



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Meld. St. 12

(2010–2011)

Melding til Stortinget

## Bistand til nordmenn i utlandet





# Innhold

<b>Oppsummering og hovedbudskap</b> .....	5					
<b>1 Innledning</b> .....	7	5.3			Tyveri.....	23
1.1 Bakgrunn for meldingen.....	7	5.4			Arrestasjon og rettsforfølging.....	23
1.2 Hva er konsulære tjenester.....	8	5.5			Alvorlige kriminalsaker .....	24
1.3 Avgrensninger, presiseringer og sentrale problemstillinger.....	8	5.6			Piratvirksomhet.....	25
		5.7			Soning.....	25
		5.8			Bistand til mindreårige.....	26
<b>2 Prinsipper og praksis for konsulær bistand</b> .....	9	<b>6</b>			<b>Forvaltningsmessig bistand</b> .....	30
2.1 Folkerettslig rammeverk .....	9	6.1			Pass og andre norske reisedokumenter .....	30
2.2 Intet rettslig krav på konsulær bistand .....	9	6.2			Registrering i Folkeregisteret.....	31
2.3 Utenriktjenestens ressursbruk på konsulære saker.....	10	6.3			Surrogati.....	32
		6.4			Adopsjon.....	32
		6.5			Vigslar .....	33
		6.6			Dødsfall mv. ....	33
		6.7			Annen bistand.....	34
<b>3 Internasjonalt konsulært samarbeid</b> .....	14	<b>7</b>			<b>Bistand i krisesituasjoner</b> .....	36
3.1 Nordisk konsulært samarbeid.....	14	7.1			Bistand fra norske myndigheter....	36
3.2 Konsulært samarbeid med EU.....	15	7.2			Internasjonalt krisesamarbeid .....	38
<b>4 Hvem, hvor og når tilbys bistand</b> .....	16	<b>8</b>			<b>Utgiftsdekning</b> .....	39
4.1 Hvem kan få bistand.....	16	<b>9</b>			<b>Norges fremtidige konsulære tjeneste</b> .....	40
4.2 Hvor og når tilbys bistand.....	16					
4.3 Åpenhet og informasjon til publikum .....	18	<b>Vedlegg</b>				
4.4 Varsling.....	20	1			Liste over departementer, etater og organisasjoner som har vært invitert til å komme med innspill i forbindelse med arbeidet med meldingen .....	41
<b>5 Bistand i akutte situasjoner</b> .....	21					
5.1 Ulykker .....	21					
5.2 Sykdom .....	22					





DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Meld. St. 12

(2010–2011)

Melding til Stortinget

---

## Bistand til nordmenn i utlandet

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 1. april 2011,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 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 myndigheters 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 omlag 380 norske honorære konsulatene som er spredt over store deler av verden. Samlet sett benytter utenriktjenesten 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 opptre 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 i 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 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for meldingen

Nordmenn foretar årlig mer enn syv millioner overnattingsreiser til andre land, mens nærmere 80 000<sup>1</sup> norske borgere er registrert som fast bosatt utenfor Norge. Økt handel og internasjonalt samarbeid, bedre økonomi, rimeligere flybilletter og økt satsing på turisme mange steder har bidratt til både flere og lengre utenlandsopphold. Denne utviklingen forventes å fortsette også i årene som kommer.

De aller fleste utenlandsreiser forløper uten problemer. En liten andel av de reisende får imidlertid behov for bistand, men løser dette ved hjelp av sitt forsikringssselskap, medreisende, venner eller slektninger. Årsakene til at man får behov for bistand kan være mange, hvorav tyveri og sykdom er blant de vanligste. Kun en liten del av de bistandstrengende anmoder norske myndigheter om hjelp. 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 fordi mange norske borgere har nær tilknytning til eller bakgrunn fra andre land, og fordi nordmenn i mange tilfeller ønsker mer omfattende og juridisk krevende bistand.

Samtidig stilles det stadig høyere krav til hjelp og støtte fra myndighetene. 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.

Det konsulære saksfelt øker således både i omfang og i kompleksitet. Samtidig er konsulære saker gjenstand for stor og voksende oppmerksomhet i så vel media som i opinionen. I visse tilfeller ser man også at parter i saker forsøker å

bruke medias dekning for å fremtvinge et økt servicenivå fra norske myndigheter i tilknytning til deres sak.

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

Som følge av nordmenns endrede reisemønstre og bosettingsforhold, økte forventninger om bistand fra norske myndigheter, og for å imøtekomme Stortingets henstilling om en gjennomgang av konsulære tjenester, fremlegger Utenriksdepartementet med dette en melding til Stortinget om bistand til nordmenn i utlandet. I arbeidet med meldingen er det innhentet verdifulle innspill fra både statlige og private aktører og samarbeidspartnere<sup>2</sup>.

Formålet med meldingen er 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

<sup>1</sup> Tallet er usikkert grunnet ulik registreringspraksis i ulike land og fordi mange nordmenn ikke registrerer seg ved norsk utenriksstasjon

<sup>2</sup> I forbindelse med utarbeidelse av meldingen har Utenriksdepartementet gjennomført møter med en rekke departementer, etater og andre samarbeidspartnere. Deltakere fremgår av vedlegget til meldingen

bistand til norske borgere i utlandet i årene fremover.

Meldingen inneholder ikke forslag om omfattende endringer i dagens konsulære praksis. I lys av de klare signaler som er kommet fra Stortinget og den store offentlige interesse knyttet til arbeidet med konsulære saker, har regjeringen likevel funnet det riktig å fremlegge denne meldingen.

## 1.2 Hva er konsulære tjenester

Konsulære tjenester defineres gjerne som de tjenester et lands myndigheter tilbyr sine borgere i utlandet. Fra unionsoppløsningen i 1905 og frem til slutten av 1950-årene var denne bistanden i hovedsak konsentrert om sjøfolk og næringsdrivende. I dag kommer langt de fleste anmodninger om bistand fra turister og andre reisende, samt fra norske borgere som har valgt å bosette seg i utlandet for kortere eller lengre tid.

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 viderefremming av søknadspapirer som normalt bare tar få minutter, til arrestasjons- og barnebortføringssaker som kan ta flere årsverk å følge opp.

## 1.3 Avgrensninger, presiseringer og sentrale problemstillinger

Ikke all bistand som norske myndigheter tilbyr nordmenn i utlandet regnes som konsulær bistand. Hjelp til norske borgere utsendt av nor-

ske myndigheter gjennom utenriktjenesten eller til personer som deltar i internasjonale militære operasjoner eller annen internasjonal tjeneste, betraktes normalt ikke som konsulær bistand og omtales derfor ikke nærmere i meldingen. Det gjør heller ikke utenriktjenestens bistand til norsk næringsliv eller arbeidet for fremme av norske kulturelle interesser i utlandet.

Utenriktjenestens kontakt med nordmenn i Norge, det være seg av faglig eller næringsøkonomisk karakter, regnes heller ikke normalt som konsulær bistand. Arbeidet på utlendingsfeltet, dvs. behandling av visumsaker, arbeids- og oppholdstillatelser m.v., 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. Innen EU og Schengen-samarbeidet regnes imidlertid arbeidet med utlendingssaker som en del av det konsulære fagfelt<sup>3</sup>.

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 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.

<sup>3</sup> Jf. kapittel 3.2



## 2 Prinsipper og praksis for konsulær bistand

### 2.1 Folkerettslig rammeverk

I følge folkeretten er man forpliktet til å respektere lovgivningen i det land man til enhver tid befinner seg i. Det gjelder både for egne innbyggere og for besøkende. Hvordan en stat utøver myndighet på sitt territorium er i følge folkeretten å anse som statens interne anliggende. Mennekerettslige og andre internasjonale forpliktelser som staten er bundet av setter likevel grenser for hvordan den kan behandle så vel egne som andre lands borgere.

Hva slags bistand norske myndigheter kan yte overfor norske borgere i utlandet avhenger 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. De viktigste multilaterale avtalene for Norge på det konsulære området er *Wienkonvensjonen om konsulært samkvem*<sup>4</sup> og *Helsingforsavtalen om nordisk samarbeid*<sup>5</sup>. I tillegg har Norge inngått enkelte bilaterale konsulære avtaler.

### 2.2 Intet rettslig krav på konsulær bistand

Hovedansvaret for bistand til nordmenn i utlandet er tillagt utenriktjenesten. I henhold til første paragraf i utenriktjenesteloven<sup>6</sup> 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 straffefølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Utenriktjenesten utfører oppgavene på egne vegne eller på vegne av andre norske myndigheter og institusjoner. Bestemmelsene i utenriktjenesteloven har utfyllende bestemmelser i utenriksinstruksen<sup>7</sup>.

Nordmenn i utlandet har imidlertid *ikke rettslig krav* på konsulær bistand<sup>8</sup>. Dette skyldes blant

#### Boks 2.1 Wienkonvensjonen og Helsingforsavtalen

*Wien-konvensjonen om konsulært samkvem* gir et omfattende rammeverk for konsulære forbindelser. Konvensjonen gir en nærmere angivelse av de konsulære funksjonene og understreker vertslandets forpliktelse til å legge til rette for at ambassader, generalkonsulater og honorære konsulater kan ivareta disse. Konvensjonen etablerer bl.a. et helhetlig system for at statene skal kunne yte sine borgere konsulær beskyttelse.

*Helsingforsavtalen* danner grunnlaget for det nordiske samarbeidet. Avtalen inneholder rammebestemmelser for det konsulære samarbeidet mellom de fem nordiske lands utenriksdepartementer og mellom landenes representasjoner i utlandet. Et sentralt element i avtalen er at nordiske utenriktjenestemenn skal kunne bistå borgere fra andre nordiske land dersom dette landet ikke har diplomatisk representasjon på stedet. Innenfor det nordiske samarbeidet er det også lagt opp til et nært samarbeid i forbindelse med naturkatastrofer, krise- og krigstilstander m.v.

<sup>4</sup> Wien-konvensjonen av 24. april 1963 om konsulært samkvem

<sup>5</sup> Samarbeidsavtale av 23. mars 1962 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige

<sup>6</sup> Lov av 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten

<sup>7</sup> Utenriksinstruksen av 13. desember 2003 med kommentarer

<sup>8</sup> Det fremgår av forarbeidene til utenriktjenesteloven at «Reglene er ikke ment å gi den enkelte borger noen rett til å kreve at utenriktjenesten skal intervensere i en bestemt enkelt-sak. Spørsmålet om utenriktjenesten skal gripe inn i konkrete tilfeller er undergitt forvaltningens frie skjønn.»

**Boks 2.2 Viktigheten av å kjenne lokale bestemmelser og tradisjoner**

Regler for Dubais innbyggere, turister, offentlige og private institusjoner

Lovbrudd	Straff
«Usømmelig» atferd (kyssing, holde hender)	Advarsel eller bot (særs grove brudd kan medføre fengsel og/eller deportasjon)
Alkoholinntak utenfor designerte områder	Bot eller fengsel
Kjøp av alkohol uten alkohollisens	Bot eller fengsel
Kjøring i påvirket tilstand	Bot, fengsel og/eller deportasjon – konfiskering av kjøretøy
Narkotikamisbruk eller besittelse av narkotika	Bot, fengsel og deportasjon
Manglende respekt for Islams skikker og symboler	Bot, fengsel og deportasjon
Manglende respekt for andre religioners skikker og symboler	Bot eller fengsel
Vulgær språkbruk	Bot eller fengsel
Forsøpling og spytting	Advarsel eller bot
Unnlatelse av å plukke opp avføring etter hunder (kjæledyr)	Advarsel eller bot
Hærverk mot offentlige fasiliteter	Bot
Manglende respekt for miljø og omgivelser	Advarsel eller bot

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. Hva slags konsulære tjenester som kan tilbys vil derfor avhenge av flere sett med lovgivning, vedkommendes tilknytning til Norge og oppholdslandet, samt tilgjengelige konsulære ressurser. 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. I noen tilfeller kan det som i Norge knapt vil vekke myndighetenes interesse, bli betraktet som en alvorlig forbrytelse i utlandet. Flere har smertelig fått erfare at det er stor forskjell på å bli pågrepet med et lite kvantum hasj i Norge og i enkelte land i Midtøsten. Andre har kommet i vanskelige situasjoner under besøk til svigerforeldre i utlandet, fordi barna er blitt ansett som borgere av vedkommende land, hvor det juri-

diske forhold mellom foreldre og barn er meget forskjellig fra i Norge. Det vil derfor alltid være viktig å sette seg inn i besøkslandets regler og skikker, og utvise forståelse og respekt i møte med disse.

**2.3 Utenriktjenestens ressursbruk på konsulære saker**

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<sup>9</sup> hvor det er utsendt personell fra Norge. I

<sup>9</sup> En *diplomatisk fagstasjon* er en ambassade, fast delegasjon eller annen utenriksrepresentasjon bestyrt av utsendt utenriktjenestemann. En *konsulær fagstasjon* er et generalkonsulat eller konsulat bestyrt av fagtjenestemann. En honorær utenriksstasjon er et generalkonsulat, konsulat eller visekonsulat bestyrt av honorær representant. *Utenriksstasjon* er en felles betegnelse på ambassader, konsulater og delegasjoner

t tillegg kommer arbeid med bistand til nordmenn i utlandet fra Utenriksdepartementet i Oslo og Norges omlag 380 honorære konsulater, samt fra øvrige nordiske lands konsulater på steder der Norge ikke er representert.

Hvor store personellressurser fagstasjonene benytter på konsulære gjøremål varierer betydelig, fra nesten ingen for ambassaden i Astana til flere årsverk ved ambassadene i Manila og Bangkok. Samlet bruker fagstasjonene om lag 150 årsverk til å bistå nordmenn konsulært, noe som tilsvarer i overkant av 13% av deres totale personellressurser.

For mange av de honorære konsulatene er denne prosentandelen betydelig høyere. For flere av konsulatene er bistand til nordmenn deres viktigste oppgave. Ikke minst gjelder dette for konsulatene i områder med mange besøkende og store kolonier av fastboende nordmenn, spesielt i Spania og Hellas, men også i Tyrkia, Brasil, Frankrike, Italia og på Kypros.

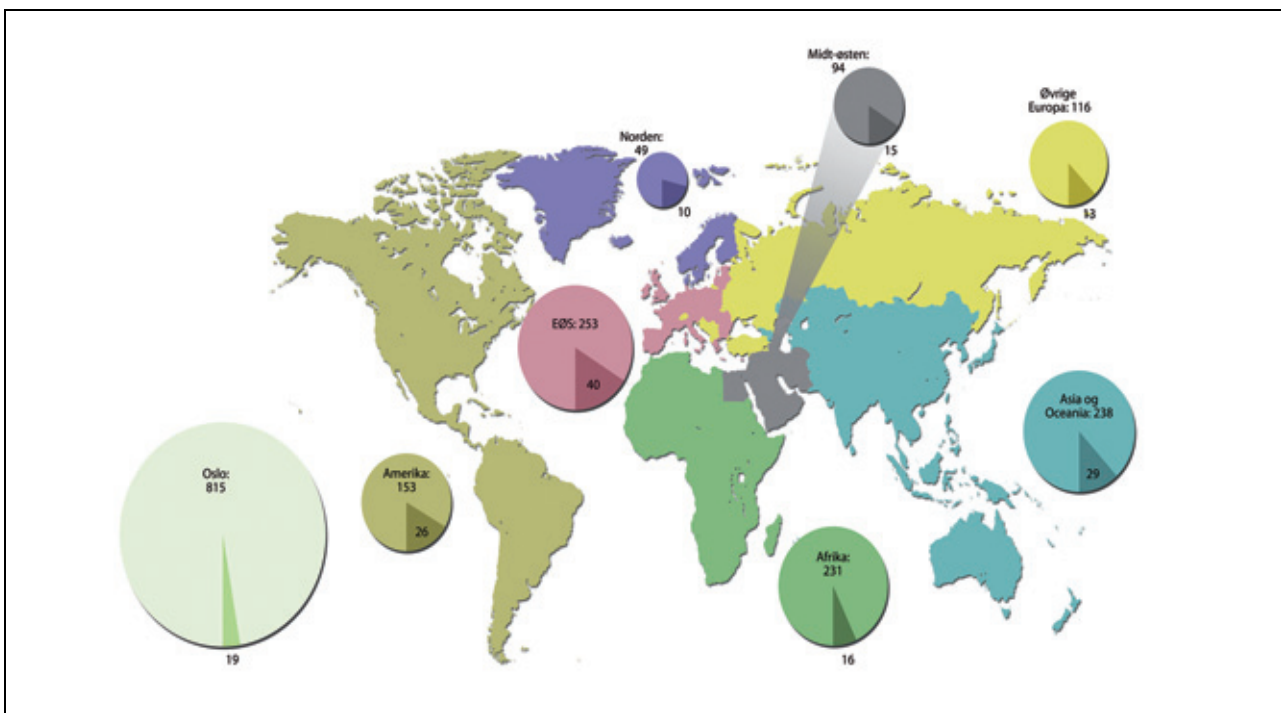
I april 2010 ble det opprettet et eget operasjonssenter (UD-OPS) i Utenriksdepartementet i Oslo. Tretten personer er tilknyttet senteret som er åpent på døgnkontinuerlig basis. UD-OPS håndterer normalt om lag hundre konsulære forespørsler pr. døgn. En sentral oppgave for senteret er å bistå publikum i utlandet, da alle henvendelser som rettes til utenriksstasjonene utenfor kon-

tortid 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 konsulære tjenester blir konsekvent fra utenriksstasjon til utenriksstasjon. Opprettelse og drift av UD-OPS er gjort ved omdisponeringer innenfor Utenriksdepartementets eksisterende budsjett. Etter snart ett års drift er vurderingen, basert på så vel interne evalueringer som tilbakemeldinger fra publikum, at UD-OPS har ført til både bedre og mer likeartet konsulær bistand.

Totalt sett arbeider omlag 20 personer med konsulære saker på fulltid i Utenriksdepartementet. I tillegg er flere personer involvert i juridiske, kommunikasjonsmessige og andre aspekter ved de konsulære sakene. Utover dette kommer det administrative støtteapparatet. Samlet sett benytter utenriksstasjonene således anslagsvis omlag 200 årsverk på å bistå norske borgere i utlandet.

Alle forvaltningens enkeltvedtak kan påklages i henhold til reglene i forvaltningsloven<sup>10</sup>. Dette gjelder også på det konsulære området. Enkelte klagesaker skal behandles av vedkommende fagdepartement eller fagetat, som for

<sup>10</sup> Lov av 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker



Figur 2.1 Totalt antall årsverk i utenriksstasjonene og antall årsverk til håndtering av konsulære saker

### Boks 2.3 Oppgaver for en ambassade med stor pågang av konsulære saker

Ambassaden i Aten har omlag 600 fastboende nordmenn innen sitt ansvarsområde. I tillegg reiser årlig om lag 360 000 norske turister til Hellas inkludert Kypros. Det er åtte honorære konsulater i Hellas og ett honorært general-konsulat på Kypros. Ambassaden og konsulatene har stor konsulær pågang hele året. Arbeidsoppgavene inkluderer de aller fleste typer konsulære saker, hvorav de vanligste er farskapssaker, vigsler, registrering av skilsmisser, dødsfall, ulykker, fengslinger, ulike helse- og sosialsaker, saker knyttet til psykisk syke eller rusmisbrukere, tvangsinnleggelse, hjemsending, tapte pass og nødlidnehetslån. Ambassaden besvarer også jevnlig henvendelser fra gresk politi angående verifikasjon av innvandreres norske reisedokumenter og gir bistand og råd til norske fornærmede, vitner eller tiltalte i rettssaker.

eksempel klager på passutstedelse som skal behandles av Politidirektoratet. 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 bistandstrengende. Utenriksstjenesten tar uansett alle klagene alvorlig og verdsetter alle typer konstruktive tilbakemeldinger og søker å ta lærdom av disse for å tilby enda bedre konsulære tjenester i tiden fremover.

En liten andel av henvendelsene inneholder påstander om ulike former for korrupsjon. Det er absolutt nulltoleranse for alle former for korrupsjon i utenriksstjenesten, og det er opprettet en egen varslingskanal slik at også anonyme henvendelser kan bli fanget opp og fulgt opp på en korrekt måte.

Det er i noen få tilfeller blitt fremmet krav om åpen høring i Stortinget om utenriksstjenestens håndtering av konkrete konsulære saker. Etter å ha mottatt skriftlig informasjon fra Utenriksdepartementet, har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ikke funnet det nødvendig med høringer.

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 særlige tilfelle, som for eksempel oppfølgingen av saken vedrørende to norske borgere som er dømt til døden i Kongo, har omfattende ressurser, både økonomiske og personellmessige, blitt benyttet. 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.

### Boks 2.4 De honorære konsulatene

Norges krav om et eget konsulatvesen var den direkte foranledning til unionsoppløsningen med Sverige i 1905. I begynnelsen var konsulatene nært knyttet til norsk skipsfart og skipsfartsnæringens behov for assistanse. Som et resultat av dette ble konsulatene konsentrert om havnebyer. Skipsfartens behov er fremdeles en viktig oppgave for mange konsulater, men stadig oftere utgjør bistand til enkeltpersoner og norsk næringsliv de mest sentrale oppgavene.

Både arbeidsoppgaver og arbeidsmengde varierer betydelig i forhold til konsulatenes beliggenhet og antall nordmenn på stedet. Ved enkelte fjerntliggende konsulater er det svært få oppgaver knyttet til bistandstrengende nordmenn, mens andre konsulater benytter det meste av sine ressurser til slike oppgaver.

De honorære konsulene utfører sine oppgaver for Norge og norske borgere uten personlig vederlag. Det er kun forhåndsdefinerte utgifter i embets medfør og i noen tilfeller kontorutgifter som dekkes av norske myndigheter. En viktig del av de honorære konsulatenes arbeidsoppgaver og inntekter har vært knyttet til arbeid på utlendingsfeltet og pass. Som følge av omlegginger på disse arbeidsfeltene vurderer Utenriksdepartementet for tiden både omfang, oppgaver og finansiering av de honorære konsulatene. I denne vurdering inngår nordmenns reise-mønster og bistandsbehov som et viktig element.

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.

### **Boks 2.5 Lærdommer for utenriktjenesten**

En nordmann ble fanget i et juridisk mareritt på Filippinene og kunne ikke forlate landet. Hans sak ble offentlig kjent i 2004 gjennom en serie artikler i en norsk avis. Saken avdekket blant annet at utenriktjenesten ikke hadde god nok forståelse av eller grepet fatt i en del grunnleggende spørsmål på et tidlig nok tidspunkt eller sikret tilstrekkelig overføring av informasjon og kontakter ved stillingsskifter. Denne saken har vært brukt i intern opplæring i Utenriksdepartementet for å sikre at utenriktjenesten tilbyr god bistand til riktig tid.



## 3 Internasjonalt konsulært samarbeid

Det internasjonale konsulære samarbeidet er basert på *Wien-konvensjonen om konsulært samkvem*<sup>11</sup>, supplert med andre multilaterale og bilaterale avtaler.

### 3.1 Nordisk konsulært samarbeid

Helt siden opprettelsen av den nordiske passunion<sup>12</sup> og inngåelsen av Helsingforsavtalen har det vært et tett administrativt og konsulært samarbeid mellom de nordiske land og mellom de nordiske utenriks tjenester, både på hovedstadsnivå og mellom utenriksstasjonene i tredjeland.

Med unntak av Island, som på grunn av sin størrelse har meget begrensede muligheter til å yte konsulære tjenester, har den konsulære bistanden om lag samme innretning og nivå i alle de fem nordiske land. Det er imidlertid ulikheter når det gjelder den interne organisering og ressursbruk.

Det nordiske samarbeidet er løpende og tett over hele det konsulære felt. Det er etablert nordiske arbeidsgrupper på en rekke konsulære fagområder, og representanter for embetsverket i de fem land møtes regelmessig til koordinerings- og informasjonsmøter. Det finner også sted utveksling av tjenestemenn mellom utenriksdepartementene. I utlandet møtes nordiske utsendte diplomatiske og konsulære tjenestemenn til lokale kontakt- og samordningsmøter.

#### Boks 3.1 Den nordiske passunionen

Den nordiske passunion ble etablert 1. juli 1954. Avtalen sikrer at statsborgere i de nordiske land kan reise fritt over grensene i Norden uten å medbringe pass og bosette seg i hele Norden uten å måtte søke om oppholdstillatelse.

#### Boks 3.2 Nordisk konsulært samarbeid

Høsten 2010 ble den norske ambassaden i et afrikansk land informert om at en dansk borger var arrestert for å ha oversittet sitt turistvisum. Den norske ambassaden opprettet raskt kontakt med den danske ambassaden i nærmeste afrikanske land, og etter godkjenning fra danskene tok den norske ambassaden også kontakt med lokal advokat og myndighetene i landet der den danske borgeren var anholdt. En knapp måned senere ble den danske borgeren løslatt mot kausjon og forlot landet få dager senere. Den norske ambassaden har fått meget positive tilbakemeldinger fra danske myndigheter for sin bistand i denne saken.

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<sup>13</sup>.

Det er bred enighet blant de nordiske land om å arbeide for ytterligere å utvikle og styrke det konsulære samarbeidet. En rekke tiltak er til vurdering, blant annet utvidet samarbeid om reisedokumenter, felles registreringsprosedyrer ved utenriksstasjonene, felles retningslinjer for utnevning av de honorære konsulene mv.

På andre områder synes en videre harmonisering mer problematisk på grunn av ulike regler og forskjellig organisering av den konsulære bistanden. Også de nordiske lands ulike EU-tilknytning setter grenser for hvor langt man kan gå for å formalisere det nordiske konsulære samarbeidet.

<sup>11</sup> Jf. faktaboks 2.1

<sup>12</sup> Jf. protokoll av 1. juli 1954

<sup>13</sup> Jf. kapittel 7.2

### 3.2 Konsulært samarbeid med EU

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.

I henhold til Lisboatraktaten<sup>14</sup> skal enhver EU-borger i tredjeland ha rett til enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheters beskyttelse på samme vilkår som statsborgere av denne medlemsstaten dersom medlemsstaten borgeren er statsborger i ikke er representert i dette tredjeland. For å sikre gjennomføring av denne bestemmelsen arbeides det for så vel nærmere informasjonsutveksling som bedre koordinering av EU-landenes nasjonale innsats på det konsulære felt og innen krisehåndtering. Det hersker tilbakeholdenhet hos flere EU-land mht. større grad av overnasjonalitet på det konsulære området.

Konsulære saker har så langt ikke fått noen plass i EUs nye felles utenriksstjeneste (EEAS). Det er ikke etablert noen form for konsulatsesjon eller liknende i organisasjonen. EU-landene har ulike ønsker og behov hva gjelder EEAS' rolle i konsulære saker. Flere mindre land ønsker at EU-representasjonene i tredjeland skal ha et ansvar også for konsulære saker, mens store land som Frankrike, Tyskland og England ikke ønsker dette. En eventuell utvidelse av EEAS til også å gjelde konsulære saker er dermed noe som vil ligge fram i tid. Blant de nordiske land er det enighet om at utviklingen i EU ikke skal forhindre et enda nærmere nordisk konsulært samarbeid.

I EU ses i stor grad utenriksstasjonenes arbeid overfor tredjelandsborgere som søker tillatelse til innreise og opphold i Schengenlandene i sammenheng med arbeidet med Schengenlandenes bistand til egne borgere i utlandet. 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.

Det er ikke utenkelig at visumadministrasjonen på sikt blir innlemmet i EEAS fordi det allerede eksisterer en felleskapspolitikk på dette området. EUs arbeidsprogram for det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i perioden 2010-2014, Stockholmsprogrammet, har bl.a. som målsetting å utrede mulighetene for å etablere en felles europeisk utstedelsesmekanisme for visum. Det er videre en målsetning å etablere flere samlokaliserte Schengen- visumkontorer<sup>15</sup>. Slike felles visumkontorer kan erstatte dagens system der alle eller mange av medlemslandene har utenriksstasjoner i en og samme by og utsteder visum til det samme territoriet. Et mulig utviklingstrekk er at eventuelle framtidige visumkontorer som tar imot publikum blir innlemmet administrativt i EU-delegasjonene, og at de på sikt også ivaretar enkelte typer konsulære tjenester. Dersom EU videreutvikler samarbeidet på det konsulære fagfeltet på basis av det allerede eksisterende samarbeidet om visumadministrasjon, vil dette få konsekvenser også for Norge. Regjeringen vil følge denne utviklingen i EU nøye, og løpende vurdere behovet og mulighetene for en eventuell formell tilknytning til EUs samarbeid på dette området.

<sup>14</sup> Jf. Lisboatraktatens artikkel 23

<sup>15</sup> Common Application Centres - CAC

## 4 Hvem, hvor og når tilbys bistand

Spørsmål om hvem som bør tilbys norsk konsuler bistand og hvor og når slik bistand skal kunne ytes, kan umiddelbart fremstå som uproblematisk. I mange situasjoner vil imidlertid slike grunnleggende spørsmål være vanskelige å besvare da gruppen av bistandssøkerne blir en stadig mer hetrogen og forventningene øker.

### 4.1 Hvem kan få bistand

Iht. utenriksstjenesteloven har utenriksstjenesten til oppgave å tilby bistand til *norske borgere*<sup>16</sup>. 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. Disse er omtalt senere i kapittelet.

Også visse *utenlandske statsborgere* skal få tilbud om enkelte typer konsuler bistand. Dette gjelder flyktninger eller statsløse personer bosatt i Norge som innehar norsk reisebevis for flyktninger eller utlendingspass<sup>17</sup>. Det stilles her krav om *både* bosetting i Norge og at vedkommende har norsk reisedokument. Videre praktiseres det at vedkommende utlending som anmoder om assistanse under opphold i utlandet må ha benyttet seg av det norske reisedokumentet på reisen. Dersom vedkommende utlending har reist på et annet reisedokument, da som regel et reisedokument utstedt av myndighetene i det land vedkommende kommer fra, må eventuelle anmodninger om hjelp under opphold i tredjeland rettes til myndighetene i landet som har utstedt reisedokumentet.

Utlendinger som har fått norsk reisedokument og benytter dette for reise tilbake 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.

#### Boks 4.1 Bistand fra hvilket land?

En tsjetsjener med varig oppholdstillatelse i Norge vil som regel ha eller kunne få russisk pass. Dersom vedkommende benytter det russiske passet og på reise i Tyrkia får behov for hjelp, vil anmodning om hjelp i Tyrkia måtte rettes til nærmeste representant for russiske myndigheter.

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. Skulle vedkommende for eksempel bli arrestert i sitt opprinnelige hjemland, vil både eventuell rettssak, dom og soning finne sted tilsvarende som for andre statsborgere av vedkommende land. Eventuell hjelp fra norske myndigheter vil i slike tilfeller være helt avhengig av eksplisitt tillatelse fra myndighetene i den bistandstrengendes hjemland. Anmodning om besøk eller annen hjelp vil erfaringsmessig som regel *ikke* bli etterkommet. Tilsvarende vil norske myndigheter være svært tilbakeholdne med å gi utenlandske myndigheter tilgang til personer som er norske statsborgere selv om vedkommende også har annet statsborgerskap, med mindre personen selv ønsker det.

### 4.2 Hvor og når tilbys bistand

Den hjelp som norske myndigheter kan tilby avhenger også av hvilket land man befinner seg i og hvorvidt man er på kortere opphold eller er fast bosatt i utlandet.

Den største gruppen personer som får bistand fra utenriksstjenesten er norske statsborgere *bosatt i Norge* som trenger hjelp i forbindelse med kortere opphold i utlandet<sup>18</sup>. I praksis legger utenriksstjenesten til grunn de opplysninger som er

<sup>16</sup> Jf. Utenriksloven § 1

<sup>17</sup> Jf. Utenriksinstruksen kapittel 8



#### **Boks 4.2 Utbetalinger til stønadsmottakere som bor/ oppholder seg i utlandet.**

Hvert år utbetales vel 4 milliarder kroner til norske stønadsmottakere som oppholder seg i utlandet. Beløpet inkluderer alle typer ytelser som behandles og utbetales fra NAV Internasjonalt til brukere i utlandet. Hovedtyngden av utbetalingene gjelder alderspensjon, uførepensjon og gjenlevendepensjon.

I tillegg utbetaler NAV ytelser til personer som oppholder seg i utlandet for andre typer persongrupper, bl.a.

- Pensjon til pensjonister som pendler mellom Norge og utlandet og oppholdet i utlandet varer inntil seks måneder hvert år
- Familiemedlemmer bosatt i hjemlandet til arbeidsinnvandrere fra EU-land. Flere av disse kan ha rett til korttidsytelser fra folketrygden, for eksempel helsetjenester, barnetrygd og kontantstøtte
- Arbeidsinnvandrere fra EU-land med sykepengerrettigheter. Disse kan oppholde seg i hjemlandet under sykmeldingsperioden. De samme personene opparbeider pensjonsrettigheter i folketrygden
- Forsørgertillegg til pensjonister bosatt i Norge som forsørger ektefelle og barn bosatt i utlandet

registrert i folkeregisteret i vurderingen av hvor vedkommende er bosatt.

Et stadig økende antall norske statsborgere er bosatt i utlandet. Mange av disse har et vedvarende tett forhold til norske myndigheter.

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. En norsk statsborger bosatt i Spania har et annet forhold til spanske myndigheter enn en nordmann på chartertur til Kanariøyene. En norsk statsborger

<sup>18</sup> I Folketrygdloven §2.1 defineres «bosatt i Norge» som følger: *Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. En person som flytter til Norge, regnes som bosatt fra innreisedatoen. Det er et vilkår for medlemskap at vedkommende har lovlig opphold i Norge. Ved midlertidig fravær fra Norge som ikke er ment å vare mer enn 12 måneder, regnes vedkommende fortsatt som bosatt her*

bosatt i Frankrike på ferie i Thailand er ikke i samme situasjon som en nordmann bosatt i Norge på ferie samme sted.

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»*

Oppfølgingen av dette vil i praksis også måtte påvirkes av om det er tale om ordinær hjelp i enkelttilfeller eller hjelp i forbindelse med kriser<sup>19</sup>.

Nordmenn fast bosatt i utlandet tar ofte kontakt med utenriksstjenesten med anmodning om hjelp overfor lokale myndigheter i bostedslandet. 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 henvise fastboende nordmenn til lokale myndigheter der dette er mulig og naturlig.

#### **Boks 4.3 Urealistiske forventninger**

En ung mann på helgetur i en europeisk storby ringer til UD-OPS. Han har vært på byen med kamerater men har kommet bort fra dem. Han er tydelig påvirket og desorientert og lurer på om ikke UD-OPS kan hjelpe ham med å finne tilbake til hotellet som han ikke husker navnet på. UD-OPS prøver å forklare at han må ringe til sine kamerater for at de kan finne tilbake til hverandre. Han blir opprørt og lurer på hvorfor UD-OPS ikke kan bruke GPS på telefonen hans for å lede ham i riktig retning. Det ender med at han får kontakt med sine kamerater og de hjelper ham tilbake til hotellet.

<sup>19</sup> Jf. kapittel 7

#### Boks 4.4 Psykisk syke

Utenriktjenesten må stadig oftere bistå norske borgere som er eller blir alvorlig *psykisk syke* utenfor Norge. Personer med alvorlige sinnslidelser er ofte særlig utsatt og vanskelig å hjelpe. Det er derfor etablert en særordning, administrert av Fylkesmannen, for bistand til og hjemhenting av alvorlig psykisk syke nordmenn i utlandet. Den medisinske vurdering av hvorvidt personen bør hentes hjem gjøres av helsepersonell, og det er en forutsetning for hjemsendelse at hjemreisen skjer frivillig. De seneste år har årlig 15 – 30 alvorlig psykisk syke norske borgere blitt hentet hjem til Norge. Personer med alvorlig psykisk lidelse som ikke kan ta vare på seg selv i utlandet kan få passnekt eller få inndratt pass ved hjemkomst. Dette vil som regel kun være aktuelt i tilfeller der en person ved mer enn én anledning har befunnet seg i utlandet med en psykisk lidelse uten å kunne ivareta seg selv under oppholdet.

Det er også et stadig økende antall fastboende nordmenn i utlandet som har mer omfattende bistandsbehov eller er psykisk syke og som har rettigheter i forhold til norske regler. For disse kan det være en særlig utfordring å forholde seg til de mange myndighetsinstanser i Norge. De har derfor ofte et stort behov for bistand fra utenriksstasjonene. Regjeringen vil også av denne grunn prioritere arbeidet med å gjøre det enklere å komme i kontakt med relevante myndigheter i Norge og koordinere de ulike tjenestetilbud.

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<sup>20</sup> og Nordisk konvensjon om trygd<sup>21</sup>. 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. Samtidig er det viktig å være klar over at alle konsulære saker er forskjellige og at det ikke vil være mulig eller riktig å håndtere alle saker på samme måte.

#### 4.3 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.

Utenriksdepartementet anser det som en viktig oppgave å søke å redusere gapet mellom forventninger og tilbud om konsulær bistand. Dette søkes gjort ved aktiv spredning av generell informasjon til publikum og åpenhet omkring arbeidet med enkeltsaker innenfor de grenser som settes av hensynet til personvern.

Gode forberedelser er et viktig bidrag til et vellykket utenlandsopphold, uansett sted eller oppholdets varighet. Erfarne reisende vil i tillegg til å ha innhentet informasjon om selve reisemålet, ha tenkt igjennom hva som vil kunne skje i en vanskelig situasjon. I denne sammenheng er det viktig med gyldig og dekkende forsikring, samt oppdatert informasjon om hvilken bistand som kan forventes fra norske myndigheter.

Utenriktjenestens informasjon og praktiske råd, samt offisielle reiseråd, finnes på [www.landsider.no](http://www.landsider.no). Utenriksdepartementet vil også i tiden fremover legge vekt på at de offisielle reiserådene skal være informative og oppdaterte og vil legge vekt på nordisk koordinering av disse. Fra [www.landsider.no](http://www.landsider.no) kan man enkelt gå videre til mer landspesifikk informasjon fra den enkelte utenriksstasjons hjemmeside. Sidene oppdateres løpende, og nye tjenester vurderes innført. Utenriksdepartementet vurderer også løpende mulighetene som ny teknologi og nye sosiale medier gir for både dialog og for raskt å nå ut til flere.

Det er utarbeidet en egen brosjyre med informasjon om den bistand nordmenn kan forvente ved opphold i utlandet. I denne er også reisevevreglene publisert. Brosjyren distribueres via utenriksstasjonene og vil også på andre måter bli gjort tilgjengelig for publikum. Den kan også lastes ned gratis fra internett<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Nordisk konvensjon av 14. juni 1994 om sosialhjelp og sosiale tjenester

<sup>21</sup> Nordisk konvensjon av 18. august 2003 om trygd

<sup>22</sup> Se [www.landsider.no](http://www.landsider.no)

#### Boks 4.5 Offisielle reiseråd

Det finnes to hovedtyper offisielle reiseråd i Norge: Utenriksdepartementets reiseråd og norske helsemyndigheters helsefaglige råd til reisende.

Utenriksdepartementet gir *offisielle reiseråd* når det anses å være grunn til å råde nordmenn fra å reise til et bestemt land, område eller region, eller til å forlate stedet. Årsaken er vanligvis krig, krigsliknende tilstander eller andre former for uroligheter som etter en samlet vurdering av sikkerhetsrisikoen tilsier at norske borgere ikke bør reise til stedet eller oppholde seg der. Offisielle reiseråd gis og oppheves etter en konkret vurdering av den aktuelle situasjon.

Norske helsemyndigheter gir *helsefaglige reiseråd* til norske borgere. Disse rådene publiseres på helsemyndighetenes hjemmesider på internett. Utenriksdepartementets landsider har lenker til de helsefaglige reiserådene. På denne måten kan norske borgere skaffe seg samlet oversikt på ett sted over råd og informasjon fra norske myndigheter beregnet på nordmenn som er på reise, eller har planer om dette.

Utenriksdepartementet har videre lagt til rette for at nordmenn via internett skal kunne registrere hvor i utlandet de oppholder seg. Dette nye systemet *reiseregistrering*, hvor reisende kan registrere seg via [www.landsider.no](http://www.landsider.no), vil gjøre det lettere for utenriktjenesten 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. Det anbefales at alle som skal til land utenfor Europa og Nord-Amerika registrerer seg. Registrering anbefales også for alle som skal være i utlandet over lengre tid, herunder studenter og andre fastboende. Opplysningene blir behandlet etter kravene i personopplysningsloven<sup>23</sup>. De vil ikke bli utlevert og de vil bli slettet kort tid etter at oppholdet i utlandet er avsluttet. Den som registrerer seg har fullt innsyn i egne lagrede data og kan endre disse når som helst. Utenriksdepartementet anser slik

registrering som svært viktig for å kunne gi rask og effektiv bistand i krisesituasjoner. Samtidig vil det være viktig å understreke at slik registreringer alene ikke gir tilstrekkelig oversikt i en krisesituasjon. Også andre informasjonskanaler vil da bli benyttet.

Det er en utfordring å nå frem med god og korrekt informasjon til det publikum som har størst behov for opplysninger. Regjeringen ønsker derfor å intensivere informasjonsarbeidet fremover, bl.a. gjennom å utvide det eksisterende samarbeidet med andre organisasjoner som har fokus på nordmenn i utlandet, som for eksempel Association of Norwegian Students Abroad (ANSA) og Lånecassen. Regjeringen vil også utvide kontaktene med andre aktører og organisasjoner, som for eksempel Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO) og Rederiforbundet, samt se nærmere på de mulighetene som ligger i økt bruk av ny teknologi og sosiale media i informasjonsarbeidet.

Utenriktjenesten og Sjømannskirken har samarbeidet lenge, men først i 2008 ble samarbeidet formalisert gjennom en intensjonsavtale. Denne avtalen er nylig blitt forlenget og utvidet og danner et godt grunnlag for videre samarbeid i konsulære saker. Denne endrer ikke Fornøyings-, administrasjons- og kirkedepartementets årlige driftstilskudd til Sjømannskirken. Avtalen mellom Utenriksdepartementet og Sjømannskirken legger opp til at de to organisasjonene skal samarbeide for å nå felles mål om å ivareta norske borgeres ve og vel i utlandet. De to organisasjonenes

#### Boks 4.6 UD's reisevettregler

1. Legg ikke ut på utenlandstur uten gyldig pass og reiseforsikring
2. Meld fra hvor du skal reise
3. Vis respekt for lokale forhold
4. Lytt til erfarne reisende
5. Vær rustet til å håndtere en krise
6. Husk visum og vaksiner
7. Oppsøk ikke truende situasjoner
8. Vend i tide
9. Spar penger og skaff nye midler om nødvendig
10. En vel forberedt reise kan gi de beste opplevelsene i livet.

God tur!

<sup>23</sup> Lov av 1. januar 2001 nr. 31 om behandling av personopplysninger

**Boks 4.7 Aktuelle tjenester og bistand fra Sjømannskirken til nordmenn i utlandet i 2010:**

Vigslar*	877
Sosialsaker**	1599
Syke- og hjemmebesøk	5086
Fengselsbesøk	109
Begravelser/bisettelser	153

\* I tillegg kommer forbønn for borgerlig inngåtte ekteskap der hvor sjømannspresten ikke har vigselmyndighet.

\*\* Mange av disse behandles i samarbeid med og etter bestilling fra utenriktjenesten

ulike roller utfyller hverandre på en god måte. Sjømannskirken er en frivillig organisasjon tilknyttet Den norske kirke. Arbeidet organiseres gjennom ca 50 kirker/stasjoner med virksomhet i over 80 land på alle kontinenter. Det finnes en rekke eksempler på at utenriktjenesten og Sjømannskirken sammen har gitt bistand til nordmenn når katastrofen er et faktum, f. eks. da Air France-flyet på vei fra Rio styrtet i Atlanterhavet i 2009, og i vanskelige enkeltsaker som de dødsdømte i Kongo og studentmiljøet i Budapest etter det tragiske drapet i august 2010.

#### 4.4 Varsling

Utenriksstasjonene blir tidvis oppmerksom på informasjon som gir grunnlag for mistanke om for eksempel trygdesvindel. Dette kan være i forbindelse med søknader om nytt pass, hvor det kan fremgå at vedkommende ikke har vært i Norge over lang tid samtidig som vedkommende mottar stønader fra norske myndigheter i strid med regelverket. Utenriksstasjonene har ikke hjemmel til å etterforske slike forhold. Samtidig er informasjon fra utenriksstasjonene av stor interesse for kompetente norske myndigheter, særlig NAV Kontroll. Bestemmelsene i personopplysningsloven forhindrer ikke at det med hjemmel i folketrygdlovens<sup>24</sup> kan innhentes opplysninger fra utenriksstasjon. Samtidig må det være et tillitsforhold mellom utenriksstasjonene og de personer som anmoder om bistand. I lys av dette legger regjeringen opp til å videreføre at utenriksstasjonene kan informere kompetente norske myndigheter når de har pålitelig informasjon som grunnlag for mistanke om at det finner sted tilfeller av trygdesvindel.

<sup>24</sup> Jf. Lov om Folketrygd § 21.4



## 5 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 vigsler, notarialforretninger mv. Sistnevnte type oppgaver utfører utenriksstasjonene gjerne på vegne av andre norske offentlige institusjoner eller som følge av delegert myndighet fra disse. Denne type bistand behandles i kapittel 6. Utover dette kommer bistand til nordmenn i *krisesituasjoner*, som omtales i kapittel 7.

Mange nordmenns første møte med norsk utenriktjeneste skjer som følge av uforutsette hendelser på reiser i utlandet knyttet til sykdom, ulykker, tyverier eller dødsfall. Utenriktjenesten vil alltid prioritere bistand til personer med alvorlige akutte behov, uavhengig av hvor vedkommende befinner seg og når på døgnet vedkommende har behov for bistand. UD-OPS vil kunne formidle informasjon og sette nærmeste ambassade eller konsulat i kontakt med nødlidende når dette er påkrevet.

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

### 5.1 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. Stasjonene kan imidlertid ikke garantere for kvaliteten på tjenestene disse yter. Forsikringsselskapene har ofte egne oversikter over sykehus som de anbefaler og delvis også krever at benyttes for å få refundert utgiftene.

Den bistand utenriktjenesten vil kunne tilby etter behandling hos lege eller på sykehus gjelder

#### Boks 5.1 Reiseforsikring er viktig!

For mange reisende er det ulykker det tenkes på når behovet for reiseforsikring vurderes. Det er imidlertid viktig at man undersøker hva forsikringen dekker – og hva den ikke dekker. For eksempel vil vanlige forsikringer ikke dekke utøvelse av ekstremsport eller utgifter i forbindelse med sykdom som var kjent før reisen startet. Det er store forskjeller på de ulike forsikringene. Man får normalt en langt bedre dekning med en helårs reiseforsikring enn en forsikring som selges som en ekstra tjeneste sammen med et annet produkt.

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

#### Boks 5.2 Nødlidenhetslån

Først når alle andre muligheter er forsøkt kan det søkes om nødlidenhetslån til dekning av hjemreise ved første anledning. Reglene gir ikke adgang til å gi nødlidenhetslån for å finansiere fortsatt ferie eller annet opphold i utlandet. Forutsetningen for å få nødlidenhetslån til hjemreisen er norsk statsborgerskap, fast adresse og lønn, pensjon eller trygd i Norge. Det søkes om lån på fastsatt skjema hvor søker blant annet må samtykke i at tilbakebetaling kan skje ved trekk i løpende inntekt. Nødlidenhetslån som ikke tilbakebetales ved hjemkomst, innkreves av skattemyndighetene ved trekk i lønn, pensjon eller trygd.

### Boks 5.3 Leteaksjoner

Ansvar for søk og redning etter ulykker eller naturkatastrofer tilligger vedkommende lands myndigheter. Tilsvarende vil norske myndigheter ha kontroll med og ansvar for eventuelle redningsoperasjoner i norsk redningsansvarsområde. I utlandet kan det forekomme at landets myndigheter gjør andre prioriteringer enn det mange nordmenn vil finne rimelig og forsvarlig. Dette kan skyldes både ulike tradisjoner, forskjellig organisering av redningsarbeidet og ulik ressurstilgang og disponering. For norske reisende er det viktig å være klar over at utgifter til søk og redning ikke dekkes av ordinære reiseforsikringer.

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 såkalt nødlidhetslån.

Det er heller ikke mulig for utenriksstjenesten 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.

## 5.2 Sykdom

Norske borgere har i utgangspunktet ikke rett til medisinsk behandling i utlandet. Unntaket herfra er under opphold i de andre nordiske land<sup>25</sup> samt under *midlertidig opphold* i de øvrige EØS-landene og Sveits<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup>. Skulle det oppstå behov for medisinsk helsehjelp under reisen, og man ikke har med seg slikt kort, kan man få utstedt en

hastebblankett ved å henvende seg til Servicesentret til HELFO, som da vil sende denne til behandlingsinstitusjonen der man befinner seg. Hastebblanketten gir de samme rettighetene som helsetrygdekortet. Det er viktig å være klar over at ikke alle europeiske land har samme standard på sine helsetjenester som Norge.

Ved midlertidige opphold utenfor EØS-området/Sveits dekker verken norske eller angjeldende lands myndigheter medisinske utgifter.

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.<sup>28</sup>

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

Selv om utenriksstjenesten 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<sup>29</sup>. 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.

Stadig flere nordmenn reiser til utlandet på eget initiativ for å prøve nye og ofte utradisjonelle behandlingsmetoder fordi de mener at behandlingsapparatet i Norge ikke strekker til. Bl.a. tilbyr klinikker i flere land eksperimentell kreftbehandling som også nordmenn benytter seg av. Det er viktig å være klar over at reiseforsikring ikke dekker utgifter til verken behandling eller hjemsendelse dersom sykdommen var kjent før man reiste ut. Behandlingsreiser i privat regi er følgelig forbundet med betydelig økonomisk risiko.

<sup>25</sup> I henhold til EØS-avtalen eller Nordisk konvensjon om trygd

<sup>26</sup> <http://www.helfo.no/privatperson/Sider/eos-landene.aspx>.

<sup>27</sup> Europeisk helsetrygdkort fås ved å kontakte Helseøkonomiforvaltningen (HELFO)

<sup>28</sup> For eksempel forskutterer ambassaden i Bangkok årlig for omlag 12 millioner kroner til behandling og hjemsendelse av nordmenn rammet av sykdom

<sup>29</sup> Unntak herfra er de nordiske land, der det er mulig å få dekning av merkostnader til hjemreise ved sykdom

#### Boks 5.4 Sykdom under reise

Sykdom under reise er den klart største erstatningsposten under reiseforsikring. I 2010 var det over 83 000 reisesykdomsskader med en samlet erstatningssum på 594 millioner kroner. Siden 2005 er denne typen erstatninger mer enn doblet målt i faste priser. Erstatningsutviklingen for sykdom under reise stiger langt raskere enn andre skader som tyveri og tap av reisegods, avbestilling og reiseulykker.

De samlede erstatningsutbetalingene for reiseforsikring ble 1,36 milliard kroner i 2010. Det var over 260 000 reiseskader totalt. Nest etter erstatninger i forbindelse med sykdom var erstatninger etter tyveri og tap av reisegods største erstatningspost med 296 millioner kroner. Deretter fulgte avbestillingserstatninger med 203 millioner kroner og utbetalinger i forbindelse med reiseulykke på 130 millioner kroner.

### 5.3 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 utenriksstasjonen 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.

Utenriksstasjonen vil også kunne bidra med hjelp til selvhjelp på andre områder der den reisende ikke klarer å løse problemene selv.

### 5.4 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 rettsikkerhet

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 utenriksstasjonen orientere vedkommende om mulige advokater og formidle kontakt. Utenriksstasjonen kan imidlertid ikke anbefale en spesiell advokat eller finansiere advokatutgifter eller annen rettshjelp.

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*<sup>30</sup>. Utenriksstasjonen kan bistå med å videreformidle slike søknader. Rettshjelpen kan omfatte dekning av utgifter til juridisk bistand i det aktuelle landet og øvrige utgifter knyttet til en eventuell rettsprosess. I enkelte saker kan også bistand fra norsk advokat dekkes. Rettshjelp ytes normalt bare innenfor visse inntekts- og formuesgrenser. Dersom det i det aktuelle landet finnes rettshjelpsordninger som dekker juridisk bistand, må man benytte seg av den utenlandske ordningen. I noen tilfeller synes det å ha vært tvil om rettshjelpsordningen omfatter rettshjelp i utlandet. Justisdepartementet vil derfor vurdere om det er behov for endringer i rettshjelpsloven for å klargjøre regelverket.

Hvis utenriksstasjonen befinner seg i rimelig nærhet av fengselet, vil den normalt også kunne hjelpe til med å overføre penger slik at den arresterte kan kjøpe seg de mest nødvendige varer og tjenester under varetektsfengslingen. Utenriksstasjonen vil ikke bistå med oversettelsestjenester, verken simultanoversetting eller av dokumenter, i forbindelse med rettsaker. I alle land er det i straffesaker påtalemyndighetens ansvar å sørge for at tiltalte forstår hva som skjer. I sivile saker er det opp til partene å legge frem dokumenter oversatt av autoriserte oversettere.

Bistand fra norske myndigheter forutsetter at utenriksstasjonen blir gjort kjent med anholdelsen og at den arresterte ønsker slik bistand. Det er ikke alltid tilfellet. Når norske borgere arresteres i utlandet, er det ikke sikkert at norske myndigheter automatisk informeres om saken<sup>31</sup>, det er opp til den arresterte selv å kreve dette. Videre hender det at den anholdte ikke ønsker kontakt med norske myndigheter.

<sup>30</sup> Lov av 13. juni 1980 nr 35 om fri rettshjelp

Til tross for det omfattende arbeid som er skjedd de seneste tiår når det gjelder å fremme menneskerettigheter og rettssikkerhet på tvers av landegrensene, varierer rettssystemene og rettsikkerhetsgarantiene betydelig fra land til land. Norske borgere som er arrestert i utlandet kan ikke forvente rettsprosesser tilsvarende de norske.

I de tilfeller hvor *norske borgere blir satt under etterforskning* og senere kanskje også tiltalt for alvorlige forbrytelser, kan norske myndigheter bli involvert på ulike måter. Norske politimyndigheter har innenfor visse rammer anledning til å åpne egen etterforskning<sup>32</sup>. Er den siktede i utlandet, kan norske politimyndigheter i samarbeid med lokale myndigheter kunne bistå til sakens opplysning, dersom man på norsk side har informasjon som er relevant for etterforskningen. Det kan også sendes en anmodning til norske myndigheter om rettslig bistand. Det har i den senere tid vært en utvikling hvor det internasjonale politisamarbeidet har økt i omfang og karakter i retning av mer operativt samarbeid mellom utenlandsk og norsk politi- og påtalemyndighet også i saker hvor nordmenn er under straffeforfølgning i utlandet. Slikt samarbeid involverer også norske politisambandsmenn tilknyttet ambassadene. Dette krever en god og klar rolleavklaring i forhold til den konsulære bistand utenriksstjenesten på sin side vil tilby. I saker som trekker ut i tid eller som er kompliserte kan det være en utfordring å koordinere ulike norske hensyn. Regjeringen arbeider for å få til bedre koordinering i slike saker.

Norske myndigheter setter klare grenser for fremmede staters adgang til å engasjere seg i rettsprosesser for norske domstoler<sup>33</sup>, og viser selv stor tilbakeholdenhet med å gå inn i de rettslige sider ved saker som forfølges for utenlandske domstoler. I tilfeller der norske statsborgere er involvert og straffeprosessen anses åpenbart uforvarlig, det foreligger grov forskjellsbehandling eller det er begått menneskerettighetsbrudd, vil

imidlertid norske myndigheter kunne engasjere seg mer aktivt.

## 5.5 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 utenriksstjenestens 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 store forskjeller fra land til land både når det gjelder rettsprosesser og syn på forbrytelses alvorlighetsgrad. Ikke minst gjelder det saker som omfatter vold mot kvinner. Kontakten med politi og rettsvesen i voldtektssaker og andre saker der kvinner er utsatt for vold kan derfor medføre stor påkjenning for offeret. Ulike syn på offerets rettsstilling – særlig dersom disse er kvinner og barn – vil kunne gjøre at enkelte velger ikke å forfølge saken videre i utlandet selv om vedkommende ville gjort det i Norge.

Det er myndighetene i landet hvor den kriminelle handlingen fant sted som er ansvarlig for *etterforskning* og påtale. I drapssaker kan pårørende ha behov for kontakt med lokalt norsk politi, og norske politimyndigheter kan også ha informasjon som kan være relevant for den etterforskning som utenlandske myndigheter foretar. Slik kontakt vil normalt skje gjennom samarbeid mellom påtalemyndighetene i de to land. Samarbeidet er avhengig av aksept fra den stat som etterforsker lovbruddet og at gjeldende lov og avtaleverk tillater dette. Utenlandske politimyndigheter kan anmode om bistand fra sine norske kolleger gjennom politikanaler. I noen saker kan viktig tid og informasjon gå tapt og viktige etterforskningskritt ikke kunne gjennomføres fordi anmodningen fra utlandet kommer for sent eller ikke kommer i det hele tatt. Av hensyn til behovet for å kunne bistå de pårørende på best mulig måte og for å kunne bidra til oppklaring av sakene, vil utenriksstjenesten og Kripos samarbeide om nye rutiner for varsling når norske borgere blir drept i utlandet. Norsk politi vil da både kunne iverksette hurtig oppfølging av de pårørende og på eget initi-

<sup>31</sup> Det følger av Wien-konvensjonen om konsulært samkvem at statene ikke har rett til eller er forpliktet til å kontakte hjemlandets myndigheter når en person med utenlandsk statsborgerskap fengsles. Dette gjelder imidlertid ikke for Storbritannia og Russland på grunn av særlige bilaterale avtaler. En person som er anholdt har derimot selv rett til å få kontakte eget lands konsulære representant ved arrestasjon (ref. artikkel 36)

<sup>32</sup> Jf. straffeloven § 12

<sup>33</sup> Prinsippet om territorialhøyhet i folkeretten gir vertslandet rett til å utøve myndighet i form av å gi lover, avsi dommer og utøve tvang innenfor territoriets grenser



ativ 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 straffefølgningen. 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<sup>34</sup>. Så lenge den antatte gjerningsmann forblir i sitt hjemland vil det eventuelt måtte gjennomføres rettssak i dette landet ved at straffesaken overføres dit. Rettssak i hjemlandet til antatt gjerningsmann vil imidlertid ikke kunne gjennomføres dersom det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon til at saken kan rettsfølges eller at påtalemyndigheten i det landet ugjerningen fant sted ikke ønsker å overføre saken til vedkommendes hjemland. Det kan være flere årsaker til at et land ikke ønsker å overføre straffesaken til den antatte gjerningsmannens hjemland, for eksempel dersom landet praktiserer dødsstraff. I slike tilfeller vil eneste løsning for straffefølgning være at antatt gjerningsmann, på bakgrunn av internasjonal etterlysning, blir pågrepet i forbindelse med reise til utlandet og utlevert til det land der ugjerningen fant sted, eller at vedkommende frivillig reiser dit.

Norske myndigheter har et sterkt, globalt engasjement i arbeidet mot *dødsstraff*. I saker der norske borgere er idømt dødsstraff i utlandet eller er tiltalt for forbrytelser der dødsstraff er et mulig utfall, vil norske myndigheter understreke Norges prinsipielle syn og anmode om at straffen ikke fullbyrdes. Mulighet for dødsstraff vil også legge begrensninger på det etterforskningsmessige samarbeidet idet norske myndigheter ikke vil bidra med opplysninger eller annet bevismateriale som understøtter mulighetene for at noen idømmes slik straff.

## 5.6 Piratvirksomhet

De seneste årene har det vært et økende antall piratangrep, særlig i havområdet utenfor Somalia. Også skip med tilknytning til Norge er ved flere anledninger blitt forsøkt bordet.

Moderne skipsfart er en særdeles 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.

## 5.7 Soning

Pr. 1. april 2011 soner om lag 60 nordmenn fengselsstraffer i andre land<sup>35</sup>. De fengslede nordmennene er spredt over hele verden. Utenriktjenesten søker å besøke norske innsatte i utenlandske fengsler som ønsker det så ofte som mulig. Flere av fengslene befinner seg imidlertid langt fra steder med norske utenriksstasjoner, noe som vanskeliggjør hyppige besøk. Hvor mange besøk norske innsatte kan påregne avhenger også av flere andre faktorer, herunder utenriksstasjonens bemanning, krav til besøkstillatelse, sikkerhetsforhold mv. I tillegg til de besøk som gjennomføres av utenriktjenesten, foretar Sjømannskirken eller andre frivillige organisasjoner som Stiftelsen Kirkens Fengselsarbeid slike besøk.

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. Utenriktjenesten 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<sup>36</sup>. 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. Norske myndigheter har også anled-

<sup>34</sup> Norge kan kun utlevere egne borgere til andre nordiske land.

<sup>35</sup> Utenriksdepartementets statistikk over fengslede nordmenn er ikke nøyaktig oppdatert bl.a. fordi noen innsatte ikke ønsker at norske myndigheter skal vite at de er fengslet og følgelig ikke tar kontakt med utenriktjenesten. Det reelle tall er derfor trolig noe høyere.

<sup>36</sup> Lov av 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte og Den europeiske overføringskonvensjonen av 21. mars 1983

ning til å inngå soningsoverføringsavtaler i enkelttilfeller. Dette vil kunne være aktuelt i tilfeller hvor norske domfelte som soner under vanskelige forhold i utlandet søker om soningsoverføring. Norske myndigheter vil da vurdere å forhandle frem en særavtale som kun har virkning i én enkelt sak.

## 5.8 Bistand til mindreårige<sup>37</sup>

Utenriktjenesten 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 foreligger 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. Dette skjer for eksempel ved at foreldrene med utenlandsk bakgrunn overlater barnet til andre, ofte nære eller fjerne slektninger i sitt opprinnelsesland, for å sikre at barnet oppdras i tråd med opprinnelseslandets kultur og verdier. 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. Dersom utenriktjenesten får kjennskap til at norske barn er i en vanskelig situasjon i utlandet, vil den normalt følge opp saken både gjennom å ta kontakt med foreldrene og gjennom å sende bekymringsmelding til barnevern el. på stedet. Med mindre foreldrene samtykker, vil det bare være i tilfeller der det anses å foreligge akutt fare for barnets liv og helse at man vil gå utover dette.

Det ble i 2004 fremmet et forslag i Stortinget om å endre barnevernloven<sup>38</sup> slik at denne også skulle gjelde for norske barn som oppholder seg i utlandet. Dette forslaget ble ikke vedtatt, blant annet fordi det ville stride mot territorialprinsippet i folkeretten.

Norske barn kan også bli kortvarig etterlatt som følge av bl.a. rus eller psykiske problemer hos foreldrene. I slike tilfeller vil det kunne være behov for å ta vare på barna inntil foreldrene igjen

<sup>37</sup> Mindreårige defineres her som alle som ikke har fylt 18 år

<sup>38</sup> Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester

### Boks 5.5 Etterlatt barn

UD-OPS ble klokken halv fem om morgenen oppringt av en representant for et reiseselskap, som kunne fortelle at de var bekymret for en 11-åring siden moren, som hadde vært mye beruset under oppholdet, ikke var å finne selv om de skulle returnere til Norge om få timer. UD-OPS gjorde avtale med barnevernvakten i barnets hjemfylke, som sørget for at noen ville hente barnet ved ankomst til flyplass i Norge dersom moren ikke dukket opp. UD-OPS rådet derfor reiseselskapet å sende barnet til flyplassen. Barnets mor kom imidlertid til hotellet like før avreise til flyplassen, men ble pga. beruselse nektet å være med flyet. Barnet reiste hjem sammen med en annen familie, og ble hentet av sin onkel ved ankomst til Norge. Moren kom med et senere fly.

er i stand til å gjøre det. Flere ganger i året må utenriktjenesten organisere bistand til barn som er forlatt av sine foreldrene under ferieturer til utlandet. Dette gjøres i nær kontakt med turoperatør og Sjømannskirken, eventuelt med lokalt helsetesen, barnevern eller politi. I mer graverende saker vil utenriktjenesten bistå med retur til Norge for barnet, hvorefter barnevernet besørger videre oppfølgingstiltak.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet<sup>39</sup>. Likeledes er det utarbeidet en veileder for norske familier som flytter med barn til utlandet<sup>40</sup>.

En beslektet problemstilling gjelder *tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*, som begge deler er straffbart i henhold til norsk lov<sup>41</sup>. Norske myndigheter legger stor vekt på å bekjempe denne typen overgrep og har utarbeidet egne handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse<sup>42</sup>. I tillegg til tiltak i Norge, herunder innføring av minoritetsrådgivere ved flere norske skoler, er

<sup>39</sup> Jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2002/q-1038-b-retningslinjer-for-handtering-a.html?id=109059>

<sup>40</sup> Jf. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2005/veileder-for-norske-familier-som-flytter.html?id=461431](http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/veiledninger_brosjyrer/2005/veileder-for-norske-familier-som-flytter.html?id=461431)

<sup>41</sup> Jf. Straffeloven § 253 og Kjønnslemlestelsesloven § 1

<sup>42</sup> Jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/tvangsekteskap.html?id=1027> og <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/kjonnsllestelse-2.html?id=1025>

### Boks 5.6 Tvangsekteskap

«Nora» på 17 år var norsk statsborger og bosatt i Norge, men ble tatt med til fars hjemland sammen med resten av familien. Der ble hun forlovet med en langt eldre fetter. Hun ville ikke gifte seg med ham og kontaktet en venninne i Norge og fortalte om hva som hadde skjedd. Venninnen varslet ansatte på skolen som tok kontakt med Nora. Skolerådgiveren kontaktet også integreringsrådgiveren på ambassaden som fulgte opp saken lokalt. Ingen kunne imidlertid hjelpe Nora tilbake til Norge da hun fortsatt var under 18 år og måtte ha fars samtykke til å forlate hjemlandet, noe faren nektet. Straks etter at hun var fylt 18 tok Nora igjen kontakt med rådgiveren. Hun fortalte at hun snart ville bli tvunget til å flytte inn sammen med sin fetter som mishandlet og truet med å voldta henne. Hun var nå i en desperat situasjon og ba om hjelp til å komme seg ut av landet. Utreisen måtte skje uten at forloveden fikk vite om dette. Ambassaden bisto med å arrangere transport til flyplassen, utstedte nødpass og bidro til å få henne til Norge. Hun måtte bryte all kontakt med familien.

det utplassert integreringsrådgivere ved fire norske utenriksstasjoner, henholdsvis Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi. Disse driver forebyggende arbeid gjennom bl.a. nettverksbygging og gir også råd i konkrete saker. Dersom utenriksstasjonene blir gjort oppmerksom på saker der det er akutt fare for slike overgrep, vil stasjonen umiddelbart ta kontakt med relevante myndigheter lokalt og i Norge med sikte på enten å hindre at overgrep gjennomføres, eller bidra til at offeret kan returnere til Norge.

For å avsløre tvangsekteskap ble det i 2009 innført krav om intervju i familieinnvandringsaker for personer som bor i Norge og som var under 25 år da ekteskapet ble inngått, og der ektefellen er statsborger av et visumpiktig land. Intervjuet foretas vanligvis etter at ektefellen har søkt om familieinnvandring, men det er også åpnet for intervju før vigselen.

Hovedansvaret for å koordinere arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse tilligger Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Saker der foreldrene er uenige seg imellom i spørsmål om hva som er til barnets beste kan være både ødeleggende og svært krevende for alle involverte<sup>43</sup>.

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 *barnebortføringsaker*, 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. Barnebortføring er ulovlig i henhold til norsk rett<sup>44</sup> og straffbart der en samværsforelder bortfører et barn fra den forelder som barnet bor fast hos<sup>45</sup>. Det er også straffbart for foreldre å bortføre et barn fra barnevernet eller fosterforeldre etter vedtak om omsorgsovertakelse. Barnebortføringsaker er ofte svært kompliserte fordi de involverte – både foreldre og barn – kan ha flere statsborgerskap. I noen tilfelle vil lovgivningen i de to land komme til motsatt resultat mht. hvem av foreldrene som har ansvaret for barnet. For å sikre barnets beste i situasjoner der foreldrene er uenige om foreldreansvaret,

### Boks 5.7 Haag-konvensjonen

Målet med Haag-konvensjonen er at barnets faktiske situasjon før bortføringen eller tilbakeholdelsen skal gjenopprettes. Barn som er bortført fra Norge til utlandet skal tilbakeføres til Norge, slik at avgjørelser om barnets fremtid kan treffes her. En tilbakeføring innebærer ikke en avgjørelse av barnefordelingssaken, det vil si hvem som skal ha foreldreansvar, hvor barnet skal bo og omfanget av samvær i fremtiden. Derimot vil tilbakeføringen i praksis avgjøre i hvilket land barnefordelingssaken vil bli avgjort.

<sup>43</sup> For utfordringer knyttet til utstedelse av pass til mindreårige, jf. kapittel 6.1

<sup>44</sup> Lov av 8. juli 1988 nr. 72 om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar mv. og om tilbakelevering av barn

<sup>45</sup> Jf. Staffeloven § 216

### Boks 5.8 Barnebortføring – minnelig løsning

En mor og far hadde felles foreldreansvar for en datter etter samlivsbrudd. Mor tok barnet med på ferie til sitt opprinnelige hjemland, men returnerte ikke som avtalt. Far kontaktet både Utenriksdepartementet, den norske ambassaden og konsulatet i landet der barnet befant seg samt advokat for å få bistand. Den honorære konsulen hjalp ham å lokalisere barnet. Far fremmet sak for retten og fikk daglig omsorg for datteren og det fremgikk også av dommen at hun skulle returnere til Norge. Datteren hadde imidlertid dobbelt statsborgerskap, og i det aktuelle landet fikk mor automatisk omsorgen frem til barnet fyller syv år. Eneste løsning var da å finne en minnelig løsning med barnets mor. Far reiste for å oppsøke mor og barn og inngikk en avtale med henne om at barnet skulle få reise hjem med ham. Ambassaden bisto med utstedelse av pass og ga praktisk bistand i forbindelse med hjemreisen.

er det utarbeidet internasjonale konvensjoner og avtaler. Den viktigste av disse er Haag-konvensjonen<sup>46</sup> fra 1980, men det finnes også andre avtaler.<sup>47</sup>

I de tilfeller hvor det ligger internasjonale avtaler til grunn, vil det normalt bli funnet en rettslig løsning. Det finnes imidlertid flere eksempler på at det kan ta lang tid å få en avgjørelse i saken, samt at det kan være vanskelig å gjennomføre rettsavgjørelsene, blant annet på grunn av manglende kunnskap i det lokale rettssystem i mange land.

Mest krevende er barnebortføringssaker mellom Norge og land som ikke er tilsluttet Haag-konvensjonen eller andre internasjonale avtaler. Det gjelder bl.a. land i Midtøsten eller andre steder hvor rettspraksis avviker sterkt fra den norske. I disse sakene er det begrenset hva norske myndigheter kan gjøre utover å tilrettelegge for mekling mellom partene, formidle kon-

takt med lokal advokat og lokale myndigheter, og eventuelt utstede pass og hjelpe til i forbindelse med hjemsendelse dersom rettstilstanden gjør dette mulig.

I 2010 ble det registrert 43 nye saker som berørte 64 barn. I de fleste barnebortføringssaker 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)<sup>48</sup>.

Det er grunn til å anta at med stadig flere ekteskap og samboerskap på tvers av landegrenser vil antallet barnebortføringssaker øke. Norske myndigheter arbeider derfor aktivt både nasjonalt og internasjonalt for så vel forebygging som ytterligere styrking av regelverket på dette felt. Informasjon om regjeringens arbeid og tiltak finnes på en egen nettside om temaet<sup>49</sup>. Videre vurderer regjeringen å innføre en ordning med stans i offentlige ytelser og barnebidrag ved internasjonal barnebortføring. Også praktiske og økonomiske ordninger for hjemsendelse av mindreårige uten begge foreldres samtykke vil bli vurdert. Regjeringen er opptatt av å forhindre barnebortføring. Norske myndigheter arbeider bl.a. for å få flere land til å slutte seg til Haag-konvensjonen av 1980.

Videre arbeider regjeringen med sikte på norsk tiltredelse til Haag-konvensjonen av 1996<sup>50</sup>. Denne konvensjonen, som trådte i kraft i 2003, supplerer barnebortføringskonvensjonene ved å regulere foreldreansvar og en rekke prosessuelle tiltak for beskyttelse av barn. En interdeparte-

### Boks 5.9 Barnebortføring – rettslig løsning

En utenlandsk kvinne bosatt i Norge hadde barn med to ulike norske fedre. Hun mistet daglig omsorg for barna i tingretten, og dro kort tid etter med barna til sitt hjemland, en øystat i Stillehavet. Saken kom opp i lokal rett. Den lokale dommeren la avgjørende vekt på kjennelsen fra norsk tingrett, og barna ble returnert til sine fedre i Norge.

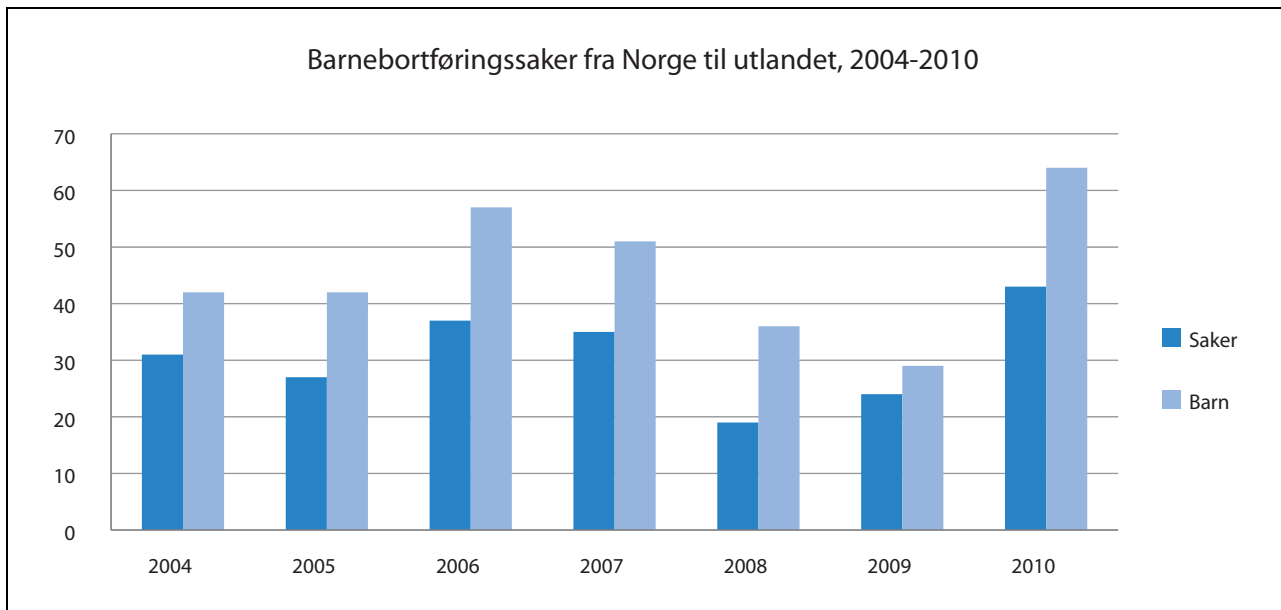
<sup>46</sup> Haagkonvensjon av 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring, tatt inn i Barnebortføringsloven

<sup>47</sup> Jf. Europeisk konvensjon av 20. mai 1980 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenopprettelse av foreldreansvar, men denne benyttes i få saker

<sup>48</sup> Land merket med stjerne \* har ikke tiltrådt Haag-konvensjonen

<sup>49</sup> Jf. [www.barnebortføring.no](http://www.barnebortføring.no)

<sup>50</sup> Haagkonvensjon av 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrding og samarbeid når det gjelder foreldreansvar og tiltak for beskyttelse av barn



Figur 5.1

mental arbeidsgruppe er i ferd med å gjennomgå bl.a. barneloven, barnevernloven, vergemålsloven og rettspleielovene for å undersøke behovet for

nødvendige lovendringer i forbindelse med en eventuell tiltredelse.



## 6 Forvaltningsmessig bistand

De fleste konsulære saker gjelder forvaltningsoppgaver av ikke-akutt karakter, bl.a. utstedelse av pass og andre reisedokumenter, utføring av vigslar, notarialforretninger, bistand i adopsjonsaker, ved dødsfall mv. De fleste av disse oppgavene er rutinemessige og uproblematiske og omtales derfor bare kort i det følgende, med hovedfokus på nye utviklingstrekk og konsekvensene av dette for det konsulære arbeidet.

### 6.1 Pass og andre norske reisedokumenter

Norske utenriksstasjoner har de senere år utstedt mellom 15 000 og 20 000 pass årlig, jf. tabell 7.1.

Fagstasjonene er selvstendige passutstedende myndigheter på linje med politidistriktene i Norge. Både det rettslige grunnlag<sup>51</sup>, søknadsprosedyrer og gebyrer er som i Norge. Tiden for å få utlevert passet vil imidlertid som oftest være lenger på utenriksstasjonene på grunn av at passene av sikkerhetsmessige grunner produseres i Norge og sendes til utlandet for utlevering<sup>52</sup>. Ferdigproduserte pass kan om ønskelig fås utlevert på annen fagstasjon eller konsulat enn der søknaden ble innlevert.

Tabell 6.1

År	Nødpass	Ordinære pass
2008	1567	17156
2009	1617	17423
2010	1559	14396

Kilde: Politiets data- og matrielltjeneste

<sup>51</sup> Lov av 19. juni 1997 nr. 82 om pass

<sup>52</sup> For å øke sikkerheten i norske pass ble det med virkning fra april 2010 innført krav om opptak av fingeravtrykk i forbindelse med søknad om ordinært pass for personer over 12 år. Registrering av fingeravtrykk kan kun gjøres på fagstasjonene

#### Boks 6.1 Pass i utlandet

En norsk statsborger som bor store deler av året i Spania, søker om nytt pass hos politiet i Bodø under besøk hos familien i juleferien. Hun ber om at passet skal utleveres ved generalkonsulatet i Alicante. Etter retur til Spania blir hun kontaktet av generalkonsulatet som opplyser at hennes nye pass er klart til avhenting. Hun oppsøker generalkonsulatet og får sitt nye pass, samtidig som hun innleverer det gamle.

Norske borgere som har mistet sitt pass i utlandet og som ikke kan vente på ny ordinær passutstedelse, kan søke om nødpass. Nødpass er særlig aktuelt i de tilfeller der reisen er påbegynt og ikke kan avsluttes uten gyldig reisedokument. Både kriteriene og gebyret for å få nødpass er de samme som for ordinære pass. Gyldighetstiden er imidlertid begrenset til maksimalt ett år. Siden nødpasset utferdiges ved utenriksstasjonen kan det være tilgjengelig i løpet av meget kort tid. Det er viktig å være klar over at enkelte land ikke aksepterer nødpass, mens andre kun aksepterer slike pass for retur til Norge.

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 foreldre. Denne bestemmelsen har imidlertid også en ulempe ved at den kan forhindre gjennomføring av lovlige rettsbeslutninger, f.eks. i barne bortføringsaker 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 reisepapirer for retur til Norge. I slike tilfeller vil utenriksstasjonen, etter konsultasjoner med relevante myndigheter i Norge, kunne

benytte unntaksbestemmelsen i passloven om utstedelse av pass til mindreårige uten samtykke fra begge foreldre<sup>53</sup>.

I henhold til passloven er det også mulig å nekte utstedelse av pass<sup>54</sup>, for eksempel på grunn av at søkeren er alvorlig sinnslidende og ikke anses å være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet eller at personen ved gjentatte anledninger har pådratt det offentlige kostnader gjennom manglende tilbakebetaling av nødlidenshetslån mv.

Utenriksstasjonene kan i særlige tilfeller også utstede andre typer reisedokumenter, men da først etter avtale med relevante norske myndigheter. For eksempel kan utenlandske statsborgere som har tapt sitt norske reisebevis for flyktninger eller utlendingspass under reise i utlandet, få utstedt passerbrev for enkeltinnreise til Norge. Slike passerbrev utstedes kun på bakgrunn av skriftlig instruks fra Utlendingsdirektoretat (UDI).

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. I EU er det utarbeidet et eget skjema for dette, et Emergency Travel Document (ETA). Utenriksdepartementet vil i samarbeid med Justisdepartementet se nærmere på bruken av midlertidige reisedokumenter.

I 2010 ble omlag 27 000 norske pass meldt tapt. Størstedelen av disse befinner seg etter alt å dømme hos passinnehaver, som ikke er i stand til å finne passet når vedkommende skal ut å reise. Disse passene vil normalt ikke bli misbrukt. 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.

## 6.2 Registrering i Folkeregisteret

Barn født i utlandet blir norsk statsborger dersom faren eller moren er norsk statsborger<sup>55</sup>, men barnet blir ikke automatisk registrert som borger av Norge. Foreldrene må søke om personnummer

<sup>53</sup> Jf. Passloven § 4 siste ledd

<sup>54</sup> Jf. Passloven § 5

<sup>55</sup> Lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap

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<sup>56</sup>.

Farskap kan bare registreres i det sentrale folkeregisteret 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<sup>57</sup>.

I noen tilfeller vil barn med norsk statsborgerskap først etter flere år komme i kontakt med norske myndigheter. Det er også grunn til å tro at det finnes barn som av ulike grunner aldri er blitt registrert som norske borgere, for eksempel dersom den ene av foreldrene er borger av det landet der familien bor og barnet blir borger av vedkom-



Figur 6.1 Brosjyre om situasjonen for thai-norske barn

<sup>56</sup> Skattedirektoratet, som har ansvar for Folkeregisteret, har i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement og Utenriksdepartementet utarbeidet retningslinjer for registrering av norske barn født i utlandet; <http://www.skattedetaten.no/no/Artikler/2010/Barn-fodt-i-utlandet/>

<sup>57</sup> I enkelte tilfeller der hvor registrering i Folkeregisteret anses uproblematisk utover enhver rimelig tvil og det foreligger sterke grunner til å utstede nødpass kan utenriksstasjonene utstedende slikt pass uten at personnummer er tildelt. Denne unntaksbestemmelsen praktiseres meget restriktivt.

mende land og vokser opp der. Dersom norsk far dør eller forlater et barn i utlandet, kan det i noen tilfeller være vanskelig for utenlandsk mor å få informasjon om barnets rettigheter som norsk borger. Dette har vært en aktuell problemstilling i bl.a. Thailand. Norske myndigheter har derfor utarbeidet en brosjyre på norsk og thai med informasjon til mødre og barn som befinner seg i en slik situasjon. Disse barna er en gruppe som en fortsatt må være særlig oppmerksom på for at deres rettigheter skal bli ivaretatt.

### 6.3 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<sup>58</sup>, noe som innebærer at surrogatmorskap med bruk av befruktete egg fra en annen kvinne enn den som skal bære frem 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 folke-registeret og utstedelse av pass.

I henhold til Barneloven<sup>59</sup> 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<sup>60</sup>. Norsk diplomatisk eller konsulær tjenestemann kan ta imot erkjennelse av farskap når vilkårene i barneloven er oppfylt<sup>61</sup>. Er surrogatmoren gift, kan farskap overføres til en annen mann som har erkjent farskapet, dersom alle berørte parter er enige om det, og NAV «finer det truleg»<sup>62</sup> at mannen er barnets far. 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 prøve-

taking. 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<sup>63</sup>.

Regjeringen legger stor vekt på å etterleve bestemmelsene i FNs barnekonvensjon. I den grad norske statsborgere er involvert i surrogatisaker, vil regjeringen legge hovedvekt på å sikre barnets beste innenfor rammen av lokal, norsk og internasjonal lovgivning. Samtidig vil den arbeide for større internasjonal forståelse for de mange etiske og juridiske problemstillinger surrogati reiser.

### 6.4 Adopsjon

Barn som adoptertes i henhold til norsk rett<sup>64</sup> blir norske statsborgere i det øyeblikk adopsjonen er gjennomført<sup>65</sup>. Foreldrene kan da via utenriksstasjon søke om registrering i Folkeregisteret og personnummer for barnet. I mange tilfeller vil ventetiden forbundet med søknad om personnummer og deretter ordinært pass oppfattes som unødig lang. I noen land hvor det ikke finnes norsk ambassade kan prosedyrene bli ekstra tidkrevende og kompliserte. Det er derfor etablert en ordning hvor enkelte honorære konsulater kan utstede nødpass for en enkelt innreise til Norge for nylig adopterte barn. En forutsetning for dette er at ordningen er i overensstemmelse med lokal lovgivning.

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.

<sup>58</sup> Lov av 12. mai 2003 nr.100 om human medisinsk bruk av bioteknologi m.m.

<sup>59</sup> Lov av 8. april 1981 nr.7 om barn og foreldre § 2

<sup>60</sup> Jf. Barnelova § 4

<sup>61</sup> Jf. Barnelova § 81

<sup>62</sup> Jf. Barnelova § 7

<sup>63</sup> Jf. rapport fra Interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker til Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet av 28. juni 2010

<sup>64</sup> Lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon

<sup>65</sup> Jf. Statsborgerskapsloven § 5



## 6.5 Vigsler

Nordmenn har anledning til å gifte seg etter norsk rett<sup>66</sup> i utlandet, enten for vedkommende lands myndighet, av norsk sjømannsprest eller ved norsk utenriksstasjon<sup>67</sup>. Grunnen til at utenriksstasjonen i sin tid fikk vigselfrett var å kunne tilby norske sjøfolk som sjelden var i Norge mulighet til å inngå ekteskap. I dag er ofte begge parter fastboende i Norge, men ønsker en utradisjonell vielse. 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 vigselfen være gyldig både i henhold til norsk lov og lovgivningen i det landet vigselfen finner sted. Utenriksdepartementet bemyndiger aktuelle stasjoner til å kunne foreta vigsler etter konsultasjon med vedkommende lands myndigheter. Ingen utenriksstasjon har myndighet til å foreta vigself mellom norsk borger og borger av landet der utenriksstasjonen befinner seg<sup>68</sup>.

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 vigselfrett. Tilbakemeldingene fra de fleste land er at dette ikke er mulig da slike ekteskap ikke vil være gyldig etter lokal rett. Følgelig er det for tiden kun anledning for homofile å gifte seg ved utenriksstasjonene i Brussel, København, Sofia, Berlin, Hamburg,

Stockholm, Haag, Madrid og Lisboa. Noen land krever at begge brudefolkene er norske statsborgere og ingen av landene aksepterer at en av brudefolkene er fra det landet der vielsen finner sted.

I en tid med langt færre norske sjøfolk og stadig bedre muligheter for hjemreise til Norge for utenlandsboende nordmenn, kan det argumenteres med at behovet for å kunne foreta vigsler ved norske utenriksstasjoner ikke lenger er til stede. I lys av at vigself ved norsk ambassade er en langvarig og verdsatt tradisjon, ønsker Utenriksdepartementet likevel å videreføre muligheten for vigself ved norske utenriksstasjoner på samme nivå som i dag. 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 vigself på norsk utenriksstasjon må minst én av brudefolkene være fast bosatt i det landet ekteskapet inngås i.

Ut fra næringspolitiske hensyn vil det kunne være ønskelig med en utvidelse av vigselfretten, for eksempel ved at skipsførere på norskregistrerte cruiseskip får mulighet til å foreta borgerlig vigself om bord på skipet. Regjeringen utreder for tiden spørsmålet om hvorvidt ekteskapsloven bør endres slik at dette blir mulig.

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.

Tabell 6.2

År	Heterofile ekteskap	Homofile ekteskap	Totalt
2008	743	16*	759
2009	656	16	672
2010	639	14	653

\* Partnerskap før ny ekteskapslov trådte i kraft

## 6.6 Dødsfall mv.

En naturlig konsekvens av mer omfattende reisevirksomhet til og bosetting i utlandet, er en økning i antall dødsfall. I 2010 fikk utenriksstasjonen 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. I de tilfeller nære pårørende eller venner var sammen med avdøde vil utenriksstasjonen søke å etablere kontakt mellom disse og sjømannsprest eller andre omsorgspersoner på stedet. Dersom nærmeste pårørende er i Norge vil utenriksstasjonen, etter å ha fått nødvendig dokumentasjon fra lokale myn-

<sup>66</sup> Lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigging i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg

<sup>67</sup> Forskrift av 21. mai 2001 for vigself ved norsk utenriksstasjon

<sup>68</sup> Oversikt over hvilke utenriksstasjoner som har vigselfrett og hvilke betingelser som er knyttet til vigslenes finnes på [www.landsider.no](http://www.landsider.no)

digheter, informere UD-OPS som kontakter Kripos, som deretter sørger for at varsling av pårørende på hjemstedet foretas av politi, lensmann eller prest<sup>69</sup>. I forbindelse med varsling av pårørende legges det avgjørende vekt på skjerming av personopplysninger og at varslingen først skjer når avdødes identitet er hevet over tvil. I enkelte tilfeller kan det ta noe tid før utenriksstasjonen får den nødvendige skriftlige bekreftelse på avdødes identitet slik at varslingsprosessen kan iverksettes. Pårørende kan i mellomtiden ha blitt informert om dødsfallet via andre kanaler, noe som naturlig nok innebærer en ekstra belastning. Likevel vil gjeldende rutiner bli videreført da konsekvensene av feilvarsling kan være svært belastende.

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. Utenriksstasjonen 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. Enkelte land legger til grunn at det er loven der avdøde er borger som skal gjelde i slike situasjoner, mens andre land følger prinsippet om at loven i bostedslandet, evt. i landet der eiendommen finnes, som skal komme til anvendelse. 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 testamente satt opp i samarbeid med lokal advokat.

## 6.7 Annen bistand

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

Hvert år behandler norske utenriksstasjoner er meget stort antall sjømannssaker. Disse tjenestene utføres på vegne av norske sjøfartsmyndigheter og omfatter bistand til norske og utenlandske sjøfolk som tar hyre ombord på norskregistrerte skip. Dette er arbeid som er av avgjørende betydning for norske skipsfartsinteresser.

Notarialforretninger<sup>70</sup>, og da i særlig grad legaliseringer, er en annen type konsulær bistand

<sup>69</sup> Ved dødsfall i Norden skjer varslingen direkte gjennom de nordiske politidistrikter

### Boks 6.2 Legaliseringer

Legalisering er en bekreftelse av norsk offentlig funksjonærs underskrift på et dokument om at vedkommende er innehaver av den stilling som er angitt i dokumentet og dermed har rett til å utferdige et slikt dokument. Dokumentet må være påført institusjonenes embetsstempel. Legalisering innebærer ingen bekreftelse på riktigheten av innholdet i dokumentet. Ordinær legaliseringsprosess er at dokumentet bekreftes av notarius publicus (dvs. byfogdembetet eller tingretten), deretter av Utenriksdepartementet, og så av det enkeltes lands ambassade som er akkreditert til Norge. I utlandet er utenriksstasjonene bemyndiget til å opptre som notarius publicus.

som har økt sterkt de senere år<sup>71</sup>. Dette kommer både av at flere nordmenn har behov for å kunne presentere legaliserte dokumenter i sitt forhold til andre land, men også fordi et økende antall utlendinger og nylig naturaliserte nordmenn har en rekke dokumenter som de ønsker legalisert. I 2010 foretok utenriksstasjonen omlag 16.000 legaliseringer i Oslo, samt mer enn 6.000 ved utenriksstasjonene. Det er i første rekke ulike attester, meldinger, vedtekter og eksportdokumenter som legaliseres. Det arbeides internasjonalt med sikte på å forenkle legaliseringsprosessene ved bruk av elektronisk samhandling. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, men det synes å være et godt stykke frem til felles internasjonale elektroniske prosedyrer og standarder på dette felt.

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 involvert i om lag 800 forkynninger (melding til parter og vitner fra offentlige myndigheter eller i forbindelse med rettssaker) og rettsanmodninger (henstilling fra en domsstol til en annen domsstol om å foreta et rettslig skritt, for eksempel et bevisopptak eller en forkynning) hvert år. Dette er oppgaver som utenriksstasjonene fortsatt vil priori-

<sup>70</sup> Notarialforretninger er utføring av de oppgaver som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift, blant annet å utføre viselser og foreta legaliseringer

<sup>71</sup> Lov av 1. juli 2002 nr. 12 om notarius publicus

tere så lenge det ikke finnes alternative løsninger som ivaretar norske borgeres 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.

## 7 Bistand i krisesituasjoner

Det vil alltid foreligge en risiko for større ulykker, kriser, terrorangrep eller naturkatastrofer ved reiser til og opphold i utlandet. Den enkelte kan imidlertid selv gjøre mye for å unngå slike situasjoner og for å redusere skadeomfanget dersom man likevel skulle bli rammet. Blant de viktigste forebyggende tiltak er en grundig vurdering av om reisemålet anses trygt og om reisen og oppholdet er strengt nødvendig å gjennomføre. Norske myndigheter kan bidra med informasjon slik at denne avgjørelsen kan fattes på best mulig grunnlag. Avgjørelsen om man skal reise eller ei må imidlertid den enkelte selv ta.

Dersom man velger å reise, kan flere grunnleggende sikkerhetsforberedelser gjennomføres, herunder innhenting av informasjon om den generelle sikkerhetssituasjon i området, gi beskjed til pårørende om reisemål, tidspunkt for reisen og kontaktinformasjon, foruten å registrere seg hos norske myndigheter<sup>72</sup>. Det kan også være nyttig å repetere grunnleggende førstehjelpskunnskaper samt medbringe enkelt sikkerhetsutstyr<sup>73</sup>. Justisdepartementet har utarbeidet en håndbok om hva man selv kan gjøre før man reiser og i situasjoner som måtte oppstå i utlandet dersom man føler seg utrygg eller blir utsatt for alvorlige eller uønskede hendelser<sup>74</sup>.

### 7.1 Bistand fra norske myndigheter

Gode forberedelser vil gi større utbytte av reisen, og vil også gjøre at den reisende er bedre rustet dersom en ulykke eller krise skulle inntreffe. Ved alle reiser til land og områder utenfor Europa og Nord-Amerika anbefales det at man på forhånd registrerer sin reise.

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 ste-

<sup>72</sup> Jf. kapittel 4.3

<sup>73</sup> For eksempel lommeapotek, lykt, ekstra batteri el. til mobiltelefon mv.

<sup>74</sup> Jf. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger\\_brosjyrer/2009/sikker-reise.html?id=582926](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2009/sikker-reise.html?id=582926)

#### Boks 7.1 Utenriksdepartementets kriseorganisasjon

Utenriksdepartementets kriseorganisasjon har til oppgave å understøtte den lokale krisehåndteringen under ledelse av utenriksstasjonen på stedet. Utover dette vil krisestaben ha et særlig ansvar for kontakt med pårørende og media.

Den *strategiske* ledelsen av krisehåndteringen ledes av departementets strategiske ledergruppe under ledelse av utenriksråden. Den *operasjonelle* håndteringen av krisen foretas av krisestaben, som består av fire vaktlag. Ett av disse skal til enhver tid kunne være på plass i departementet i løpet av én time for å håndtere en krise. I krisestab møter også liaisoner fra forsvaret, helsevesenet og politiet. Videre disponerer krisestaben egne utrykningsenheter som i tillegg til ansatte i Utenriksdepartementet også omfatter personell fra politi og helse. Disse vil i løpet av fem timer etter varsling være klare til å reise for å bistå den norske utenriksstasjonen som har lokalt ansvar for håndtering av krisesituasjonen. Som del av krisestaben inngår også et antall personer som har særskilt ansvar for forholdet til pårørende samt personell med ansvar for mediehåndtering. Samtlige medarbeidere i Utenriksdepartementets kriseorganisasjon har grundig opplæring, og det gjennomføres jevnlig øvelser.

Foruten å bistå med informasjon og rådgivning samt hjelpe til med å etablere kontakt mellom de som er rammet og deres pårørende, vil en viktig oppgave for krisestaben i mange kriser normalt være å bistå med frivillig uttransportering av norske borgere fra kriseområdet.

det. Dette omfatter både umiddelbare tiltak som brannslukking og redning, søk etter overlevende samt sikring av ro og orden på skadestedet. Videre omfattes også tiltak for å forhindre pandemier<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Norge har tilsvarende planer, jf. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter\\_planer/planer/2006/nasjonalberedskapsplan-for-pandemisk-in.html?id=102132](http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/planer/2006/nasjonalberedskapsplan-for-pandemisk-in.html?id=102132)

I noen tilfeller vil krisen ha et slikt omfang at det rammede landet vil be om internasjonal bistand. Eventuell bistand fra andre land vil alltid måtte være et supplement til den nasjonale hjelpeinnsatsen. Videre vil internasjonal statlig bistand måtte tilpasses de overordnede rammer som er fastlagt av vertslandets myndigheter. Nærmere omtale av slik bistand, som kan ha ulike former og involvere også ikke-statlige aktører, faller utenfor denne meldingen.

Regjeringens tiltak i tilfelle kriser eller katastrofer i utlandet der norske borgere er involvert vil være avhengig av krisens omfang og behovene til de som er rammet. I utgangspunktet er det Utenriksdepartementet som vil håndtere en krise som rammer nordmenn i utlandet<sup>76</sup>. 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.

Som del av den løpende kriseforberedelsen utarbeider samtlige utenriksstasjoner risikoanalyser og beredskapsplaner for sine respektive ansvarsområder. Disse oppdateres årlig eller oftere. Videre øves det jevnlig på håndtering av ulike typer kriser både ved utestasjonene og i Oslo.

Siden 2005 har Utenriksdepartementet satt krisestab ved flere anledninger, bl.a. i forbindelse med terrorangrepet i London i juli 2005, under karikatarsaken i 2006 der bl.a. den norske ambassaden i Damaskus ble satt i brann, i forbindelse med Libanonkrisen sommeren 2006, under angrepet på Serena hotell i Kabul i januar 2008, i forbindelse med at en norsk journalist ble kidnappet i Afghanistan i november 2009, under jordskjelvet i Chile våren 2010, i tilknytning til den politiske uroen i Egypt i begynnelsen av 2011 og under jordskjelvet og tsunamien som rammet Japan i mars i år.

<sup>76</sup> Unntak fra dette kan være ved ulykker eller kriser i Norges umiddelbare nærhet, der det departement som har fagansvar for den sektor som er sterkest berørt, normalt vil lede krisearbeidet med støtte fra andre berørte departementer og regjeringens krisestøtteenhet

### Boks 7.2 Regjeringens kriseråd

Regjeringens kriseråd skal sørge for strategisk koordinering i forbindelse med kompliserte kriser. Det er lav terskel for å innkalle kriserådet. Kriserådet arbeid omfatter blant annet å vurdere spørsmålet om lederdepartement, sikre god koordinering av tiltak som iverksettes og sikre at informasjon til media, publikum og andre fremstår som klar og koordinert. De faste medlemmene av kriserådet er departementsrådene ved Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Regjeringens kriseråd skal tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for berørte statsråder eller Regjeringen for drøftelse. Kriserådet er et koordinerende organ. Beslutningsmyndigheten i de enkelte saker ligger også i krisesituasjoner i ansvarlig departement. Det departement som er utpekt som lederdepartementet for den aktuelle krisen vil ha sekretariatsfunksjonen for Regjeringens kriseråd og bistås i dette arbeidet av Regjeringens krisestøtteenhet. Krisestøtteenheten har blant annet ansvar for å utarbeide oppdaterte situasjonsrapporter, analyser av situasjonen og håndtering av informasjon til media og publikum.

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.

I konkrete situasjoner har det vist seg meget viktig og nyttig å ha en løpende og god dialog med andre aktører som Sjømannskirken, reisebransjen, forsikringsbransjen osv. Dette vil det også bli lagt vekt på i kommende kriser.

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. Under Libanon-krisen oppstod det utfordringer knyttet til at familiemedlemmer av norske statsborgere ble



evakuert til Norge uten å ha visum eller oppholdstillatelse for lovlig opphold i landet. Det oppstod også problemer knyttet til at norske statsborgere uten tilknytning til Norge eller noen form for sosialt eller familiært nettverk her, plutselig befant seg i en situasjon hvor de ikke visste hvor de kunne bo eller henvende seg ved ankomst til landet.

Basert på disse erfaringene vil det i tilsvarende situasjoner i fremtiden innføres strengere regler for hvem som skal få tilbud om utreisebistand. I denne sammenheng vil det bli lagt vekt på å unngå å splitte familier. Konkret kan dette gjøres ved at dersom en person tilbys bistand til å forlate et område, vil også vedkommendes umiddelbare familie (ektefelle, samboer og barn) få samme tilbud.

Libanon-krisen avdekket at det i visse tilfeller kan være behov for rask uttransportering av norske borgere med skip. De fleste skip er imidlertid ikke utstyrt for transport av et større antall passasjerer. Nærings- og handelsdepartementet har derfor i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utviklet planer for raskt å kunne bistå med mat, vann, redningsvester m.v. Samtidig har Sivilforsvaret planer for bistand til opprettelse av mottakssentra for et større antall nordmenn som kommer hjem etter evakuering fra utlandet.

Hver krise er unik, og det er avgjørende å ha strategisk og operasjonell fleksibilitet for krisehåndtering innenfor overordnede fastlagte rammer. Disse hensyn anses godt ivaretatt i dagens krisehåndteringsapparat.

## 7.2 Internasjonalt krisesamarbeid

De nordiske land samarbeider nært i spørsmål om beredskap og krisehåndtering, både på hovedstadsnivå og i tredjeland. Dette samarbeidet kom-

mer 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. Innenfor EUs samordningsmekanisme for sivil krisehåndtering ser Kommisjonen på muligheten for å etablere felles retningslinjer for hvordan medlemslandene kan samordne innsatsen for å ivareta borgernes behov og rettigheter ved større hendelser og kriser.

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.

## UD-OPS

Utenriksdepartementets operative senter  
Åpent hele døgnet  
Svarer på henvendelser fra publikum

Ring via Utenriksdepartementets sentralbord

### 23 95 00 00

Er du i **utlandet**; ring ambassadens telefonnummer  
utenom åpningstid overføres samtalen til UD-OPS

Figur 7.1

## 8 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 utenriks-tjenestens 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. Utenriksdepartementets 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.

## 9 Norges fremtidige konsulære tjeneste

Regjeringen har i denne meldingen søkt å synliggjøre omfanget og innretningen på dagens konsulære tjenester. Som det fremgår innledningsvis benytter utenriks tjenesten 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 mindreårige 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 nødstedte 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.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 1. april 2011 om bistand til nordmenn i utlandet blir sendt Stortinget.



**Vedlegg 1****Liste over departementer, etater og organisasjoner som har vært invitert til å komme med innspill i forbindelse med arbeidet med meldingen**

Statsministerens kontor	Skatt øst
Justisdepartementet	Utlendingsdirektoratet
Arbeidsdepartementet	Adopsjonsforum
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Advokatforeningen
Finansdepartementet	ANSA – Association of Norwegian Students Abroad
Forsvarsdepartementet	Dixi ressurscenter
Helse- og omsorgsdepartementet	Flyktningshjelpen
Kommunal- og regionaldepartementet	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Nærings- og handelsdepartementet	Finansnæringens Hovedorganisasjon
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Islamsk Råd Norge
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norsk Reiselivsforum
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Redd Barna
Helsedirektoratet	Røde kors
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Sjømannskirken
Kripos	Stiftelsen Kirkens Fengselsarbeid (KIFA)
NAV	Norges Rederiforbund
Oslo politidistrikt	

---

---

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS 04/2011

