godt av denne. Dette er ikke minst viktig sett i lys av både opinionens og medias interesse for det konsulære saksfeltet.

Det må ikke herske noen tvil om at den norske velferdsstaten kun gjelder på norsk territorium og at man i utlandet er underlagt vertslandets lover og regler.

Regjeringen mener at den konsulære bistand også i fremtiden må baseres på prinsippene om personlig ansvar og hjelp til selvhjelp. Det er avgjørende viktig å ha en god og dekkende reiseforsikring.

Regjeringen vil videreføre prioriteringene av akutte og alvorlige konsulære saker, spesielt der liv og helse står på spill. Også saker som berører mindre-

årige og saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene vil gis prioritet.

Det vil bli arbeidet for et enda nærmere konsulært samarbeid med de øvrige nordiske land. Også samarbeidet med EU vil søkes videreutviklet der det anses formålstjenlig.

Arbeidet for å utvikle og sikre oppslutning om multilaterale avtaler på det konsulære felt vil bli videreført. I særlige tilfeller vil også avtaler for enkeltsaker bli vurdert.

Når det gjelder nærmere prioriteringer på de enkelte områder for konsulær bistand, vil disse følges opp i tråd med de føringer som er lagt i denne meldingen.

Det vil arbeides for størst mulig grad av likebehandling for sammenlignbare saker på forskjellige steder i verden. Dette vil imidlertid være krevende av så vel formelle som praktiske grunner.

Regjeringen vil prioritere bistand til nordmenn på kortere utenlandsopphold fremfor bistand til norske statsborgere som er fast bosatt i utlandet.

Gjeldende hovedregel om at norske myndigheter dekker egne utgifter til konsulær bistand mens den enkelte selv betaler egne kostnader vil bli videreført. I saker der den nødstepte har utvist grov uaktsomhet eller hvor preventive hensyn veier tungt, vil norske myndigheter vurdere å kreve refusjon også for egne utgifter.

For å kunne tilby bistand til nordmenn i utlandet kreves det god kompetanse på en rekke forskjellige områder. Det legges vekt på å videreføre arbeidet med å sikre oppdatert og god kompetanse hos alle som arbeider innenfor det konsulære fagfelt. I forlengelsen av dette vil det iverksettes ytterligere tiltak for å bedre den interne og interdepartementale koordineringen av norske myndigheters arbeid med bistand til nordmenn i utlandet.

Regjeringen vil legge vekt på å tilby norske borgere profesjonell, effektiv og ressursmessig forsvarlig konsulær bistand også i fremtiden.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Willy Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, er

glad for at Stortinget nå får mulighet til å diskutere norsk konsulær innsats samlet og i bredde. Det har ikke vært gjort tidligere.

Komiteen vil vise til at det er en forskjell mellom hvilke tjenester som tilbys og hva norske statsborgere forventer av hjelp i utlandet. Det er på tross av at utenrikstjenesten bruker om lag 200 årsverk på konsulær bistand. Norge har totalt 95 ambassader og generalkonsulater, i tillegg kommer 380 honorære konsulater. Komiteen mener antatt behov for konsulær bistand må være et sentralt kriterium for stedsvalg av norske utenriksstasjoner.

Komiteen vil fremheve at alle reisende er forpliktet i henhold til folkeretten til å respektere lovgivingen i det landet man oppholder seg i. Nordmenn i utlandet har heller ikke et rettslig krav på konsulær bistand.

Komiteen er enig med regjeringen i at de førende prinsipper for nordmenn i utlandet må og skal være personlig ansvar og hjelp til selvhjelp. Komiteen vil påpeke at det bør være en selvfølge for alle som reiser å være dekket av en reiseforsikring. Komiteen mener det er viktig at anledningen til refusjon av norske myndigheters egne utgifter brukes ved tilfeller av grov uaktsomhet og når preventive hensyn taler for det.

Samtidig er komiteen klar over at stadig flere nordmenn i utlandet trenger assistanse. Komiteen legger også til grunn at dette kommer til å øke, ettersom nordmenn drar utenlands i stadig større antall og på mer eksotiske destinasjoner.

Komiteen er kjent med at det hvert år kommer noen titalls klager på konsulær bistand. Komiteen er videre glad for at svært få av disse omhandler korrupsjonsanklager og at disse får en korrekt behandling. Det skal være nulltoleranse for korrupsjon i alle deler av norsk forvaltning.

Komiteen støtter arbeidet med et enda nærmere samarbeid mellom de nordiske landene om konsulær bistand. Komiteen legger til grunn at det samme blir gjort i forhold til EU på de steder det anses formålstjenlig. Komiteen vil videre særlig trekke frem viktigheten av samarbeid i beredskap og krisehåndtering.

Komiteen mener det er en selvfølge at det læres av feil og at mangelfulle rutiner og praksis blir endret. Det er derfor viktig at mennesker med relevant erfaring, som pårørende, blir trukket inn i arbeidet med evaluering og øvelser.

Komiteen vil vise til at Utenriksdepartementets Operative Senter (UD-OPS) er en suksess. Senteret øker likebehandlingen av reisende og bidrar til at tjenestene som kan tilbys, blir stadig bedre.

Komiteen mener det er riktig å prioritere akutte saker fremfor mer ordinær saksbehandling, og

mennesker på reise fremfor de som har bosatt seg i utlandet.

Komiteen vil vise til at barnebortføringer, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse alle er ulovlige i henhold til norsk lov. Komiteen mener at dette er svært viktige saker å bidra til en oppklaring i, av menneskelige og allmennpreventive hensyn. Det gjelder også barn tatt ulovlig til Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det ikke er tilfredsstillende at regjeringen fremdeles arbeider med nye tiltak for å bekjempe barnebortføringer. Disse medlemmer vil vise til Dokument 8:111 S (2010–2011), Innst. 326 S (2010–2011) der alle opposisjonspartiene sammen fremmet følgende forslag om tiltak som vil medføre at

- staten stanser innkreving på vegne av barnebortførere
- bidrag fra norsk forelder med foreldreansvar ikke kan disponeres av den bortførende forelder på barnets vegne, gjennom at barnebidrag settes under administrasjon av overformynderiet
- det åpnes for å beslaglegge barnebortføreres norske formue som et straffeprosessuelt tvangsmiddel

- det opprettes et råd for å samordne innsats mellom relevante myndigheter for bistand til norske foreldre som har fått barn bortført

Komiteen vil særlig trekke frem det viktige arbeidet Sjømannskirken gjør for nordmenn i utlandet. Kirken ivaretar et åndelig behov samtidig som den bidrar positivt i en rekke konsulære saker. Det er etter komiteens mening viktig at Sjømannskirkens tilbud ikke svekkes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil be Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Utenriksdepartementet etablere en adgang til å kompensere Sjømannskirken for oppgaver som følger av intensjonsavtalen.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Meld. St. 12 (2010–2011) – om bistand til nordmenn i utlandet – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 1. juni 2011

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Peter Skovholt Gitmark

ordfører