

DEL C

Biståndskonsulära frågeställningar och
problem

11 Tydlighet och flexibilitet

Förslag:

En ny och moderniserad lag ersätter den nuvarande lagen. Lagen bör kompletteras både med föreskrifter och en intensifierad dialog mellan UD och utlandsmyndigheterna om tolkningen och tillämpningen av lagen. De allmänna förutsättningarna för när bistånd får lämnas ska framgå av lagen. Utlandsmyndigheterna bör få större möjligheter att själva avgöra när bistånd får lämnas till en person som är nödställd.

11.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag till en förnyad eller omarbetad lagstiftning om vilket stöd – genom tillfälligt ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom sina utlandsmyndigheter ska ge till svenska medborgare som befinner sig i utlandet. I förslaget ska det anges vilka typer av tillfälligt ekonomiskt bistånd som ska kunna ges och vilka nivåer som kan anses rimliga.

11.2 Hur bör lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet vara utformad?

Så långt det är möjligt bör en resenär före utresan veta vilka rättigheter till bistånd från en svensk utlandsmyndighet som finns och vilken skyldighet resenären själv har att försäkra sig, förbereda sig och förebygga att behov av bistånd ska uppstå. Samma sak gäller den som bosätter sig utomlands. Det förutsätter att det finns en tydlig lagstiftning och detaljerade föreskrifter som visar under vilka förutsättningar som bistånd kan ges.

Ett tydligt regelverk ger rättssäkerhet och mindre risk att en biståndssökande är utlämnad till godtycke. Men med en alltför de-

taljerad lagstiftning minskar möjligheten till flexibilitet. Utlandsmyndigheterna får mindre utrymme att ta individuella hänsyn och anpassa biståndet efter de förhållanden som gäller i varje enskilt land och i varje särskilt ärende.

Från utlandsmyndigheterna finns önskemål både om tydligare regler och om större flexibilitet och mera självständighet för myndigheterna att göra det som är bäst i varje enskilt ärende. Många betonar att inget ärende är det andra likt och att alltför stelbenta regler hindrar förnuftiga lösningar. Samtidigt efterlyser man bättre stöd i lagstiftning och Rättshandbok I för att kunna avgöra t.ex. när någon ska betraktas som "nödständig" i lagens mening eller vad som bör betraktas som självförvällat.

Länderna inom EU och Norden har löst dilemmat med kravet på tydlighet och flexibilitet på olika sätt. Inom Norden representerar Finland och Danmark helt olika synsätt. *Danmark* har ingen lagstiftning alls om konsulärt bistånd medan *Finland* nyligen har antagit en detaljerad lag om konsulära tjänster. Många länder inom EU kombinerar lagstiftning med cirkulär, handböcker och instruktioner. *Storbritannien* har ingen lag om konsulärt bistånd men målen för verksamheten finns i en plan, som regelbundet uppdateras och utrikesministeriet satsar mycket på information till allmänheten och idéutbyte och problemdiskussioner mellan utlandsmyndigheterna i konsulära frågor.

Lagstiftning som reglerar stöd till enskilda personer i utsatta situationer har alltmåra fått karaktären av ramlagar som ger möjligheter till individuella lösningar. Även om rättssäkerheten minskar kan ramlagstiftning ibland vara det enda sättet att ge dem som ska tillämpa den möjligheten att uppfylla lagens syfte.

I kap. 5, där omfattningen av det konsulära biståndet redovisas utifrån utlandsmyndigheternas svar på den enkät som kommittén skickat ut, finns synpunkter på såväl behov av tydligare regler som bättre möjligheter till flexibilitet. Bland annat framförs synpunkter på tolkningen av bosättningsbegreppet, begreppet "nödständig" och på storleken på det generella bemyndigandet. Det har också framförts önskemål om större självständighet för utlandsmyndigheterna när det gäller att avgöra ärendena.

11.3 När bör bistånd lämnas?

11.3.1 Bosättningsbegreppet

Att avgöra var en biståndssökande är bosatt kan innebära vissa problem. Flera utlandsmyndigheter har i sina svar på enkäten pekat på att begreppet är svårt att tolka. Det beror bl.a. på att de som ansöker om bistånd inte känner till eller inte förstår denna grund för rätten till bistånd och inte kan ange om de är skrivna i Sverige. Det kan också förekomma att en person är utskreven från Sverige men inte har uppehållstillstånd i vistelselandet och i praktiken inte är skriven någonstans.

Något entydigt svar på frågan när en person ska betraktas som bosatt i Sverige eller utomlands ges inte i Rättshandbok I. Där konstateras att frågan är svår att besvara. I UD:s praxis anses en person ha hemvist utomlands om han eller hon avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad.

Folkbokföring i Sverige

En person är att betrakta som bosatt i Sverige om han eller hon är folkbokförd i Sverige. Enligt folkbokföringslagen (1991:481) ska avregistrering från folkbokföringen ske vid utlandsvistelser som överstiger ett år. Skattemyndigheterna är skyldiga att ex officio ompröva de folkbokfördas folkbokföring. En person som enligt en tillförlitlig utredning är bosatt utomlands kan avregistreras utan egen anmälan. Det förekommer ibland att svenska medborgare står kvar som folkbokförda efter sin flyttning till utlandet, t.ex. därför att utflyttningen inte anmälts.

Andra kriterier för när bistånd får lämnas

Folkbokföring i Sverige är inte det enda kriteriet för när en person enligt UD:s praxis ska kunna få tillfälligt ekonomiskt bistånd. Också sådant som vistelsetiden och avsikten med vistelsen utomlands, liksom anknytningen till vistelselandet genom arbete, släktrationer, fastighetsinnehav m.m. ska vägas in. Om den sökande har en sådan anknytning till vistelselandet anses han eller hon normalt ha möjligheter att på egen hand reda upp sin situation. En person som vistas i ett land till vilket han eller hon har en stark an-

knytning, kan bara få bistånd om det föreligger särskilda skäl. Det gäller i synnerhet de personer som har dubbelt medborgarskap (se kap. 13). I tveksamma fall ska frågan, enligt Rättshandbok I, avgöras av utlandsmyndigheterna i samråd med UD.

11.3.2 Begreppet nödställd

Flera utlandsmyndigheter har i enkätsvaren uppgivit att det i vissa fall och för vissa personer kan vara svårt att tillämpa principen att en person, för att komma i fråga för ekonomiskt bistånd, själv måste ha vidtagit rimliga försiktighetsåtgärder, t.ex. genom en försäkring. Personer med psykiska funktionshinder eller missbruksproblem uppfyller sällan detta krav.

11.3.3 Det generella bemyndigandet - vad kan utlandsmyndigheterna besluta om utan att begära UD:s yttrande?

En utlandsmyndighet måste begära UD:s yttrande innan den lämnar ekonomiskt bistånd när biståndsbehovet är omfattande och då det är tveksamt om en sökande är nödställd i lagens mening. Syftet är att UD ska kunna undersöka om en person som ansöker om bistånd kan skaffa fram pengar, t.ex. genom anhängiga, arbetsgivare eller bekanta, eller om det finns en försäkring som täcker behovet eller om vederbörande har rätt till förmåner inom socialtjänstramen som täcker behovet. I vissa fall får dock utlandsmyndigheterna själva besluta om tillfälligt ekonomiskt bistånd utan att begära UD:s yttrande.

Utlandsmyndigheterna kan utan att inhämta yttrande från UD besluta om tillfälligt ekonomiskt bistånd till en svensk medborgare om biståndet är högst 5 000 kr, om nödsituationen är fullt klarlagd och den sökande har återbetalat eventuellt tidigare beviljat ekonomiskt bistånd och inte missbrukat sådant bistånd. Det framgår av 7 § föreskrifterna (UF 1990:2) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

Bistånd får beviljas för:

hemresa till närmaste svenska gränsort på billigaste sätt, eller om särskilda skäl föreligger, annan svensk ort samt kost under resan,

nödvändiga kostnader för kost och logi före hemresan, om denna ej kan påbörjas omedelbart, andra nödvändiga kostnader, såsom avgift för pass eller visering, i samband med hemresan.

Utlandsmyndigheten måste först pröva bistandsbehovet. Nöd-situationen måste vara fullt klarlagd. Om den som ansöker om bistånd tidigare fått bistånd som han eller hon inte betalat tillbaka eller missbrukat, kan något nytt bistånd inte lämnas.

En utlandsmyndighet kan också enligt 8 § UF 1990:2 i brådskande fall utan att inhämta yttrande från UD lämna *garanti för betalning av sjukvårdskostnader*, om den sjuke är svensk medborgare, om hans eller hennes vårdbehov är akut och garantin är en förutsättning för att vård ska erhållas. Betalningsgaranti får lämnas även om den sjuke på grund av sitt sjukdomstillstånd inte har möjlighet att lämna sitt medgivande.

Skälet till att utlandsmyndigheterna bara i vissa fall kan bevilja ekonomiskt bistånd utan att inhämta UD:s yttrande är, enligt vad som framgår av Rättshandbok I (p. 4.6.1), att frågor om tillfälligt ekonomiskt bistånd bör handläggas på ett enhetligt sätt vid utlandsmyndigheterna. För den biståndssökande är det en rättssäkerhetsfråga och för UD, som prövar återbetalningsskyldigheten, är det viktigt att utlandsmyndigheterna beaktar den praxis som utvecklas på området, inte minst genom domstolarnas utslag i överklagade ärenden.

Flera utlandsmyndigheter har påpekat att beloppet 5 000 kr är för lågt eftersom beloppet inte räcker till en biljett hem från en del länder utanför Europa. Några utlandsmyndigheter har också pekat på andra problem i tillämpningen av bestämmelsen om det generella bemyndigandet (se kap. 5.14).

11.4 Överväganden

En ny ramlag

1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. är föråldrad. Kommittén anser att den bör ersättas av en ny lag. Den nya lagen bör, liksom nuvarande lagstiftning, ha formen av en ramlag. Vid sidan av lagen krävs, precis som idag, särskilda tillämpningsföreskrifter.

Lagen bör tydligt ange syftet med det konsulära ekonomiska biståndet och samtidigt ge utrymme för utlandsmyndigheterna att finna det bästa sättet att i varje ärende uppfylla målet. Inte heller föreskrifterna får vara så detaljerade att de i praktiken förhindrar lösningar i lagens anda.

För att målet med det konsulära biståndet ska kunna uppfyllas krävs inte bara ett regelverk som anger ramarna utan också en medveten och genomtänkt praxis på utlandsmyndigheterna och UD. Det förutsätter en levande dialog mellan utlandsmyndigheterna och mellan myndigheterna och UD om biståndskonsulära problem och dilemman. Det förutsätter också att varje utlandsmyndighet satsar på internutbildning och diskussioner om förhållningssätt och principer.

Den rättshandbok om de konsulära biståndsfrågorna som finns idag fyller delvis detta syfte. Den ges ut i reviderad form med 3–4 års mellanrum. Kommittén anser att rättshandboken och lagen bör kompletteras med en intensifierad dialog och att UD bör ansvara för att så sker. Kommittén har i kap. 9 lämnat förslag om ett regelbundet konsulärt nyhetsbrev och internutbildning för personalen.

Större självständighet för utlandsmyndigheterna att besluta i enskilda ärenden kräver ett tydligt ansvarstagande från myndighetscheferna för hur arbetet bedrivs och besluten fattas.

Bosättningsbegreppet

Lagen bör göras tydligare beträffande vilka personer som ska kunna få ekonomiskt bistånd. Det bör klargöras att det är bosättningen i Sverige som är avgörande för om bistånd får lämnas. I kap. 13 lämnas förslag i detta avseende beträffande flyktingar, statslösa och andra utlänningar som är bosatta i Sverige. Svenska medborgare som är bosatta utomlands bör bara kunna få ekonomiskt bistånd om det finns särskilda skäl. I kap. 12.8 kommenteras denna fråga närmare.

Kommittén anser att det inte är möjligt att definiera själva bosättningsbegreppet i lagen. Tolkningen bör i tveksamma fall, liksom hittills, göras utifrån en prövning i varje enskilt fall. Det är viktigt att kunna vara flexibel i dessa fall. Avgörande bör liksom hittills vara om vederbörande är folkbokförd i Sverige. Om den som ansöker om ekonomiskt bistånd visserligen är folkbokförd i

Sverige, men i praktiken under hela eller större delen av året är bosatt i utlandet, bör dock han eller hon inte kunna få något bistånd.

Allmänna förutsättningar för att bistånd får lämnas

Det bör framgå av lagen att en utlandsmyndighet ska ge råd och vägledning i form av hjälp till självhjälp, innan den får lämna ekonomiskt bistånd. Den som ansöker om bistånd ska alltid först få råd om hur han eller hon själv ska kunna lösa det problem som uppstått, om inte detta är uppenbart orimligt t.ex. på grund av att personen inte är i stånd att ta emot några råd. Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän utlandsmyndigheten förvissat sig om att sökanden inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats.

Begreppet nödställd

Lagen bör innehålla en tydligare beskrivning av vad som menas med nödställd. Den bör överensstämma med vad som nu gäller enligt UD:s föreskrifter och praxis. Det bör också framgå av lagen att det är utlandsmyndigheten – som formellt fattar beslutet om bistånd – som avgör om den som begär bistånd är nödställd i lagens mening. Utlandsmyndigheten kan i många fall behöva samråda med UD för att avgöra om sökanden är nödställd. I bedömningen av om bistånd ska lämnas bör, liksom hittills, vägas in om sökanden har reglerat eventuella tidigare skulder till UD och inte har missbrukat tidigare bistånd.

Kommittén anser att det bör vara möjligt att göra en välvillig tolkning av begreppet nödställd i sådana fall där en person på grund av psykiskt funktionshinder eller missbruksproblem inte har kunnat vidta tillräckliga försiktighetsåtgärder. En välvillig tolkning bör också kunna ske i de fall där små barn är inblandade, om dessa far illa. I sådana fall bör tillfälligt ekonomiskt bistånd till hemresa kunna lämnas om det inte finns några andra möjligheter att lösa situationen. (Se kap. 16).

Om en person som söker bistånd har en nära anknytning till vistelseslandet och det därför kan förväntas att han eller hon själv kan lösa det problem som uppstått, ska vederbörande inte anses vara nödställd i lagens mening. (Se kap. 13.11).

Det generella bemyndigandet

En fast beloppsgräns på 5 000 kr innebär att många utlandsmyndigheter inte kan uppfylla syftet med lagen. Kommittén anser därför att utlandsmyndigheterna ska kunna lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa på billigaste möjliga sätt om övriga kriterier är uppfyllda, dvs. att nödsituationen är helt klarlagd och att den sökande har återbetalat tidigare lämnat bistånd.

11.5 Kommitténs förslag

1. En ny och moderniserad lag ersätter den nuvarande lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Lagen bör, liksom den nuvarande lagen, ha formen av en ramlag som ger möjlighet till flexibilitet i enskilda ärenden.
2. Lagen bör kompletteras både med föreskrifter och med en intensifierad dialog mellan UD och utlandsmyndigheterna och mellan utlandsmyndigheterna om biståndskonsulära problem och dilemman.
3. Utlandsmyndigheternas skyldighet att ge hjälp till självhjälp, innan ekonomiskt bistånd får lämnas, skrivs in i lagen.
4. Lagen bör göras tydligare beträffande när bistånd får lämnas. Ekonomiskt bistånd får inte lämnas förrän utlandsmyndigheten förvissat sig om att sökanden inte kan lösa situationen på egen hand med hjälp av de råd som lämnats. En definition av vad som menas med begreppet "nödständig" införs i lagen.
5. Utlandsmyndigheterna bör få större möjligheter att själva avgöra när förutsättningarna för att bistånd ska få lämnas är uppfyllda. Det bör framgå av lagen att frågan om en person är att betrakta som nödställd ska avgöras av utlandsmyndigheten. Utlandsmyndigheterna bör få lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa på billigaste sätt till den som är nödställd utan att någon övre gräns för beloppet anges.

12 Bistånd till svenska medborgare bosatta utomlands

Förslag:

Det varaktiga ekonomiska biståndet avvecklas. De personer som f.n. får sådant bistånd ska dock kunna få det även i fortsättningen. Olika kriterier bör gälla för när tillfälligt ekonomiskt bistånd ska lämnas, beroende på om personen är bosatt inom eller utanför EU/EES-området. Utlandsmyndigheterna bör hjälpa och stödja svenska medborgare, som bor i ett annat EU- eller EES-land, att hävda sin rätt till vård och social service där. UD bör i samarbete med Försäkringskassans utlandsavdelning, föreningen Svenskar i världen m.fl. söka vägar att informera svenskar bosatta utomlands om vilka skyldigheter de själva har att ta ansvar för den vård de kan behöva.

12.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att överväga vilken betydelse anknytningen till Sverige ska ha för rätten att få ekonomiskt bistånd. Det gäller bl.a. svenska medborgare som har emigrerat.

1973 års lag skiljer på följande två typer av allmänt ekonomiskt bistånd: tillfälligt ekonomiskt bistånd och varaktigt ekonomiskt bistånd. Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan lämnas i akuta nödsituationer till den som tillfälligt vistas utomlands medan varaktigt ekonomiskt bistånd betalas ut i form av periodiskt understöd till svenska medborgare bosatta i utlandet. De svenska reglerna bygger på att det är bosättningen i Sverige som är avgörande för om bistånd ska lämnas. Huvudsyftet med det tillfälliga ekonomiska biståndet är att göra det möjligt för en svensk medborgare som är bosatt i Sverige att återvända hem efter en tillfällig utlandsvistelse. En svensk medborgare som är bosatt utomlands kan därför normalt inte få något sådant bistånd.

I detta avsnitt redogörs för vilka möjligheter en svensk medborgare, som är bosatt utomlands, har att få ekonomiskt bistånd idag. Vidare lämnas vissa förslag till förändringar i nuvarande regler.

12.2 Varaktigt ekonomiskt bistånd

Staten har sedan lång tid efter behovsprövning beviljat understöd till ett begränsat antal svenska medborgare som är bosatta i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller andra omständigheter inte kan försörja sig. Bestämmelser om det varaktiga ekonomiska biståndet finns i 1 § andra stycket i 1973 års lag och i 10 § i UD:s föreskrifter om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (UF 1990:2).

Biståndet betalas huvudsakligen ut i form av periodiskt understöd. För att bistånd ska beviljas måste det finnas särskilt ömmande omständigheter. En förutsättning för att varaktigt bistånd ska kunna lämnas är också att den sökande inte kan få det bistånd som behövs genom lokala myndigheter i det land där han eller hon bosatt sig till följd av internationella överenskommelser eller intern lagstiftning. Enligt praxis beviljas bistånd bara undantagsvis för minderåriga barn och upphör under alla förhållanden när barnet fyller 18 år.

Vissa kategorier svenska medborgare i utlandet beviljas inte något varaktigt ekonomiskt bistånd även om det finns ett hjälpbehov. Det gäller personer med ringa anknytning till Sverige, t.ex. sådana som har fått svenskt medborgarskap genom naturalisation och som har flyttat ut från Sverige. Detsamma gäller personer som även är medborgare i det land där de bosatt sig.

Personer som *efter sin pensionering* har flyttat utomlands beviljas enligt praxis inte något varaktigt ekonomiskt bistånd, oavsett vilka skäl som har föranlett flyttningen. Varaktigt ekonomiskt bistånd beviljas som regel inte heller personer som avtjänar fängelsestraff. Så har dock undantagsvis skett i enstaka fall, när de grundläggande behoven inte ansetts vara täckta genom fängelsets försorg och när anhöriga inte kunnat bidra.

Det är UD som fattar beslut i ärenden om varaktigt ekonomiskt bistånd. Den som får varaktigt ekonomiskt bistånd är i princip återbetalningsskyldig. Krav på återbetalning ställs när bistånds-

tagarens ekonomiska situation medger det eller när det vid hans eller hennes död visar sig att det finns tillgångar i dödsboet.

Den som vill ha varaktigt ekonomiskt bistånd ska ansöka om detta på en särskild blankett som lämnas in till närmaste utlandsmyndighet. Ansökan skickas in till UD tillsammans med en utredning från utlandsmyndigheten om den sökandes personliga och ekonomiska förhållanden och andra handlingar som är av betydelse för UD:s prövning, t.ex. ett läkarintyg. Utredningen ska innehålla uppgifter om möjligheterna för den sökande att få socialunderstöd av de lokala sociala myndigheterna på orten till följd av socialavtal mellan Sverige och vistelselandet. Vidare ska utlandsmyndigheten i utredningen ange den sökandes presumtiva tillgångar, t.ex. pension, banktillgodohavanden eller livförsäkring, samt tillgångar som vid prövningstillfället inte kan eller bör tas i anspråk för löpande utgifter, t.ex. fast egendom.

Den som vill ha *fortsatt* varaktigt ekonomiskt bistånd måste lämna in en ny ansökan. UD prövar varje budgetår om fortsatt bistånd ska lämnas. Om en biståndstagares ekonomiska situation skulle förändras avsevärt under löpande budgetår, ska detta anmälas till UD.

12.3 Vilka får varaktigt ekonomiskt bistånd idag?

Bakgrunden till bestämmelsen i 1973 års lag är bl.a. att en grupp svenskar mellan år 1893 och 1912 utvandrade till Brasilien. Många av utvandrarerna flydde från ett revolutionshärjat område i Brasilien och hamnade så småningom i den lilla staden Obera i provinsen Misiones i Argentina. De s.k. Misiones-svenskarna kunde på äldre dagar inte få någon pension eller försörja sig på annat sätt i Argentina. År 1964 lämnade svenska staten periodiskt understöd till tre av svenskarna. År 1970 var det 8 personer som fick periodiskt understöd. Av Misiones-svenskarna eller deras ättlingar är det idag drygt 50 personer som fortfarande får sådant bistånd. Antalet personer som fick varaktigt ekonomiskt bistånd var 59, år 1998, 56, år 1999 och 54, år 2000. År 2000 utbetalades 1 106 400 kr (92 200 kr/månad) i varaktigt ekonomiskt bistånd.

Av de 54 personer som beviljades varaktigt ekonomiskt bistånd under år 2000 var 43 bosatta i Argentina, tre i Brasilien, två i Chile, en i Colombia, två i Mexico och en i USA. De månatliga understöden varierade från 5 000 kr till 720 kr. Samtliga bistånds-

tagare är födda före 1930 utom en som är född 1936. Härtill kommer en person som är dömd till fängelsestraff i Mexico som fick 700 kr/månad år 2000. Ytterligare en person, som satt i fängelse i Thailand, fick bistånd fram till juni 2000 då han överfördes till Sverige.

12.4 Kan den som är bosatt utomlands få ekonomiskt bistånd för sjukvård, hemresa eller försvarare i brottmål?

Enligt 2 § UD:s föreskrifter (UF 1990:2) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. kan tillfälligt ekonomiskt bistånd bara lämnas till den som är fast bosatt i Sverige. Enligt 12 § kan dock UD besluta om avvikelser från föreskrifterna om det påkallas av särskilda förhållanden. Med stöd av denna bestämmelse medger UD i undantagsfall att bistånd för *sjukvård* får lämnas till en svensk medborgare som är bosatt utomlands, om den sjuke uppbär varaktigt bistånd, eller annars om sjukdomen är allvarlig och ingen annan hjälp står att få. I praxis är man mycket restriktiv med sådant bistånd.

Undantagsvis och i synnerligen ömmande fall kan UD också bevilja bistånd för resa till Sverige (repatriering) för den som är bosatt utomlands. Detta framgår av p.4.8.5 i Rättshandbok I.

Bistånd i brottmål kan bara lämnas om det finns särskilda skäl (4 § fjärde stycket 1973 års lag) så har t.ex. skett när rättsväsendet starkt avvikit från svenska förhållanden.

12.5 Hur många svenskar är bosatta utomlands?

Att ange exakt hur många svenskar som är bosatta utomlands är inte möjligt. Utlandsmyndigheterna har uppgifter om de svenskar som har valt att registrera sig hos myndigheten. I länder med mindre stabila förhållanden eller där det finns risk för lokala kriser ska utlandsmyndigheten föra en så fullständig namn- och adressförteckning som möjligt över svenska medborgare som är bosatta inom verksamhetsområdet. Det framgår av UD:s föreskrifter (UF 1988:1) om utlandsmyndigheternas beredskap. Även i sådana länder förekommer det att bofasta svenskar väljer att inte registrera sig hos utlandsmyndigheten. I andra länder kan det bara bli fråga om ungefärliga uppskattningar om antalet bosatta svenskar.

Kommittén har frågat utlandsmyndigheterna hur många svenskar som är bosatta i verksamhetslandet/länderna. Av svaren framgår att de länder där det bor flest svenskar, dvs. fler än 5 000, är USA (över 100 000), Storbritannien (ca 40 000), Spanien (30-35 000), Tyskland (30-40 000), Frankrike (15-20 000), Schweiz (ca 10 000) och Australien (ca 6 400). I de nordiska länderna bor också ett stort antal svenskar, i Norge (ca 40 000), i Danmark (ca 11 000) och i Finland (ca 8 000).

En mycket ungefärlig uppskattning av det totala antalet svenskar som är bosatta utomlands skulle vara 300 000 – 400 000 personer.

Enligt uppgift från Försäkringskassans utlandsavdelning i Stockholm (maj 2001) är 70 000 pensionärer bosatta utomlands. Av dessa är 48 000 ålderspensionärer, 14 000 förtidspensionärer och 8000 är efterlevande maka/make eller barn.

12.6 Ger andra länder ekonomiskt bistånd till sina medborgare som är bosatta utomlands?

Tillfälligt ekonomiskt bistånd

Som framgår av redogörelsen i kap. 7 tillämpar flertalet länder inom EU den s.k. medborgarskapsprincipen. Det innebär att man ger tillfälligt ekonomiskt bistånd till dem som är medborgare i det egna landet oavsett om de är bosatta där eller inte. Som regel ger man då inte bistånd till dem som är bosatta i landet utan att vara medborgare där. Förutom Sverige tillämpar de övriga nordiska länderna samt *Tyskland* i stället den s.k. bosättningsprincipen, dvs. att det är bosättningen i landet som är avgörande för om bistånd ska lämnas eller inte.

Den *tyska* inställningen är att den som flyttat utomlands måste ta ansvar för sitt beslut. Den tyska lagen från 1974 om konsulära uppgifter är bara tillämplig på den som tillfälligt besöker utlandet. Lagen medger inte att staten betalar hemresan för en äldre sjuk person som är bosatt i utlandet och vill tillbaka till sitt hemland.

Periodiskt understöd

En del länder ger periodiskt understöd till medborgare som är bosatta utomlands. När bistånd lämnas tas det ofta från andra medel än de som avsatts för konsulärt bistånd och ärendena hanteras då inte av utrikesministerierna utan av andra ministerier, oftast de som svarar för frågor om social- eller arbetsmarknadsbidrag. Det gäller t.ex. *Danmark* som i vissa fall kan ge periodiskt understöd till danska medborgare som sedan många år är fast bosatta i utlandet och som inte kan försörja sig på annat sätt. Det är Socialministeriet som beslutar i dessa ärenden. I *Spanien* har ministeriet för arbetsmarknads- och sociala frågor ett omfattande biståndsprogram för de 1,5 miljoner spanjorer som är bosatta utomlands.

Också *Finland* kan i vissa fall ge varaktigt bistånd till finska medborgare som är bosatta utomlands. Dessa ärenden betraktas inte som konsulära fall. Man försöker få sociala myndigheter att ta ansvar för dem.

I flera EU- länder förfogar utrikesministeriet över större eller mindre anslag till stöd för nödställda medborgare utomlands. Det gäller t.ex. *Frankrike*, *Italien* och *Österrike*. *Italien* och *Irland* ger bidrag till frivilliga organisationer som ägnar sig åt hjälpverksamhet åt medborgare som är bosatta utomlands.

Andra länder, som t.ex. *Belgien* och *Portugal* hänvisar sina medborgare som bosatt sig utomlands till det sociala bidragssystem som finns i det land där de bor. Inte heller *Nederländerna*, *Norge*, *Luxemburg* eller *Storbritannien* lämnar något periodiskt understöd till medborgare bosatta utomlands.

12.7 Vilka problem har de svenskar som bosatt sig utomlands?

Problemen finns främst i de länder, där många svenskar valt att bosätta sig efter pensioneringen. Det land där flest svenskar permanent bosatt sig i på äldre dagar är f.n. *Spanien*. De allra flesta klarar sig bra. Men några av dem, som flyttade ut på 60- och 70-talet är nu gamla och sjuka och lever under eländiga förhållanden. Enligt de regler som gäller inom EU har de rätt till vård på samma villkor som landets egna medborgare. I praktiken kommer de sist i kön till äldrevård eftersom det egna landets medborgare prioriteras. De som har anhöriga kvar i Sverige och själva kan få

ihop pengar till hemresa kan resa till Sverige och skriva sig hos någon anhörig. Som bosatta i Sverige har de rätt till äldrevård här.

För dem som inte har några band alls kvar till Sverige är det svårare. Många skulle helst vilja bo kvar i Spanien men kan inte betala de summor som krävs för att bo på de privata vårdhemmen och får ingen plats i de kommunala. Representanter för svenskar som bosatt sig i Spanien menar att det vore billigare för svenska staten att subventionera åldringsvård för dem i Spanien än att tvinga dem att flytta tillbaka och ta hand om dem här. Trots många år i Spanien är det vanligt att utflyttade svenskar inte behärskar spanska. (Se vidare kap. 6.4)

Även i *Grekland* bor många svenskar. Ambassaden i Aten beräknar att ca 3 000 svenskar är bosatta i Grekland. Ambassaden har ibland mött reaktioner bland greker över att Sverige inte bättre kan bistå sina egna medborgare bosatta utomlands. I någon mån har problemet med nödställda äldre svenskar uppstått redan nu. Men framför allt kan man befara ett ökande problem i framtiden. Vård av äldre är i Grekland i första hand en angelägenhet för familjen.

Fler och fler svenskar bosätter sig också numera i länder utanför EU som t.ex. *Thailand*, där man kan leva billigt på en förtids- eller sjukpension. I Thailand bor f.n. 1 000–1 500 svenska medborgare, kanske fler, enligt uppgift från ambassaden i Bangkok.

Såväl i Thailand, som i andra länder i tredje världen, förekommer det att svenskar som kanske sedan decennier är bosatta i landet, söker upp svenska utlandsmyndigheter och begär bistånd för sjukvård eftersom man saknar egna medel och är i akut behov av vård. Dessa personer saknar ofta försäkring och har kanske också kapat alla band med anhöriga i Sverige.

12.8 Överväganden

Svenska medborgare bosatta inom EU/EES-området

Inom EU och EES-området finns ett detaljerat system för samordning av ländernas regler för social trygghet. En EU-medborgare som bosätter sig i ett annat EU/EES-land har rätt att ta med sig intjänade förmåner från hemlandet och att få vård och social omsorg på samma villkor som medborgarna i det land han eller hon bosatt sig. (Se kap. 3.4)

I praktiken är det dock inte alltid lätt för en utlänning att få tillgång till sociala förmåner på samma villkor som medborgarna i landet. Det tar tid för centralt fattade principbeslut att tränga igenom i alla delar av länderna. En utflyttad EU-medborgare finner kanske dessutom att standarden i den offentliga vården inte är lika hög som i hemlandet eller att den på annat sätt skiljer sig från den man är van vid hemifrån. Personen kan då välja att flytta tillbaka till det land där han eller hon är medborgare och får då samma rättigheter som andra bosatta i landet.

Det händer att äldre nödställda svenskar, som är bosatta i ett annat EU-land, söker bistånd från svenska utlandsmyndigheter för hemresa. Enligt företrädare för svenskar utomlands vill dock de flesta bo kvar i de länder dit de flyttat. De vill därför i stället att svenska myndigheter ska subventionera äldrevård för dem i deras nya hemland. Argumenten för detta är dels hänsyn till dem som inte vill flytta tillbaka till Sverige, dels ekonomiska, dvs. man hävdar att det blir billigare för det svenska samhället att subventionera deras vård utomlands än att de kommer hem och tas om hand i Sverige.

Kommittén anser att svenska utlandsmyndigheter bör hjälpa och stödja svenska medborgare, bosatta i ett annat EU/EES-land att hävda sin rätt till vård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.

Rätten att flytta till ett annat EU/EES-land och att flytta tillbaka till sitt hemland innefattar inte rätt till bistånd till transport. Var och en måste själv bekosta sin utresa såväl som sin hemresa. Undantag från detta bör endast kunna göras under mycket speciella omständigheter. Det kan t.ex. gälla en svårt psykiskt sjuk eller dement person som inte talar landets språk. Det kan innebära att det är omöjligt att i det land, där man är bosatt, få sådan vård som kan uppfylla ändamålet med vården. Om en person i en sådan belägenhet saknar egna medel och det inte finns några andra möjligheter att finansiera återresa till hemlandet, bör bistånd till hemresa kunna ges.

Svenska medborgare bosatta utanför EU/EES-området

Den som väljer att bosätta sig utomlands måste förutsättas ha gjort ett medvetet val, vägt fördelar och nackdelar mot varandra, bedömt risker och själv tagit de försäkringar som kan behövas. Huvudprincipen är att den som bosätter sig i ett land måste acceptera de regler och lagar som gäller där.

Det varaktiga ekonomiska biståndet är ett undantag från denna princip och har sina rötter i en tid när man inte på samma sätt som nu kunde förutsätta att alla förmådde överblicka konsekvenserna av ett beslut att bosätta sig utomlands. De personer som idag får varaktigt bistånd är ättlingar till svenskar som emigrerade för många år sedan och de är företrädesvis bosatta i Latinamerika. Många är mycket gamla. Antalet personer som idag får bistånd minskar allt eftersom de avlider. Nya bistånd beviljas ytterst sällan.

Kommittén anser att det varaktiga biståndet bör avvecklas. De personer som idag får varaktigt ekonomiskt bistånd bör dock kunna fortsätta att få bistånd om de inte har någon annan möjlighet att försörja sig.

Biståndet har marginell betydelse. Det är bara ett begränsat antal personer som får sådant bistånd idag. Det kan enligt kommitténs mening inte komma ifråga att utöka kategorin till flera personer än de som idag får bistånd. Det skulle strida mot den princip som tillämpas i Sverige idag, nämligen att staten inte lämnar socialbidrag. Det är kommunerna som har ansvaret för att de personer som vistas där får den hjälp de behöver.

Man kan anta att det ökande antalet turister till fjärran resmål kommer att innebära att flera svenskar väljer att bosätta sig i dessa länder. Många återkommer flera gånger till samma turistmål och får så småningom viss anknytning till landet. Bosättningen är inte alltid resultatet av ett medvetet och genomtänkt beslut. Några blir bara kvar och lever illegalt i många år i länder med svag kontroll över invandringen. Man kan ha klippt alla band till familj och vänner för att börja ett nytt liv utomlands. I många länder kan man leva gott på en vanlig svensk pension. Problemen uppstår när man blir sjuk och/eller gammal och behöver vård.

Sverige har bilaterala avtal om social trygghet med många länder bl.a. Australien, Chile, Israel, Kanada, Kroatien, Marocko, Schweiz, Slovenien, Turkiet och USA. (Se kap 3.6). Avtalen kan se mycket olika ut beroende på olikheter i ländernas socialförsäkrings- och sjukvårdssystem. Med länder som Thailand och Filippinerna, dit

många svenskar reser och allt flera bosätter sig, har Sverige inga avtal om social trygghet eller sjukvård.

En svensk medborgare som inte längre är bosatt i Sverige har i princip inte någon rätt till bistånd för sjukvård, även om han eller hon blir akut sjuk. I praktiken kan det innebära mycket svåra ställningstaganden för en utlandsmyndighet. En svensk medborgare som är bosatt utomlands riskerar kanske att dö om han eller hon inte får vård. Det förekommer att anhöriga i Sverige hör av sig till UD om sjuka svenska medborgare som är bosatta utomlands och undrar om det inte betyder någonting alls att vara svensk medborgare.

Kommittén anser inte att det finns skäl att frångå bosättningsprincipen som grund för rätten till bistånd. Även i fortsättningen bör rätten till tillfälligt ekonomiskt bistånd tillkomma den som är bosatt i Sverige men tillfälligt befinner sig utomlands. Beslutet att bosätta sig utomlands innebär inte bara att man väljer ett annat klimat, en annan prisnivå etc. man väljer också ett annat samhälle och man måste själv ta reda på vilka rättigheter och skyldigheter man har där.

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

12.9 Kommitténs förslag

1. Det *varaktiga ekonomiska biståndet* avvecklas. En övergångsbestämmelse införs i lagen som går ut på att de personer som för närvarande får sådant bistånd ska kunna fortsätta att få det om de inte har andra möjligheter att försörja sig.
2. *Ekonomiskt bistånd för resa till Sverige eller sjukvård utomlands* bör även i fortsättningen i undantagsfall kunna lämnas till svenska medborgare som är bosatta utomlands. Olika kriterier bör gälla för personer, som är bosatta inom respektive utanför EU/EES-området. Det bör, liksom hittills, ankomma på

Regeringskansliet (UD) att meddela närmare föreskrifter om när bistånd ska kunna lämnas.

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

Bistånd ska kunna ges till:

- a) *Resa till Sverige (repatriering)* i synnerligen ömmande fall för den som saknar möjlighet att klara sig på egen hand i det land han eller hon är bosatt, t.ex. den som är dement eller svårt psykiskt sjuk och inte talar landets språk vilket gör att ändamålet med vården inte kan uppnås utomlands.
- b) *Sjukvård utomlands*, om kostnadsfri vård inte kan erhållas i vistelseslandet och sjukdomen är livshotande och ingen annan hjälp går att få mot sjukdomen .

Bistånd bör i sådana fall i princip inte kunna lämnas till personer som är bosatta i ett annat land inom EU/EES-området eftersom principen om lika behandling gäller i dessa fall.

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

3. Utlandsmyndigheterna ges i uppdrag att hjälpa och stödja *svenska medborgare, bosatta i ett annat EU- eller EES-land* att hävda sin rätt till vård och social service på samma villkor som landets egna medborgare.
4. UD bör i samarbete med Försäkringskassans utlandskontor i Stockholm, föreningen Svenskar i världen, m. fl. söka vägar att nå *svenskar bosatta utomlands* med information om de skyldigheter de har att själva ta ansvar för den vård de kan komma att behöva. För att nå även dem som inte är registrerade på sin ambassad kan t.ex. information bifogas tillsammans med pensionsutbetalningar eller andra utbetalningar hemifrån. Man kan också använda sig av svenskspråkig radio, lokala svenskföreningar etc.

13 Bistånd till personer med dubbelt medborgarskap, flyktingar, statslösa och andra utlänningar bosatta i Sverige

Förslag:

Det bör komma till uttryck i lagen att ekonomiskt bistånd får lämnas till en flykting eller statslös som är bosatt i Sverige. Om det finns särskilda skäl, ska bistånd få lämnas även till en annan utlänning som är bosatt i Sverige. Härmed avses t.ex. personer som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös som är bosatt i Sverige. Närmare bestämmelser om när bistånd får lämnas och vad det får avse bör meddelas av UD.

13.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven överväga betydelsen av graden av anknytning till Sverige för dem som ansöker om konsulärt bistånd. I uppdraget ingår bl.a. att överväga behovet av tillfälligt stöd som utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige kan ha. Kommittén ska se över de normer som gäller idag för konsulärt bistånd till flyktingar och statslösa som har uppehållstillstånd i Sverige.

Betydelsen av dubbelt medborgarskap ska också beaktas och vilka möjligheter till hjälp den hjälpsökande kan ha i det besökta landet.

Bakgrunden är bl.a. den nya lag om svenskt medborgarskap (2001:82) som gäller from den 1 juli 2001. Genom den nya lagen kan det komma att bli aktuellt med dubbelt medborgarskap i fler fall än idag. Den omständigheten att en person har dubbelt medborgarskap kan i vissa fall försvåra möjligheterna att ge konsulärt bistånd. Kommittén har därför fått i uppdrag att ta reda på vilka konsekvenser den nya lagen kan få för möjligheten att ge ekonomiskt eller annat bistånd till svenska medborgare i utlandet.

13.2 Bistånd till flyktingar och statslösa personer

13.2.1 Bestämmelser i internationella konventioner

Sverige har, genom att ratificera ett flertal internationella överenskommelser, förpliktelser gentemot vissa kategorier flyktingar och statslösa. Det gäller bl.a.:

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

Av flyktingkonventionen framgår bl.a. att vistelslandet är skyldigt att utställa ett resedokument för en flykting inom sitt område. Motsvarande regler gäller för personer som saknar medborgarskap i något land utan att vara flyktingar (statslösa) och som omfattas av New York - konventionen.

Resedokumentet fyller samma uppgift som ett pass, nämligen att göra det möjligt för innehavaren att resa utanför vistelslandet. Konventionerna innehåller en bestämmelse om att dokumentet inte ger innehavaren någon som helst rätt till konsulärt beskydd av de diplomatiska eller konsulära representanter som utfärdat det.

Enligt Rättshandbok I p.7.2.1 bör denna regel inte vara något hinder för den stat som utställt resedokumentet att lämna konsulärt bistånd, om det kan ske utan hänvändelse till myndigheterna i vistelslandet. Regeln behöver inte tolkas så snävt att den helt utesluter möjligheten att efter egen bedömning lämna konsulärt skydd i officiell form eller under hand till den som innehar resedokumentet. Det betyder att konsulärt bistånd bör kunna lämnas under förutsättning att det inte möter något hinder från den andra statens sida.

13.2.2 Bestämmelser i 1973 års lag och instruktionen för utrikesrepresentationen (IFUR)

Enligt 8 § i 1973 års lag kan bistånd lämnas till en flykting eller en statslös person, som är bosatt i Sverige, i den utsträckning regeringen bestämmer. I 13 § förordningen (1992:247) med

instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) sägs att flyktingar eller statslösa personer, som är bosatta i Sverige, ska vara likställda med svenska medborgare i fråga om förmåner som avses i 1973 års lag, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

13.2.3 Vem betraktas som flykting eller statslös?

Med flykting eller statslös avses i detta sammanhang främst den som har ett resedokument enligt 1951 års flyktingkonvention eller 1954 års konvention om statslösa personer (Rättshandbok I p. 5.). UD undersöker alltid biståndssökandens status hos Migrationsverket innan beslut fattas om bistånd till den som uppger sig vara flykting eller statslös.

I utlänningslagen (1989:529) finns bestämmelser om när en person ska anses som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. En person som söker asyl i Sverige och som får sin ansökan beviljad, kan i utlänningslagens mening vara antingen flykting enligt 3 kap. 2 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 §.

Flykting är den som befinner sig utanför det land i vilket vederbörande är medborgare på grund av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Flykting är också den som är statslös och känner välgrundad fruktan för förföljelse av samma skäl.

Som *skyddsbehövande* i övrigt betraktas en utlänning eller statslös person som hotas av dödsstraff, kroppsstraff eller annan omänsklig behandling eller bestraffning. Till samma kategori hör också den som söker skydd undan inre eller yttre väpnad konflikt eller miljökatastrof eller som fruktar för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Den som anses som flykting har rätt att få ett resedokument som ger möjligheter att resa utomlands. Det framgår av 3 kap. 7 § utlänningslagen och 1 kap. 10 § utlänningsförordningen (1989:54). Han eller hon kan då också söka konsulärt bistånd vid en svensk utlandsmyndighet.

13.3 Vilket bistånd kan lämnas till en flykting eller statslös?

Omfattningen och arten av biståndet till en person som är flykting eller statslös får enligt Rättshandbok I p. 7.3. bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Om det krävs att en hänvändelse sker till en lokal eller central myndighet i landet, blir de förhållanden som råder där avgörande för om det överhuvudtaget är möjligt att göra en framställning respektive om den ska göras i officiell form eller under hand.

I praktiken kan det också vara så att en svensk utlandsmyndighet inte kan uppträda till förmån för en flykting i förhållande till det land där han eller hon är eller har varit medborgare eller tidigare haft sin vanliga vistelseort. Motsvarande gäller för en statslös person gentemot det tidigare hemlandet. En utlandsmyndighet bör t.ex. normalt inte uppträda till förmån för en *frihetsberövad* flykting i förhållande till myndigheterna i det land i vilket vederbörande är eller har varit medborgare eller tidigare haft sin vistelseort.

När det gäller *tillfälligt ekonomiskt bistånd* eller *ekonomiskt bistånd till den som blivit utsatt för brott utomlands* gäller inga andra restriktioner än som kan vara motiverade av att den som ansöker om bistånd har en nära anknytning till vistelselandet.

13.4 Betydelsen av nära anknytning till vistelselandet

Enligt nuvarande regler får tillfälligt ekonomiskt bistånd bara lämnas om det föreligger särskilda skäl i de fall där den sökande vistas i ett land till vilket han eller hon har nära anknytning. Det framgår av 2 § i UD:s föreskrifter (UF 1990: 2) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Av UD:s kommentarer till bestämmelsen (Rättshandbok I 4.2.3) framgår att med detta avses t.ex. att den sökande har nära anhöriga som är bosatta där eller att han eller hon också är eller har varit medborgare i vistelselandet. Sådana personer anses normalt ha möjligheter att på egen hand reda upp sin situation med hjälp av anhöriga eller landets myndigheter. Om utlandsmyndigheten i det enskilda fallet anser att det finns särskilda omständigheter som gör att bistånd ändå ska lämnas, bör samråd ske med UD.

13.5 Bistånd till andra utlänningar bosatta i Sverige

Det kan i vissa fall betraktas som oskäligt att vägra bistånd till en utländsk medborgare som är bosatt i Sverige och som inte är att anse som flykting eller statslös. Det kan t.ex. gälla en person som är nära anhörig till en svensk medborgare, flykting eller statslös och som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige av detta skäl. En innehavare av ett svenskt främlingspass är i allmänhet inte att betrakta som en flykting. Därför kan man enligt nuvarande praxis vid bedömningen också ta hänsyn till bl.a. sökandens familjanknytning och mer eller mindre långa hemvisttid i Sverige. Om en utlandsmyndighet anser att det finns skäl att medge bistånd, ska den alltid inhämta yttrande från UD. Det framgår av Rättshandbok I p.4.8.4.

En utlänning kan ha rätt att vistas eller arbeta i Sverige, utan särskilt tillstånd, med stöd av ett internationellt fördrag. Det gäller t.ex. medborgare i de övriga nordiska länderna och i EU-länderna.

Att en svensk utlandsmyndighet kan förmedla bistånd till en nordisk medborgare eller EU-medborgare i tredje land, om det egna landet saknar representation där, framgår av kap. 8.3.1.

13.6 Den nya lagen om svenskt medborgarskap

Enligt vad som framgår av förarbetena till den nya lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147) gör regeringen den bedömningen att de nackdelar som kan följa av dubbelt medborgarskap är relativt begränsade. Fördelarna för enskilda att ha dubbelt medborgarskap, t.ex. de ökade möjligheter det innebär att kunna behålla kontakten med sitt ursprungsland, väger enligt regeringens mening tyngre. Det dubbla medborgarskapet kan också underlätta integrationen i det nya landet. Mot denna bakgrund kommer dubbelt medborgarskap att accepteras fullt ut enligt den nya lagen.

En svensk medborgare som förvärvar medborgarskap i ett annat land förlorar inte automatiskt sitt svenska medborgarskap. Likaså får en utländsk medborgare som ansöker om svenskt medborgarskap behålla sitt medborgarskap om lagen i det andra landet tillåter detta. Lagen innehåller också andra bestämmelser som kommer att göra det lättare att inneha dubbelt medborgarskap.

Att undvika statslöshet är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Det är också

utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Det ska därför enligt den nya lagen bli lättare för *statslösa barn och ungdomar* att förvärva svenskt medborgarskap.

13.7 Möjligheterna att ge konsulärt bistånd till personer med dubbelt medborgarskap

Möjligheterna att ge konsulärt bistånd till personer med dubbelt medborgarskap kommenteras i förarbetena till den nya lagen om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147 s. 31). Där sägs bl.a. att problemen i fråga om möjligheterna att ge konsulärt bistånd har sin grund i att en stat enligt folkrätten i princip inte har rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den andra staten (jfr artikel 4 i 1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar). Detta innebär dock inte att en stat är helt utan möjlighet att hjälpa en av landets medborgare som befinner sig i något annat land där han eller hon också är medborgare. Diplomatiske underhandskontakter anses vara tillåtna så länge dessa accepteras av den andra staten. Vidare kan ett ingripande i vissa fall ske i de situationer då detta kan anses vara påkallat av humanitära skäl.

I artikel 17 i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap, som Sverige har ratificerat, sägs att medborgare i en konventionsstat som har ett annat medborgarskap ska inom den konventionsstats territorium där de har hemvist ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i den staten. Det framgår vidare av artikeln att bestämmelserna i konventionen inte ska inverka på de folkrättsliga reglerna om en konventionsstats diplomatiska och konsulära skydd av en av sina medborgare som samtidigt har annat medborgarskap.

13.8 Kommentarer från utlandsmyndigheterna

En utlandsmyndighets möjligheter att agera till förmån för en svensk medborgare som även har medborgarskap i vistelselandet, är ofta mer begränsade än vad som gäller i förhållande till den som enbart är svensk medborgare. Det framgår av de kommentarer som utlandsmyndigheterna lämnat som svar på den enkät som kommittén skickat ut.

I flera länder betraktas en person med dubbelt medborgarskap enbart som medborgare i ursprungslandet, vilket försvårar för utlandsmyndigheterna att bistå (t.ex. i Algeriet, Grekland, Iran, Israel, Jordanien, Jugoslavien, Kina, Libanon, Marocko, Pakistan, Peru, Tanzania, Tunisien, Turkiet, Ungern och Vietnam). I vissa länder kan det vara svårt att intervensera medan det i andra länder inte går att ingripa överhuvudtaget. Landets myndigheter ställer sig frågande till varför en svensk tjänsteman är intresserad av en medborgare i ett annat land och man betraktar det som otillbörlig inblandning i landets egna angelägenheter och dess mellanhavanden med sin medborgare. Särskilt svårt är det, enligt ambassaden i Teheran, i Iran där det har hänt i några fall att myndigheterna konfiskerat det svenska passet och kvarhållit personen på obegränsad tid. I Jerusalem har generalkonsulatet problem med att bistå hjälpsökande svenskar med palestinsk bakgrund som tidigare varit statslösa, eftersom israeliska myndigheter ser den hjälpsökande i första hand som palestinier och inte som svensk.

Bland de problem som kan vara svårast att lösa är, enligt uppgifter från flera utlandsmyndigheter, att bistå personer med dubbelt medborgarskap som frihetsberövats i sitt gamla hemland. Ibland kan det vara svårt att på annat sätt än genom besök bistå en häktad svensk medborgare som även är medborgare i det besökta landet. Så är det t.ex. i Polen. Även i länder inom EU kan det vara problem med att bistå en person med dubbelt medborgarskap som avtjänar ett fängelsestraff i sitt gamla hemland, t.ex. i Frankrike och Italien. Utlandsmyndigheten informeras inte alls eller mycket sent om att personen fängslats.

Problem uppstår också i ärenden där den ena föräldern olovligen fört bort sitt eller sina barn till sitt gamla hemland där man inte erkänner medborgarskap i något annat land. Detta gäller de länder som inte är med i Haagkonventionen om bortförda barn (se kap. 2.9). En ny kategori av personer som är i behov av bistånd och där dubbelt medborgarskap kan välla problem, är unga flickor som tvingas åka tillbaka till sina gamla hemländer för att giftas bort.

Problem uppstår inte bara för dem som har dubbelt medborgarskap utan även för flyktingar, statslösa och personer med permanent uppehållstillstånd, som reser på främlingspass eller har pass från sitt hemland.

13.9 Hur många personer rör det sig om som har dubbelt medborgarskap respektive är flyktingar eller statslösa?

Personer med dubbelt medborgarskap

Den nya medborgarskapslagen kan förväntas få till följd att antalet personer med dubbelt medborgarskap kommer att öka i viss utsträckning. Enligt uppgift från Migrationsverket finns det inte någon aktuell uppgift om hur många personer i Sverige som har dubbelt medborgarskap. År 1998 beräknade man att antalet personer som sedan 1960-talet blivit svenska medborgare och samtidigt var medborgare i ett annat land var ca 300 000.

Kommittén har frågat utlandsmyndigheterna om de kan uppskatta hur stor del av dem som söker hjälp som har dubbelt medborgarskap, dvs. är medborgare även i det besökta landet. Vid vissa utlandsmyndigheter är andelen hjälpsökande med dubbelt medborgarskap mycket stor. De utlandsmyndigheter som anger sig ha *störst andel* sökande, dvs. 50 % eller mer, med dubbelt medborgarskap, är ambassaderna i Alger, Amman, Belgrad, Budapest, Buenos Aires, Dacca, Havanna, Islamabad, Kairo, Kiev, Lima, Rabat, Sarajevo, Teheran och Zagreb samt generalkonsulatet i Istanbul. Under perioden september 1999–september 2000 var det, enligt vad som framkommit av enkätsvaren, totalt mellan 400 och 500 personer med dubbelt medborgarskap som ansökte om bistånd vid svenska utlandsmyndigheter.

Flyktingar och statslösa

Under år 2000 fick 4 940 personer resedokument enligt flyktingkonventionen eller konventionen om statslösa. Flertalet av dem kom ifrån Irak (1 638 personer) och Iran (1 099 personer).

Enligt den nya lagen om svenskt medborgarskap ska det bli lättare för statslösa barn och ungdomar att bli svenska medborgare. Idag finns ca 4 000 personer under 18 år som saknar medborgarskap.

Kommittén har frågat utlandsmyndigheterna hur många av dem, som söker någon form av konsulärt bistånd vid utlandsmyndigheterna, som har permanent uppehållstillstånd (PUT) i Sverige. Av svaren framgår bl.a. att det vid några få ambassader är mer än 50 % av dem som ansöker om bistånd som har PUT i

Sverige. Övriga utlandsmyndigheter har bara ett fåtal bistandsärenden som rör flyktingar eller statslösa. Under perioden september 1999 – september 2000 var det uppskattningsvis mellan 100 och 200 personer med PUT som ansökte om bistånd vid svenska utlandsmyndigheter.

13.10 Ger andra länder bistånd till personer med dubbelt medborgarskap respektive flyktingar eller statslösa?

Flyktingar och statslösa

De flesta av medlemsländerna i EU ger bara ekonomiskt bistånd till dem som är medborgare i det egna landet. Det betyder att man inte ger ekonomiskt bistånd till flyktingar eller statslösa. Det är förutom Sverige bara *Nederländerna*, *Danmark*, *Finland* och *Norge* som ger ekonomiskt bistånd till flyktingar och statslösa som är bosatta i landet. *Tyskland* och *Österrike* kan lämna bistånd i enstaka fall, om personen lever tillsammans med en medborgare i det egna landet. *Storbritannien* kan också ge bistånd i undantagsfall.

Personer med dubbelt medborgarskap

Samtliga tillfrågade länder inom EU och Norge ger bistånd till personer med dubbelt medborgarskap, i den mån det är möjligt, när de besöker sitt gamla hemland.

13.11 Överväganden

Vilka konsekvenser kan den nya lagen om svenskt medborgarskap få?

Antalet personer med dubbelt medborgarskap som söker någon form av konsulär hjälp vid utlandsmyndigheterna är begränsat. Vid vissa utlandsmyndigheter utgör de dock en stor andel av de hjälpsökande.

Även om antalet hjälpsökande med dubbelt medborgarskap är relativt begränsat är ärendena många gånger komplicerade och tar

mycket tid både för UD och för utlandsmyndigheterna. Det är framför allt i vissa länder i Mellersta Östern, Afrika, Asien och Latinamerika, som det kan uppstå problem med att bistå den som är medborgare både i Sverige och i ursprungslandet. Skälet är oftast att det andra landet inte erkänner det svenska medborgarskapet.

Andra länder inom EU har samma problem när det gäller att bistå personer med dubbelt medborgarskap. Ett vanligt fall, där problem kan uppstå med dubbelt medborgarskap, är där den ena föräldern olovligen fört sitt barn från Sverige och håller det undagömt i ett annat land, där föräldern och även barnet är medborgare.

Antalet personer med dubbelt medborgarskap kan förväntas öka i viss utsträckning genom den nya lagen om medborgarskap. Det betyder också att de problem som förekommer med att lämna konsulärt bistånd till personer som besöker länder där de också är medborgare kommer att öka. Möjligheterna för en stat att i sådana situationer agera för sina medborgare är i realiteten till stor del beroende av den andra statens goda vilja. Den som har dubbelt medborgarskap befinner sig därför i en mer utsatt position än vad personer med enbart ett medborgarskap gör och det kan innebära allvarliga problem för den enskilde.

I den bilaga som Migrationsverket bifogar beslut om svenskt medborgarskap för den som behåller tidigare medborgarskap, får sökanden information om de begränsade möjligheter som svenska utlandsmyndigheter har att bistå den som besöker sitt andra medborgarskapsland och om vart man ska vända sig om man vill bli av med sitt gamla medborgarskap. Den som förvärvar svenskt medborgarskap efter ansökan eller anmälan är således informerad om de problem som kan uppstå och styr därmed huvudsakligen själv över risken att hamna i en situation av det aktuella slaget. Finns det en sådan risk, kan han eller hon låta bli att resa till landet i fråga och därmed undgå problem. Företas resan ändå, så är det i vart fall i medvetande om att de svenska utlandsmyndigheternas möjligheter att bistå vid vistelse i det andra landet är begränsade. Den enskilde kan även välja att söka befrielse från det andra medborgarskapet.

Betydelsen i detta sammanhang av den nya lagen om svenskt medborgarskap bör enligt kommitténs mening inte överdrivas. Förändringarna i förhållande till nuvarande regler är inte dramatiska. För att dubbelt medborgarskap ska bli en realitet krävs

det att det accepteras av båda de länder som man vill vara medborgare i. Så är inte alltid fallet.

Bistånd till frihetsberövade

En situation då dubbelt medborgarskap kan vara till men för den enskilde, är då en person frihetsberövas utomlands. Den normala skyldigheten att underrätta medborgarsskapslandet om ett frihetsberövande gäller nämligen inte i de fall då en person är medborgare i två länder och han eller hon berövas friheten i det andra landet. Det finns då inte ens någon formell rätt för svenska myndigheter att få reda på att en svensk medborgare gripits utomlands.

Det bistånd som svenska utlandsmyndigheter lämnar till den som frihetsberövas utomlands hänger samman med rätten för varje land att tillvarata sina egna medborgares rättigheter utomlands, "jus protectionis" (se kap. 2.3.1). Denna verksamhet kan inte utan vidare utvidgas till att omfatta den som också är medborgare i vistelselandet. Det skulle också strida mot de principer som Sverige hävdar när det gäller personer med dubbelt medborgarskap som frihetsberövas här i landet.

Principen anses dock inte utesluta möjligheten till s.k. vänskapliga erinringar då ett ingripande kan anses påkallat av humanitära skäl. Utlandsmyndigheten kan behandla vederbörande som i första hand svensk medborgare, så länge vistelselandet inte motsätter sig detta.

Bistånd till en person med dubbelt medborgarskap som befinner sig i tredje land

Frågan har uppkommit i vad mån Sverige ska lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd till en person med dubbelt medborgarskap som råkar illa ut vid besök i ett tredje land. I dessa fall finns inte samma begränsning i möjligheten att bistå som när personen besöker sitt ursprungsland. Ett argument som kan anföras mot att en svensk utlandsmyndighet ska lämna bistånd, är att personen också kan ansöka om bistånd från sitt andra medborgarsskapsland.

Om personen är fast bosatt i Sverige, har han eller hon rätt att få bistånd enligt de regler som gäller idag. Det är kommitténs uppfattning att bosättningsprincipen även i fortsättningen bör tillämpas fullt ut även i dessa fall.

Flyktingar och statslösa

En person, som är flykting i Sverige och som återvänder till sitt gamla hemland, får ibland problem med myndigheter och polis. Skälet till att man trots riskerna ändå väljer att besöka det land från vilket man flytt kan t.ex. vara besök hos nära anhöriga, som man inte sett på länge. Det kan handla om gamla och sjuka föräldrar som man vill besöka innan det är för sent eller andra tungt vägande skäl. Denna resa sker dock på egen risk. Om något skulle inträffa som gör att vederbörande behöver konsulärt bistånd, så bistår svenska utlandsmyndigheter så långt det är möjligt inom ramen för de allmänna principer som gäller för konsulärt bistånd.

Enligt nuvarande bestämmelser i 1973 års lag kan bistånd lämnas till en flykting eller statslös som är bosatt i Sverige, i den utsträckning som regeringen bestämmer. Enligt 13 § IFUR är flyktingar eller statslösa som är bosatta i Sverige jämställda med svenska medborgare när det gäller möjligheten att få bistånd enligt 1973 års lag, om inte särskilda skäl föranleder något annat. Kommittén anser att bestämmelserna bör vara tydligare. Det bör framgå av lagen att bistånd får lämnas till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige. När bistånd får lämnas och vad det får bestå av bör regleras i bestämmelser som utfärdas av Regeringskansliet (UD).

Betydelsen av nära anknytning till vistelseslandet

Enligt UD:s föreskrifter får tillfälligt ekonomiskt bistånd bara lämnas till den som besöker ett land till vilket vederbörande har nära anknytning, om det finns särskilda skäl. Anledningen till det är att en person som har nära anknytning till det land han eller hon besöker genom anhöriga, tidigare medborgarskap där, lokalkännedom, språkkunskaper m.m. förväntas kunna lösa sina problem själv. Detta ligger i linje med de allmänna principer som gäller för tillfälligt ekonomiskt bistånd. Bistånd kan bara lämnas om personen är att betrakta som nödställd och det inte finns någon annan möjlighet att hjälpa honom eller henne. Nödsituationen får inte vara självförvållad. Alla nödvändiga försiktighetsåtgärder måste ha vidtagits. Först kontaktas anhöriga eller andra som kan tänkas bistå. Utlandsmyndigheterna försöker alltid först lösa problemet med hjälp till självhjälp. Kommittén ser inte någon anledning att föreslå någon ändring av nu gällande principer.

Av svaren på enkäten till utlandsmyndigheterna framgår att det ibland kan finnas skäl att lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd trots att personen har en nära anknytning till vistelselandet, t.ex. på grund av att de anhöriga i det gamla hemlandet är så fattiga att de inte kan bistå med någon hjälp eller att det inte går att få någon hjälp av de lokala myndigheterna. I sådana fall kan det enligt kommitténs mening finnas särskilda skäl att lämna ekonomiskt bistånd, om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Andra utlänningar bosatta i Sverige

Det bör finnas en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, även lämna tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa m.m. till en annan utländsk medborgare som är bosatt i Sverige, än den som är flykting eller statslös. Det kan t.ex. gälla en person som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av familjeanknytning till en svensk medborgare eller en flykting eller statslös som är bosatt här. Hänsyn bör även tas till vederbörandes mer eller mindre långa hemvistid i Sverige. Bistånd bör kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med den svenska medborgare, flykting eller statslöse person till vilken han eller hon har nära anknytning och nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen och det skulle vara oskäligt att inte lämna bistånd. Bistånd bör också kunna lämnas till en nordisk medborgare vid besök i ett land utanför Norden, om vederbörande är bosatt här i landet och har stark anknytning till Sverige.

13.12 Kommitténs förslag

1. Det ska framgå av lagen att ekonomiskt bistånd får lämnas till en flykting eller en statslös person som är bosatt i Sverige.
2. Det ska också framgå av lagen att ekonomiskt bistånd för den som tillfälligt vistas utomlands även får lämnas till en annan utlänning som är bosatt i Sverige, om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att personen har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige på grund av nära anknytning till en svensk medborgare, flykting eller statslös person som är bosatt här. Bistånd bör kunna lämnas när sökanden befinner sig på resa tillsammans med den svenska medborgare, flykting eller statslöse person till vilken han eller hon har nära anknytning

och att nödsituationen gäller dem båda eller hela familjen. Bistånd bör också kunna lämnas till en nordisk medborgare vid resa utanför Norden, om vederbörande är bosatt här i landet och har stark anknytning till Sverige.

3. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare bestämmelser om när bistånd kan lämnas och vad det får avse.

14 Bistånd i brottmål

Förslag:

Den som berövas friheten utomlands ska inte längre vara berättigad till ekonomiskt bistånd för att beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Bistånd till försvarare och tolk bör bara lämnas när det finns särskilda skäl. Det bör ankomma på utlandsmyndigheterna att i samråd med UD avgöra när det föreligger sådana särskilda skäl att bistånd ska lämnas. Bistånd i brottmål bör inte längre kunna lämnas till en svensk medborgare som är bosatt utomlands. Bistånd bör inte heller lämnas till den som är frihetsberövad i ett land inom EU eller något av kandidatländerna. Det bör framgå av lagen att ekonomiskt bistånd får lämnas för kostförstärkning m.m. till frihetsberövade svenskar utomlands, om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

14.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven överväga vilket rättsligt stöd som en person som är misstänkt för brott utomlands ska få från svenska staten. Hänsyn ska tas till vad det besökta landet kan erbjuda. En jämförelse ska göras med bestämmelserna i rättshjälpslagen (1996:1619) och reglerna om offentlig försvarare i rättegångsbalken.

Den som begår ett brott döms efter de lagar som gäller i det land där han eller hon befinner sig. Detta gäller oavsett om man är medborgare där eller inte. I många länder är straffen för olika brott med svenska ögon sett orimligt hårda och villkoren i fängelserna omänskliga. Men den som döms för brott måste underkasta sig de regler och villkor som gäller i det land där brottet begåtts. Svenska utlandsmyndigheter kan bistå en åtalad så att han eller hon inte

döms ohörd utan får stöd av ett ombud och tillgång till tolk. De kan också förmedla pengar från anhöriga till mat, besöka fångar eller på annat sätt ge stöd åt svenskar som sitter fängslade utomlands.

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av de regler som gäller idag för bistånd i brottmål och hur de tillämpas, bl.a. vad gäller fördelningen av ekonomiskt bistånd på män respektive kvinnor. Vidare redogörs för de bestämmelser om bistånd i brottmål som andra länder inom EU och Norden har.

14.2 Bestämmelser om bistånd i brottmål

Bestämmelser om bistånd i brottmål finns i 1973 års lag och i UD:s föreskrifter om ekonomiskt bistånd i brottmål m.m. (UF 1990:3). Dessutom kan vissa bestämmelser i föreskrifterna om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (UF 1990:2) vara tillämpliga. Allmänna råd till föreskrifterna finns i RättsH I om biträde till enskilda och myndigheter (RättsH I).

Enligt 1973 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10, artikel 36) är staterna skyldiga att underrätta den sändande statens konsulat eller beskickning om en medborgare i den sändande staten har frihetsberövats och den frihetsberövade begär att konsulatet ska underrättas. Det innebär att en utlandsmyndighet som regel får information från polisen eller andra berörda myndigheter i verksamhetslandet när en svensk medborgare har gripits. Det kan dock förekomma att någon sådan information inte lämnas. Det händer också att den som frihetsberövats inte vill att ambassaden eller konsulatet informeras.

När en utlandsmyndighet får information om att en svensk medborgare som är bosatt i Sverige har gripits ska den snarast underrätta UD. Det gäller både när personen i fråga har anhållits eller häktats i avvaktan på förundersökning eller rättegång och när han eller hon har berövats friheten på något annat sätt i samband med brott.

Utlandsmyndigheten ska bistå den som frihetsberövats *på det sätt som är påkallat med hänsyn till brottets art eller omständigheterna i övrigt* (2 § UF 1990:3). Enligt de allmänna råd som UD meddelat i RättsH I betyder det att utlandsmyndigheten kan ha en mer långtgående skyldighet att bistå om brottet är allvarligt, om den som gripits är omyndig eller frihetsberövandet skett i ett land där

förhållandena i flera avseenden avviker från motsvarande svenska förhållanden.

I vissa fall kan utlandsmyndighetens skyldighet att bistå vara mindre omfattande. Det gäller när den som gripits har nära anknytning till det land han eller hon vistas i, t.ex. genom att vara eller ha varit medborgare i landet eller ha nära anhöriga där.

14.3 Vilken form av bistånd kan lämnas?

14.3.1 Besök hos den som är berövad friheten

Utlandsmyndigheten ska så snart som möjligt ta kontakt med den som gripits, helst genom besök. Det förutsätter att personen i fråga själv vill ha en sådan kontakt. Myndigheten kan hjälpa till med att ta kontakt med anhöriga. Den kan också förvissa sig om att den som gripits inte utsätts för något otillbörligt fysiskt eller psykiskt lidande. Om så är fallet kan den försöka få en ändring till stånd genom att kontakta berörda myndigheter. Även den som avtjänar ett straff har rätt till sådant bistånd.

Utlandsmyndigheten ser som regel till att den som fängslats får besök regelbundet. Hur ofta besöken görs beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Besöken görs antingen av någon tjänsteman från myndigheten eller någon annan som myndigheten har förtroende för, t.ex. en honorärkonsul eller en präst.

14.3.2 Bistånd till kostförstärkning

I vissa fall kan den som fängslats behöva pengar till mat, hygienartiklar, korrespondens etc. Utlandsmyndigheten kan hjälpa till med att föra över pengar från Sverige. Om det finns särskilda skäl kan man också lämna ekonomiskt bistånd (UF 1990:2).

14.3.3 Bistånd till försvarare och tolk m.m.

När kan bistånd lämnas?

Bistånd kan lämnas till den som anhållits, häktats eller annars berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myn-

dighet i utlandet (4 § första stycket 1973 års lag). Rätten till bistånd gäller inte bara vid anhållande eller häktning på grund av misstanke om brott utan också vid andra typer av omhändertaganden, t.ex. för psykiatrisk vård eller nykterhetsvård. Ekonomiskt bistånd kan utgå i den utsträckning som behövs för att den som berövats friheten ska beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

I vissa fall kan också den som *inte* berövats friheten ha rätt till bistånd (4 § andra stycket 1973 års lag). Det gäller den som utan att vara berövad friheten lagförs i ett annat land för brott eller är föremål för ett förfarande som avser hans eller hennes avlägsnande från den främmande staten, dvs. utvisning. Det gäller också för en person som riskerar att omhändertas för tvångsvård eller på något annat sätt berövas friheten. Den som inte är berövad friheten har bara rätt till bistånd när påföljden eller åtgärden innebär eller kan komma att innebära ett *allvarligt ingrepp* för honom eller henne.

Av UD:s kommentarer till denna bestämmelse (RättsHI I p 5.2.5) framgår följande:

.....enligt folkrätten bestämmer varje stat suveränt över vilka utlänningar som ska få resa in eller vistas på statens territorium. Det måste därför i allmänhet anses vara legitimt att en stat utvisar en svensk medborgare som befinner sig där, t.ex. utan erforderligt uppehålls- eller arbetstillstånd eller vistas i landet som medellös. En sådan åtgärd kan normalt inte anses vara ett sådant "allvarligt ingrepp" som avses i 1973 års lag. Frågan får avgöras från fall till fall.

Bestämmelsen i 4 § andra stycket 1973 års lag torde i praktiken inte tillämpas längre. Något fall har t.ex. inte förekommit under åren 1997–2000.

Vilka kan få bistånd i brottmål?

Enligt bestämmelserna i 4 § 1973 års lag kan bistånd utgå till:

- en *svensk medborgare* som är *bosatt i Sverige*,
- en *svensk medborgare* som är *bosatt utomlands*, om det finns särskilda skäl. Det har t.ex. förekommit att en utlandssvensk fått advokathjälp i ett land där han eller hon annars skulle ha riskerat att få sitta häktad orimligt lång tid,
- en *flykting eller statslös person* som är *bosatt i Sverige*, om inte särskilda skäl föranleder annat (jfr 13 § IFUR och kap.13.2.2).

Vad får biståndet omfatta?

Biståndet får omfatta kostnader för utredning och bevisning, ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, vare sig kostnaden har uppkommit under en förundersökning, i rättegång (även överklagande) eller i samband med något annat rättsligt förfarande. Kostnaderna får även omfatta utlägg för advokatarvode som leder fram till ett frisläppande mot borgen. Om det finns särskilda skäl får biståndet även omfatta annan kostnad. Ekonomiskt bistånd lämnas däremot inte för att betala borgenssumma eller böter.

Tillfredsställande rättsskydd

Ekonomiskt bistånd kan ges i den utsträckning som behövs för att den frihetsberövade ska beredas *ett tillfredsställande rättsskydd*.

Skälet till att bestämmelsen infördes i lagen var att det ansågs vara ett viktigt rättssäkerhetskrav att den som anhållits, häktats eller i övrigt berövats friheten skulle ges möjlighet att försvara sig och att åberopa sådana omständigheter som talar till hans eller hennes förmån.

.....I den mån svenska medborgare utomlands saknar ett rimligt rättsskydd bör det därför ankomma på de svenska utlandsmyndigheterna att tillse att de får detta. (prop. 1972:132 s. 203)

Hur tillämpas bestämmelsen om tillfredsställande rättsskydd?

Om den frihetsberövade har rätt till en *offentlig försvarare* enligt verksamhetslandets lagstiftning, får han eller hon som regel inte bistånd till en offentlig försvarare. I vissa fall uppfyller de offentliga försvararna inte kravet på "ett tillfredsställande rättsskydd". Skälet till det kan vara att försvararen inte är tillräckligt kvalificerad eller står i beroendeförhållande till myndigheterna i landet. I sådana fall händer det att den frihetsberövade får bistånd till en annan försvarare.

Det händer också att den som är frihetsberövad inte får någon offentlig försvarare så länge en förundersökning pågår. I sådana fall kan det förekomma att utlandsmyndigheten ser till att en försvarare utses, om vederbörande åtar sig att fungera som offentlig försvarare också under rättegången.

Val av försvarare

Bistånd till en person som berövats friheten ska i princip lämnas utan prövning av biståndstagarens ekonomiska ställning. Utlandsmyndigheten får bistå med att skaffa en lämplig försvarare och ställa sig som garant för den ersättning som försvararen begär. Vid valet av försvarare har den fängslade i princip rätt att välja den försvarare som han eller hon önskar, om det inte skulle förorsaka avsevärt ökade kostnader. Det innebär att om den fängslade väljer en försvarare som begär en alltför hög ersättning, så accepteras detta inte utan vidare.

Om den fängslade själv har engagerat en advokat utan utlandsmyndighetens medverkan lämnas inte något bistånd för kostnaderna. Den fängslade får då själv betala advokaten. Det enda bistånd som då kan komma ifråga är hjälp med överföring av pengar från bank eller anhöriga i Sverige. Bistånd lämnas inte heller om den fängslade förses med advokat genom landets myndigheter och det försvaret kan anses ge tillfredsställande rättsskydd.

Innan en utlandsmyndighet lämnar ekonomiskt bistånd för rättsskydd i brottmål ska den inhämta UD:s yttrande. Utlandsmyndighetens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tolkning

Det anses ingå i utlandsmyndigheternas uppgifter att aktivt verka för att en tilltalad i brottmål får tillgång till tolk inom ramen för "ett tillfredsställande rättsskydd". Flera stater har i sin processlagstiftning motsvarigheter till reglerna i 5 kap. 6–8 §§ rättegångsbalken om domstols skyldighet att sörja för tolkhjälp.

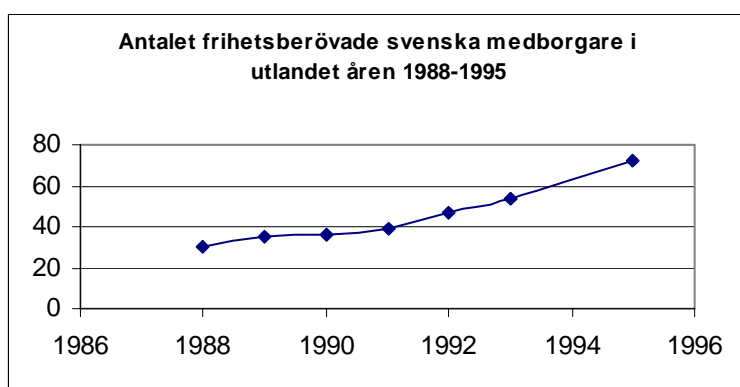
14.4 När ska bistånd till försvarare och tolk betalas tillbaka?

Enligt 5 § första stycket 1973 års lag ska den som fått bistånd återbetala beloppet. Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns skäl till det med hänsyn till brottsligheten eller biståndstagarens personliga och ekonomiska förhållanden. Det är UD som i efterhand prövar om återbetalning ska ske. Frågan om bistånd för advokat ska återbetalas eller inte prövas enligt samma

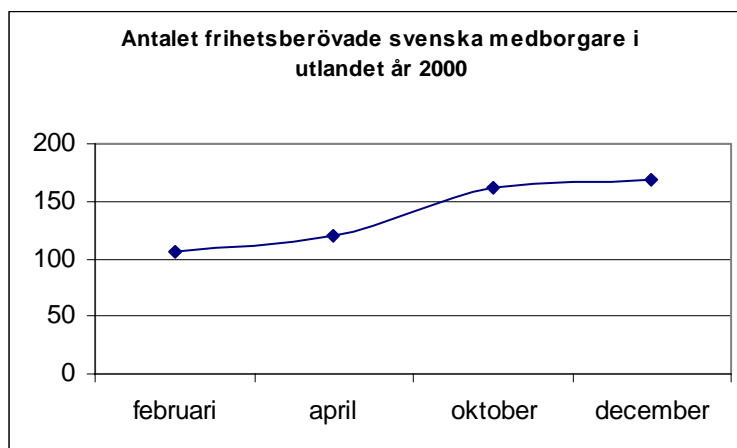
principer som för offentligt biträde i Sverige. Som regel ska ekonomiskt bistånd i brottmål betalas tillbaka om vederbörande döms för brottet. Vid en frikännande dom föreligger det normalt inte något krav på återbetalning (se kap. 25.2.1).

14.5 Antalet fängslade svenska medborgare i utlandet

Antalet svenska medborgare som frihetsberövats utomlands har stadigt ökat under de senaste åren. För åren 1988–1995 finns uppgifter om hur många svenska medborgare som då fanns i utländska fängelser. Uppgifterna avser hur många svenska medborgare som i genomsnitt satt i utländska fängelser i länder utanför Norden under respektive år. År 1988 var 30 svenskar frihetsberövade utomlands och 1995 var antalet 72.



För åren 1996–1999 saknas uppgifter eftersom UD inte förde någon statistik då.



I december år 2000 var 168 svenska medborgare frihetsberövade utomlands. Om man jämför med antalet svenskar som var frihetsberövade utomlands år 1995 innebär det att antalet mer än fördubblats under de senaste fem åren. Uppgifterna inkluderar personer som dömts till fängelsestraff, häktats, anhållits samt gripits inför beslut om utlämning m.m.

Brotten avser till övervägande delen narkotikabrott. Dessutom förekommer människosmuggling, mord, misshandel, bedrägeri, förfalskning, våldtäkt, stöld, inbrott, kidnappning, utpressning m.m.

Längden på fängelsestraffen varierar från livstid till några månader. 37 personer var dömda till fängelse i 5 år eller mer.

De satt i fängelse i följande länder: Australien (2), Belgien (1), Bolivia (3), Brasilien (1), Kanada (1), Kuba (2), Frankrike (2), Iran (1), Irland (1), Japan (1), Mexiko (1), Pakistan (1), Spanien (2), Storbritannien (2), Thailand (4), Tyskland (1), Ungern (1), Uruguay (2) och USA (8).

De längsta fängelsestraffen, 10 år eller mer har utdömts i USA, Thailand, Mexiko, Pakistan, Kuba och Storbritannien.

Av de 168 personer som var frihetsberövade i december 2000 var 15 kvinnor.

14.6 När har bistånd till försvarare lämnats?

Om utlandsmyndigheten föreslagit att en privat försvarsadvokat ska anlitas har UD som regel tillstyrkt detta. De skäl som anförts har varit att det inte gått att få offentlig försvarare eller att de offentliga försvarare man kunnat få av olika skäl inte uppfyllt kraven på ett tillfredsställande rättsskydd. De har varit okvalificerade, oengagerade, de har inte träffat sina klienter förrän i rättssalen osv. Språksvårigheter har också åberopats i enstaka fall. Det har ansetts nödvändigt att få en advokat som den tilltalade kunnat kommunicera med.

Någon egentlig dialog mellan UD och utlandsmyndigheten angående behovet av att anlita en privat advokat har bara förekommit i vissa fall. Ofta har man dock från UD:s sida satt ett kostnadstak för biståndet. Om den tilltalade varit i behov av privat advokat men anhöriga har betalat har något bistånd inte utgått.

Bistånd till advokat har under åren 1998–2000 utbetalats till personer som frihetsberövats i bl.a. följande länder:

i Europa: Bulgarien, Cypern, Grekland, Jugoslavien, Kroatien och Polen

i USA

i Latinamerika: Brasilien, Chile, Colombia, Peru och Venezuela

i Afrika: Gambia och Marocko

i Asien: Pakistan och Thailand

De flesta fallen förekommer i Thailand. Det vanligaste brottet där advokatbistånd har utbetalats är narkotikabrott. De högsta kostnaderna avser bistånd till advokat i USA. Under år 1997 utbetalades t.ex. totalt 557 667 kr i bistånd till advokat till 2 personer som var åtalade för narkotikabrott i USA. Biståndet har i flertalet fall utgått till män.

Statistik över ekonomiskt bistånd i brottmål åren 1998–2000:

Bistånd till advokat och tolk:

Under åren 1998–2000 lämnades ekonomiskt bistånd till advokat och i vissa fall även tolk enligt följande sammanställning:

År 1998:

Totalt 139 788 kr fördelat på 9 personer, varav 1 i Etiopien (860 kr), 1 i Grekland (649 kr), 3 i Thailand (18 998 kr), 1 i Venezuela (93 202 kr), 2 i Marocko (8 020 kr) och 1 i Polen (18 059 kr).

År 1999:

Totalt 518 997 kr fördelat på 14 personer, varav 2 i Thailand (17 018 kr), 1 i Venezuela (38 137 kr), 2 i Syrien (86 616 kr), 1 i Peru (16 495 kr), 1 i USA/Californien (246 645 kr), 1 i Pakistan (31 607 kr), 1 i Brasilien (54 872 kr), 2 på Cypern (16 186 kr) och 1 i Gambia (10 575 kr).

År 2000:

Totalt 170 488 kr fördelat på 9 personer, varav 1 i Colombia (4 366 kr), 1 i USA/Californien (45 913 kr), 2 i Thailand (34 307 kr) och 5 på Cypern (85 902 kr).

Den höga kostnaden år 1999 förklaras delvis av den mycket höga kostnaden i ett fall i Californien.

Bistånd till kostförstärkning:

Under åren 1998–2000 lämnades tillfälligt ekonomiskt bistånd till kostförstärkning till frihetsberövade svenskar utomlands enligt följande sammanställning:

År 1998:

Totalt 76 682 kr fördelat på 12 personer, varav 4 i Thailand (41 831 kr), 1 i Jugoslavien (4 178 kr), 1 i Peru (10 440 kr), 5 i USA varav 1 i Californien (895 kr) och 4 i New York (18 738 kr) samt 1 i Kroatien (600 kr).

År 1999:

Totalt 78 780 kr fördelat på 15 personer, varav 5 i Thailand (32 050 kr), 1 i Jugoslavien (5 099 kr), 1 i Venezuela (7 505 kr), 2 i Peru (12 761 kr), 3 i USA, varav 1 i Los Angeles (2 312 kr)

och 2 i New York (4 386 kr), 1 i Mexico (1 050 kr), 1 i Pakistan (8 768 kr), och 1 i Gambia (4 489 kr).

År 2000:

Totalt 32 847 kr fördelat på 7 personer, varav 1 i Colombia (3 057 kr), 1 i Peru (5 948 kr), 1 i USA/Californien (3 914 kr) och 4 i Thailand (19 928 kr).

Att antalet personer som fått bistånd för kostförstärkning under år 2000 gått ner jämfört med föregående år, trots att antalet frihetsberövade ökat, kan möjligen förklaras av att anhöriga lämnat bidrag.

14.7 Ger andra länder bistånd i brottmål?

Bistånd till försvarare

Kommittén har frågat övriga medlemsländer i EU samt Norge om de ger konsulärt ekonomiskt bistånd till försvarare i brottmål utomlands. Svaren tyder på att Sverige är det enda land som har en bestämmelse i lag om att lämna sådant bistånd.

Norge kan i undantagsfall ge rättshjälp på samma grunder som gäller för rättshjälp i det egna landet. Enligt lagen om fri rättshjälp kan sådana i princip bara ges i ärenden som behandlas i Norge. I några enstaka fall har dock rättsbistånd beviljats för advokat utomlands. Det har gällt allvarliga narkotikabrott i Peru och Kenya. Rättshjälpen kostade 80 000 norska kronor år 1999. Dessa medeltas inte från utrikesdepartementets anslag. Även brottsoffer kan få rättsbistånd. Det är Fylkemannen (motsvarande Länsstyrelsen), inte utrikesdepartementet, som avgör om en person anklagad för brott utomlands ska ha rätt till bistånd för advokatkostnader. Avgörande för bedömningen är om det finns offentliga försvarare i landet eller ej och om de offentliga försvararna är tillräckligt bra eller om det finns fri rättshjälp. Det straff som den åtalade riskerar har också betydelse vid bedömningen.

Även *Luxemburg* kan ge bistånd i form av rättshjälp till en försvarsadvokat utomlands till en person som av ekonomiska skäl skulle vara berättigad till rättshjälp i Luxemburg.

Övriga länder ger aldrig bistånd till försvarare utomlands eller så har det förekommit i något enstaka fall. Däremot är det vanligt att

man hänvisar till en lämplig privat advokat om det inte går att få en offentlig försvarare. Den misstänkte får då själv betala advokatkostnaderna.

Varken *Belgien, Danmark, Finland, Irland* eller *Österrike* lämnar ekonomiskt bistånd till advokat. *Italien* kan i vissa fall bevilja lån för betalning av borgensbelopp eller advokatarvode, dock endast efter en noggrann utredning i det enskilda fallet och efter kontakt med vederbörandes familj.

Frankrike skulle, enligt uppgift, aldrig ge ekonomiskt bistånd till advokat i brottmål ens om den tilltalade riskerar dödsstraff.

Vissa länder uppger att de i undantagsfall kan ge bistånd till försvarare. Det gäller t.ex. *Tyskland, Spanien* och *Storbritannien*. När den tilltalade riskerar dödsstraff kan bistånd komma i fråga.

Nederländska utlandsmyndigheter betalar som regel inte advokatkostnader. Det sker bara om den tilltalade enligt bestämmelserna i verksamhetslandet inte har rätt till offentlig försvarare för det aktuella brottet eller om det är troligt att en sådan advokat inte kan ge ett tillräckligt bra försvar så att den tilltalades intressen tillvaratas ordentligt. I mars 2001 fick två fångar i Pakistan bistånd till advokat.

Bistånd till kostförstärkning m.m.

Praxis skiljer sig något åt mellan de olika länderna när det gäller bistånd till *kostförstärkning*. De flesta hjälper till med överföring av pengar från anhöriga och flera länder lämnar också ekonomiskt bistånd. Det är också vanligt att tjänstemän från utlandsmyndigheten besöker landsmän som sitter i fängelse.

Några länder uppger att frågan om bistånd till medborgare, som sitter i fängelse utomlands, är högt prioriterade av politikerna i det egna landet. Det gäller t.ex. *Nederländerna*. Ca 2 100 holländare sitter i utländska fängelser. Med tanke på det stora politiska intresset för denna grupp i Nederländerna förväntas en hel del av utlandsmyndigheterna när det gäller bistånd till fångar, t.ex. regelbundna besök i fängelserna och rapporter om fångarnas ekonomiska och medicinska situation. Programmet för bistånd till frihetsberövade intensifierades år 1998. Parlamentet vill att utrikesministern ska formulera en uttrycklig biståndsstandard för de frihetsberövade. (Se kap. 7.8).

Även i det *spanska* parlamentet har de frihetsberövade utomlands uppmärksammats särskilt.

14.8 När kan man få en offentlig försvarare i brottmål i Sverige?

Bestämmelser om *offentlig försvarare* finns i 21 kap. rättegångsbalken (RB). Av bestämmelserna framgår att den som är misstänkt för brott och är anhållen eller häktad alltid ska få en offentlig försvarare om han eller hon begär det. Det gäller också när personen inte är frihetsberövad om han eller hon är misstänkt för ett brott där straffet är minst sex månaders fängelse. Den misstänkte har också rätt att få offentlig försvarare om vissa andra omständigheter föreligger, t.ex. om det behövs med hänsyn till utredningen om brottet, om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller vad målet rör. Om den misstänkte själv utsett en försvarare kan han eller hon inte dessutom få en offentlig försvarare.

I 31 kap. RB finns bestämmelser om den tilltalades *återbetalningsskyldighet*. Bestämmelserna är vägledande även för UD:s prövning av återbetalningsskyldighet för bistånd till försvarare i brottmål utomlands (se kap. 25.2.1).

14.9 Rättshjälpslagen gäller bara i civilmål

Den 1 december 1997 trädde en ny rättshjälpslag (1996:1619) i kraft. Institutet *rättshjälp åt misstänkt i brottmål* har utmönstrats ur rättshjälpslagen. Om en misstänkt har små ekonomiska resurser ska staten betala kostnaderna för bevisning och för den misstänktes resa och uppehälle i samband med inställelse vid domstol. Kostnaderna för sådant bistånd ska alltid stanna på staten. Bestämmelser om detta har införts i 21 kap. 12 § RB.

Även om rättshjälpslagen inte innehåller några bestämmelser om rättshjälp i brottmål kan de nya kriterier som enligt lagen gäller för när rättshjälp ska beviljas i civilmål ha visst intresse för bedömningen av när staten ska lämna bistånd för rättsskydd i brottmål utomlands.

Den statliga *rättshjälpen i civilmål* är numera subsidiär i förhållande till rättsskyddet i privata försäkringar. Om den som söker rättshjälp har en rättsskyddsförsäkring eller något liknande skydd som omfattar angelägenheten kan rättshjälp inte beviljas. Om den rättssökande saknar rättsskydd, men med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina ekonomiska och personliga förhållanden i övrigt, borde ha haft ett sådant skydd, kan rättshjälp beviljas bara om det finns särskilda skäl. Syftet med den nya bestämmelsen är i första hand att de som redan har en rättsskyddsförsäkring inte ska kunna få rättshjälp. Statistik från åren 1992–93 visar att över 95 procent av den svenska befolkningen har en sådan försäkring.

Ytterligare nyheter för beviljande av rättshjälp är att den rättssökande måste vara i *behov av ett juridiskt biträde* utöver rådgivning samt att det måste bedömas vara *rimligt* att staten bidrar till kostnaderna i det enskilda fallet.

14.10 Kan man få rättsskydd i brottmål i en privat försäkring?

Det finns inte någon möjlighet idag att i en privat försäkring som kan köpas i Sverige skaffa sig ett skydd som täcker advokat-kostnader i ett brottmål utomlands där man själv är misstänkt för brott.

14.11 När finns det behov av ekonomiskt bistånd till advokat och tolk idag?

Av den enkät som kommittén skickat till samtliga ambassader och karriärkonsulat framgår att en frihetsberövad har rätt till offentlig försvarare i flertalet länder enligt gällande lagstiftning där. I flera länder utanför Europa finns inte någon sådan rätt eller rätten till offentlig försvarare finns bara om man riskerar ett mycket långt fängelsestraff eller dödsstraff. I flera länder är också antalet offentliga försvarare så få att man i praktiken riskerar att bli utan försvarare.

Den omständigheten att man har rätt att få en offentlig försvarare innebär inte alltid att den tilltalade härigenom kan anses få ett "tillfredsställande rättsskydd". De flesta västeuropeiska länder och även vissa utomeuropeiska länder ger ett så tillfreds-

ställande rättsskydd att utlandsmyndigheten inte behöver bistå med försvarare eller liknande. I flera länder anses dock de offentliga försvararna vara unga, oerfarna, oengagerade och dåligt betalda. Detta medför att kvalitén inte är så hög.

I några länder i Afrika är lagstiftningen respektive rättssystemet sådant att något tillfredsställande rättsskydd överhuvudtaget inte existerar. I de 24 länder i Centralafrika, Karibien och Oceanien, som KSA bevakar, skiljer sig rättssystemen åt. Det är osäkert om något tillfredsställande rättsskydd kan anses föreligga i dessa länder.

Det går inte heller alltid att få tolkhjälp. Språksvårigheter har i flera fall anförts som skäl för att ge bistånd till en advokat som den åtalade kan kommunicera med.

Nedan redovisas svaren på de frågor avseende rättsbistånd som ingick i enkäten.

Har en frihetsberövad rätt till offentlig försvarare i verksamhetslandet?

Det är 80 utlandsmyndigheter som har svarat på frågan. Av dem uppger alla utom 9 att en frihetsberövad har rätt till offentlig försvarare i verksamhetslandet. En ambassad (Kampala) har svarat att man inte vet och KSA har uppgivit att man inte kan svara på frågan eftersom förhållandena är olika i de 24 länder som KSA bevakar i Centralafrika, Karibien och Oceanien.

Följande 9 ambassader har uppgivit att man *inte* har rätt till offentlig försvarare i verksamhetslandet, *varken under förundersökningen eller under rättegången*: Alger, Dar es Salaam, Hanoi, Harare, Islamabad, Jakarta, Nairobi, Pretoria och Riyadh. Alger har lagt till kommentaren att "man inte har det automatiskt".

71 myndigheter har svarat att en person *har* rätt till offentlig försvarare i verksamhetslandet. Av dem har 10 uppgivit att detta inte gäller under förundersökningen utan *bara under rättegången*. De 10 myndigheter som svarat att rätten till försvarare *inte* gäller *under förundersökningen* är: Addis Abeba, Bangkok, Bukarest, Guatemala, Istanbul, Kuala Lumpur, Santiago de Chile, Singapore, Tel Aviv och Tokyo. Ambassaden i Windhoek har svarat att man inte vet.

Det innebär alltså att man i 19 länder inte har rätt till försvarare under förundersökningsstadiet. I övriga 61 länder har man rätt till offentlig försvarare *både under förundersökningen och rättegången*.

Under vilka förutsättningar har en misstänkt rätt till offentlig försvarare?

Bestämmelserna om under vilka förutsättningar en person som misstänks för brott kan få en offentlig försvarare skiljer sig åt i de olika länderna. I flera av länderna kan man få en offentlig försvarare om man inte själv har råd att betala en privat advokat, t.ex. i, Australien, Chile, Etiopien, Filippinerna, Guatemala, Kina, Polen, Rumänien, och USA. I några länder kan man få en offentlig försvarare om man inte talar landets språk (Litauen och Polen). I några länder har man visserligen enligt gällande bestämmelser rätt att få en offentlig försvarare men i praktiken fungerar det inte av olika skäl, t.ex. i Grekland, Guatemala, Moçambique och Ryssland. Det kan bero på att det inte finns någon försvarare att tillgå, att de offentliga försvararna är för få eller att de som finns är oengagerade eller okunniga (Grekland). Det kan också bero på språksvårigheter (Ukraina).

I några fall krävs att personen måste vara anhållen (Kroatien) eller att brottet måste vara mycket allvarligt (Israel), att straffet kan bli fängelse i minst 10 år (Thailand, Bosnien–Hercegovina), att brottet inte är politiskt (Iran) osv. I Singapore får man bara offentlig försvarare om man riskerar dödsstraff. En advokatsammanslutning, Singapore Law Society kan dock finansiera en offentlig försvarare under vissa förutsättningar för medellösa personer.

I Algeriet kan Domstolspresidenten kalla på en offentlig försvarare i vissa fall. I Malaysia kan man få en offentlig försvarare men detta garanterar på intet sätt att personen får erforderlig assistans. I Libanon går det att få en offentlig försvarare om den åtalade betalar försvararens omkostnader och i Turkiet får man en försvarare om man själv begär det.

I några länder kan den åtalade åläggas att i efterhand betala tillbaka kostnaden för den offentliga försvararen.

Uppfyller offentliga försvarare kravet på "ett tillfredsställande rättsskydd"?

På frågan om offentliga försvarare enligt utlandsmyndighetens bedömning uppfyller kravet på ett tillfredsställande rättsskydd varierar svaren från ja, alltid (14), ofta (14), ibland (19) och aldrig (10).

De tio ambassader som svarat *aldrig* är Aten, Bangkok, Brasilia, Colombo, Guatemala, Hanoi, Jakarta, Kampala, Kiev och Moskva.

De skäl som anförs är bl.a.

.. att de offentliga försvararna är unga, nyutbildade, oerfarna och oftast ointresserade advokater, som dessutom får mycket lågt arvode för sådana ärenden. (Aten).

Liknande argument framförs av ambassaderna i Bangkok och Moskva. I Thailand talar dessutom advokaterna som regel bara thai.

... De förväntar sig att ambassaden driver ärendena. De träffar den åtalade först i rättegångssalen. Någon egentlig förhandling äger inte rum. Advokaten kan i allmänhet endast komma till tals genom skriftliga inlagor. Det kan dock förekomma att en mycket skicklig advokat lyckas få ordet under rättegången för att försvara sin klient men detta kräver mycket av advokaten. (Bangkok)

.....Något tillfredsställande rättsskydd förekommer aldrig för utländska medborgare. (Jakarta)

.....Begreppet tillfredsställande rättsskydd förekommer inte i Uganda med den lagstiftning som gäller. (Kampala)

I Brasilien är rättsväsendet överhopat av ärenden.

...En offentlig försvarare förfogar ej över den tid som krävs att ägna sig åt sin klient. Språkbarriären är hög – att hitta en som talar engelska är unikt. (Rio de Janeiro)

De 14 myndigheter som svarat *ibland* är: Addis Abeba, Amman, Budapest, Istanbul, Kuala Lumpur, Lima, Los Angeles, Manila, Maputo, New Delhi, Peking, Rom, Santafé de Bogota, Santiago de Chile, Sofia, Teheran, Tel Aviv, Tunis och Warszawa.

Av de kommentarer som lämnats kan följande nämnas:

.....De offentliga försvararna är dåligt betalda och därför varierar kvalitén väldigt mycket. (Budapest)

.....De offentliga försvararna sköter enligt ambassadens bedömning ärendena enligt kravet på ett tillfredsställande rättsskydd. Det överbelastade, långsamt malande och antikverade rättssystemet i förening med den kroniska överbeläggningen i fängelserna samt de notoriskt långa häktningstiderna innebär dock att rättsskyddet inte kan bedömas som tillfredsställande i jämförelse med svenska/europeiska standards. Dessa problem kan dock inte lösas genom att anlita privat advokat. (Buenos Aires)

.....Inte ens kubanska medborgare får rättsskydd. Advokater kan få träffa sin klient så sent som en timme före rättegången. Om utländska medborgare erhåller rättsskydd är svårt att säga. (Havanna)

.....Offentliga försvarare har alltid minst 30–40 ärenden pågående. De är mycket stressade och hinner inte träffa den anhållne förrän precis innan personen ska in i rättssalen. De har ytterst begränsade möjligheter att göra egna undersökningar i fallet. Detta är helt otillfredsställande när någon är anhållen för grova brott, som kan medföra långt frihetsberövande och ibland straff utan tidsbegränsning. (Los Angeles)

....De offentliga försvararna är ofta överbelastade med klienter och har inte tid att förbereda sina ärenden. Klienten har mycket lite kontakt med sitt ombud. (Manila)

....Beror helt på ärendets svårighetsgrad. Det chilenska rättssystemet är under utbyggnad varför situationen förväntas bli bättre. (Santiago de Chile)

...Eftersom rättssystemet i Iran fungerar så annorlunda jämfört med det svenska är det omöjligt att göra någon generell jämförelse. Regeln om offentlig försvarare omfattar i teorin även utlänningar. I praktiken ordnar dock ambassaderna med försvarare för sina landsmän. (Teheran)

Ser landets myndigheter till att tolk finns tillgänglig?

Kommittén har också frågat utlandsmyndigheterna om verksamhetslandets myndigheter ser till att tolk finns tillgänglig. Svaren varierar från ja, alltid (32), ofta (11), ibland (11) och aldrig (13).

De myndigheter, som svarat *aldrig*, är Beirut, Dar es Salaam, Harare, Kampala, Kiev, Lagos, Lima, Manila, Nairobi, New Delhi, Riyadh och Sofia.

De, som svarat *ibland*, är Alger, Amman, Guatemala, Istanbul, Moskva, Ottawa, Rabat, Sankt Petersburg, Santafé de Bogota, Santiago de Chile och Tel Aviv.

Flera myndigheter påpekar att det kan vara problem med att få tag på tolk. Att få en tolk som kan översätta till svenska är ovanligt. På frågan om det är lätt att få tag på svensk tolk har 11 svarat ja, alltid, 15 ofta, 19 ibland och 21 har svarat aldrig.

Att få en tolk som talar engelska går ofta men inte alltid. I Thailand t.ex. får man bara tolk på begäran om straffet är högre än 10 år. Det är mycket svårt att få tag på tolk där. Det gäller också i en del andra länder. Kvaliteten på tolkhjälpen kan variera och kan i vissa fall vara helt undermålig. Även om den åtalade får tolk är detta inte alltid en garanti för tillräcklig assistans med översättning. Ibland kan ambassaden förmedla tolkhjälp.

14.12 Överväganden

Skäl för respektive emot att avskaffa möjligheten att lämna bistånd till försvarare och tolk i brottmål

Kommittén har övervägt om Sverige bör anpassa sig till flera andra europeiska länders nivå och avskaffa bestämmelsen om rätt till bistånd för försvarare och tolk i brottmål utomlands. De argument som kan anföras *för* att avskaffa bestämmelsen är bl.a. följande:

Det är inte rimligt att en svensk som anklagas för brott utomlands ska behandlas annorlunda än medborgarna i det land där han eller hon befinner sig.

Det är långt ifrån säkert att en aldrig så bra advokat kan påverka det straff som utdöms särskilt mycket. Att straffsatserna i många länder är mycket olika dem i Sverige kan vi inte göra mycket åt.

Utrikesministerierna i andra länder inom EU klarar ofta av att få fram medel genom anhöriga till försvarare där så krävs.

Kostnaderna för en försvarsadvokat kan bli mycket höga. Risken är att bestämmelsen i 1973 års lag leder till att advokater begär onödigt höga arvoden på grund av att svenska staten garanterar kostnaden. Advokatkostnaderna utomlands ligger utanför UD:s och utlandsmyndigheternas kontroll. Det finns inte någon möjlighet att påverka arvodet på det sätt som sker när en domstol beslutar om arvode till en offentlig försvarare i Sverige.

Nuvarande bestämmelse är många gånger svår att tillämpa. Det kan vara svårt att avgöra vad som kan anses vara "ett tillfredsställande rättsskydd" i olika länder och i enskilda fall.

Argument som kan anföras *emot* att helt avskaffa möjligheten att lämna bistånd för försvarare och tolk i brottmål utomlands är bl.a. följande.

Att åtalas för brott utomlands är inte detsamma som att råka ut för samma sak i sitt hemland. Rättssystemet är annorlunda, man behärskar kanske inte språket och får inte tillgång till tolk. Risken för att bli dömd oskyldig eller att få ett orimligt långt straff är mycket större utomlands.

Sverige bör göra allt som är möjligt för att förhindra att en svensk medborgare döms ohörd eller för brott som han eller hon inte begått. En svensk som inte "är vid sina sinnens fulla bruk", som inte förstår vad som händer vid en rättegång eller kan försvara sig mot det han eller hon anklagas för, ska inte kunna dömas till ett långt fängelsestraff utan att någon på ett rimligt sätt har fört hans eller hennes talan i rätten.

När bör bistånd till försvarare eller tolk kunna lämnas?

Efter att ha vägt dessa olika argument emot varandra har kommittén kommit till slutsatsen att möjligheten att lämna bistånd bör finnas kvar och kunna tillämpas i undantagsfall, om det finns mycket starka skäl. Det bör i fortsättningen inte längre vara en lagstadgad *rätt* för den som frihetsberövas utomlands att få ekonomiskt bistånd till rättsskydd. Det bör ankomma på utlandsmyndigheterna att i samråd med UD avgöra om det föreligger sådana starka skäl att bistånd bör lämnas.

Lagen bör innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter för när bistånd till försvarare och tolk i brottmål ska kunna lämnas.

Kommittén anser att följande exempel på när bistånd ska kunna lämnas är självklara:

1. När det brott som vederbörande är misstänkt för enligt lagen i gärningslandet kan medföra en mycket allvarlig påföljd, t.ex. dödsstraff.

2. När den brottsmisstänkte inte är rättskapabel, vilket ska kunna styrkas vad gäller minderåriga med personbevis och vad gäller personer som på grund av sitt mentala tillstånd inte anses vara straffrättsligt ansvariga, med läkarintyg.

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

Tillämpningen bör även i fortsättningen vara restriktiv. Bistånd bör bara lämnas när problemet inte går att lösa på något annat sätt.

Ibland kan det finnas skäl att ge bistånd enbart till tolk när det finns en offentlig försvarare men den misstänkte inte kan kommunicera med denne på grund av att han eller hon inte förstår språket.

Enligt nuvarande bestämmelser i 1973 års lag är alla frihetsberövanden likställda när det gäller rätten till bistånd. Det betyder att bistånd kan lämnas inte bara när en person frihetsberövas genom häktning eller anhållande på grund av misstanke om brott utan också vid andra typer av omhändertaganden, t.ex. för psykiatrisk vård eller nykterhetsvård. Sedan lagen tillkom har ytterst få sådana fall förekommit. Det finns andra möjligheter för utlandsmyndigheterna att intervensera i dessa fall. Bestämmelsen om bistånd till rättsskydd bör därför begränsas till att avse bistånd i brottmål.

Enligt nuvarande regler får ekonomiskt bistånd också lämnas till den som *inte berövats friheten*. Det gäller den som utan att vara berövad friheten lagföras för ett brott eller riskerar utvisning eller omhändertagande för vård, om påföljden eller åtgärden skulle innebära ett allvarligt ingrepp för den enskilde. Kommittén anser inte att det finns skäl att bibehålla möjligheten att ge bistånd i nu nämnda fall. Det är inte rimligt att staten ska ge bistånd för rättsskydd till en svensk medborgare som riskerar att bli utvisad p.g.a. att han eller hon befinner sig i ett främmande land utan erforderligt uppehålls- eller arbetstillstånd eller vistas i landet utan att ha några pengar. Det är inte heller rimligt att ge sådant bistånd till den som utan att vara frihetsberövad lagföras för ett brott eller riskerar att omhändertas för psykiatrisk vård eller i vårdanstalt för alkohol- eller drogmissbrukare.

I den nya rättshjälpslagen har vissa kriterier ställts upp för när rättshjälp får lämnas i civilmål, nämligen att den som ansöker om bistånd måste vara i behov av ett biträde och att det måste bedömas

vara rimligt att staten bidrar till kostnaderna i det enskilda fallet. Dessa kriterier bör även kunna vara vägledande för bedömningen av när staten ska lämna ekonomiskt bistånd i brottmål utomlands.

Vem bör få bistånd?

Bistånd bör kunna utgå till i Sverige bosatta svenska medborgare och till i Sverige bosatta flyktingar och statslösa. Möjligheten att lämna bistånd till en person som är frihetsberövad utomlands hänger samman med rätten för varje land att tillvarata sina egna medborgares rättigheter utomlands, "ius protectionis" (se kap. 2.3.1). Det innebär att möjligheterna att lämna bistånd till en person som också är medborgare i vistelseslandet i praktiken kan vara begränsade.

Svenska medborgare som är bosatta utomlands bör inte längre kunna få bistånd, även om det föreligger särskilda skäl. Den som bosätter sig i ett annat land måste acceptera det rättssystem, som råder i det landet. Han eller hon måste förutsättas ha satt sig in i de förhållanden som råder där, lärt sig att förstå och kanske också tala språket och att själv ta till vara sin rätt. Den som är bosatt i ett annat land är inte en främling i landet på samma sätt som en person som tillfälligt besöker landet.

Bistånd bör *inte* heller utgå till den som frihetsberövas i ett land inom EU eller något av de nuvarande kandidatländerna. Om de offentliga försvararna i något av dessa länder inte kan anses ge ett fullgott rättsskydd får denna fråga tas upp inom ramen för de diskussioner som förs inom EU och i förhandlingarna med kandidatländerna.

Bistånd bör *inte* kunna lämnas till den som är frihetsberövad utomlands i avvaktan på utlämning till Sverige. Bistånd bör inte heller lämnas till den, som dömts till fängelse utomlands och som begär bistånd till advokat för att göra en framställning om att få överföra verkställigheten av straffet till Sverige.

Vad får biståndet avse?

Biståndet bör få omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaderna uppkommit under förundersökning eller i rättegång om brott.

Bistånd till kostförstärkning

Den som är frihetsberövad kan idag enligt praxis få ekonomiskt bistånd för kostförstärkning, hygienartiklar och korrespondens om det föreligger särskilda skäl. Kommittén anser att det även i fortsättningen ska vara möjligt att lämna sådant bistånd och att detta bör framgå av lagen. Bistånd bör kunna lämnas om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

14.13 Kommitténs förslag

1. Det ska inte längre vara en rättighet att få ekonomiskt bistånd till advokat m.m. i brottmål för att beredas ett tillfredsställande rättskydd. Bistånd för rättskydd i brottmål ska bara kunna lämnas när det föreligger särskilda skäl. Det bör ankomma på utlandsmyndigheten och UD att avgöra när det föreligger sådana särskilda skäl som motiverar att bistånd ska lämnas. Bistånd bör inte längre kunna lämnas till en svensk medborgare som är bosatt utomlands. Bistånd bör inte heller utgå till den som frihetsberövats i ett land inom EU eller något av kandidatländerna.
2. Bistånd ska kunna lämnas till den som anhållits, häktats eller på annat sätt berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myndighet i utlandet om frihetsberövandet skett i brottmål.
3. Bistånd ska få omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaderna uppkommit under förundersökning eller i rättegång om brott.
4. Närmare bestämmelser om när bistånd får lämnas och vad det får avse ska kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.
5. Det ska framgå av lagen att ekonomiskt bistånd får lämnas till den som är frihetsberövad och som behöver hjälp med kostförstärkning, hygienartiklar och korrespondens. Bistånd ska kunna lämnas om det är nödvändigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

15 Bistånd till brottsoffer utomlands

Förslag:

Någon ändring i sak bör inte ske i de regler som gäller enligt 1973 års lag. Det bör framgå av lagen att den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om när bistånd till brottsoffer får lämnas.

15.1 Inledning

Turister är i flera avseenden särskilt utsatta för brott. Att bli brottsoffer i ett land där man inte är bosatt kan innebära behov av särskilt stöd för att kunna hävda sin rätt, göra sig förstörd och få ekonomisk ersättning. Kommittén har till uppdrag att överväga vilket rättsligt stöd ett brottsoffer ska få från svenska staten med hänsyn till vad försäkringar och det besökta landet kan erbjuda. En jämförelse ska göras med reglerna i rättshjälpslagen (1996:1619) och brottsskadelagen (1978:413).

I 1973 års lag finns bestämmelser om rätt till ekonomiskt bistånd till brottsoffer om det behövs för att den som är drabbad av ett brott utomlands ska kunna ta till vara sin rätt. Den som utsatts för sexualbrott utomlands kan också få rättshjälp enligt rättshjälpslagen. Brottsskadelagen ger också viss rätt till ekonomisk ersättning för den som utsatts för brott utomlands. I de flesta hemförsäkringar ingår reseförsäkring med överfallsskydd som ger resenärer som utsatts för brott rätt till ekonomisk och personlig hjälp. Frågan om behandling av brottsoffer har behandlats i EU. Vid ett möte i Rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) i mars 2001 antogs ett rambeslut som bland annat innefattar vissa rättigheter för brottsoffer som är bosatta i ett annat medlemsland än det där de blivit utsatta för brott.

I detta avsnitt redogörs närmare för de regler som gäller för ersättning till brottsoffer enligt svensk lagstiftning. Vidare beskrivs det arbete som pågår inom EU för att skapa gemensamma regler när det gäller stöd till brottsoffer.

15.2 Turisten – ett vanligt brottsoffer

Det är vanligt att utlandsturister drabbas av olika typer av brott. Ligor av ficktjuvar härjar i många av världens storstäder. Turister blir av flera skäl lätt offer för brott. De bär ofta både pengar och kapitalvaror såsom kameror och videokameror, lätt åtkomliga för tjuvar. De har sin uppmärksamhet inriktad mot upplevelser av de platser de besöker och är mindre vaksamma än de skulle ha varit annars. Bristande lokalkännedom kan göra att de förirrar sig in i områden där rån och överfall är vanliga.

Turister som blivit bestulna på pass och pengar tillhör de vanligaste konsulära bistandsfallen. Förutom ett provisoriskt pass kan de på utlandsmyndigheten få hjälp till självhjälp om de behöver pengar överförda från konton i Sverige eller kontakt med anhöriga. I vissa fall kan ekonomiskt bistånd beviljas.

Reseförsäkringarnas överfallsskydd

I de flesta hemförsäkringar ingår reseskydd med överfallsskydd. Överfallsskyddet ger rätt till ersättning för den som blivit utsatt för brott såvida den försäkrade själv inte är ansvarig för vad som hänt t.ex. genom att ha provocerat fram det. Alkohol- eller drogpåverkan hos offret kan också påverka rätten till ersättning från försäkringen. Rätt till krisbearbetning kan ingå men kräver i vissa fall tilläggförsäkring.

Målsägandebiträde vid rättegång utomlands kan i vissa fall täckas av försäkringen men ofta ingår juridiskt biträde utomlands bara vid tvistemål (se kap.23).

15.3 Bestämmelser om stöd till brottsoffer i 1973 års lag

Ekonomiskt bistånd

En bestämmelse om rätt till ekonomiskt bistånd för den som blivit utsatt för våldsbrott i utlandet finns i 4 a § i 1973 års lag. Bestämmelsen infördes i lagen i april 1994. Bestämmelsen innebär att t.ex. offer för sexualbrott, misshandelsbrott och vissa rånbrott fått ett förbättrat skydd jämfört med tidigare. Syftet med ändringarna i lagen var att jämställa brottsoffer med den personkrets, framför allt frihetsberövade personer, som ges bistånd för att de ska beredas ett tillfredsställande rättsskydd (se kap. 14.3.3).

Bestämmelsen innebär att i Sverige bosatta svenska medborgare har rätt att i anslutning till brottet få det ekonomiska bistånd som de behöver för att kunna ta till vara sin rätt. Även flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige kan få sådant bistånd, om inte särskilda skäl föranleder annat (jfr. 13 § IFUR och kap. 13.2.2). Biståndet får omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till ombud eller tolk. Bestämmelsen i 4 a § i 1973 års lag tar sikte på sådant behov av bistånd som uppstår i anslutning till brottet, dvs. *i ett inledande skede*. Rätten till bistånd i samband med det rättsliga efterspel som så småningom kan komma att bli följden av brottet, t.ex. en rättegång, följer i stället av reglerna i rättshjälpslagen (1996:1619).

Om den drabbade har en försäkring som täcker de aktuella kostnaderna eller om offrets rättigheter kan bli tillgodosedda inom ramen för rättssystemet i den utländska staten lämnas normalt inte bistånd. Biståndet blir i princip kostnadsfritt för den drabbade. Den som fått ekonomiskt bistånd behöver bara betala tillbaka detta om det föreligger särskilda skäl. Det framgår av 5 a § i 1973 års lag. Ett sådant skäl kan vara att kostnaderna beror på den drabbades egen vårdslöshet eller försummelse. Ett annat skäl kan vara att den drabbade inte godtar ett kompetent och lämpligt ombud som utlandsmyndigheten erbjuder utan i stället kräver att få ett mycket dyrare ombud.

Under åren 1997–2000 har något ekonomiskt bistånd till brottsoffer enligt 4 a § i 1973 års lag inte beviljats.

Personligt stöd

Ofta behöver brottsoffret inte bara juridiskt stöd utan också personligt. En utlandsmyndighet ska bistå den som har blivit utsatt för brott *på det sätt som är påkallat med hänsyn till brottets art och omständigheterna i övrigt*. Det framgår av 7 a § i UD:s föreskrifter (UF 1990:3) om ekonomiskt bistånd i brottmål. UD råder de utlandsmyndigheter som ofta kommer i kontakt med offer för våldsbrott att någon tjänsteman vid behov åtar sig rollen som s.k. stödperson. Ett allmänt råd till stödpersoner och övriga berörda är att behandla offret med respekt och visa hänsyn till den situation som vederbörande hamnat i. Stödpersonen ska kunna följa brottsoffret till läkare, polis, åklagare, advokat och andra berörda. Brottsoffret bör också erbjudas hjälp med hotellbeställning, hemresa och andra praktiska göromål.

15.4 När kan ett brottsoffer få ersättning enligt brottsskadelagen?

I brottsskadelagen (1978:413) finns bestämmelser om ersättning av statliga medel till följd av brott (brottsskadeersättning). Lagen är i första hand tillämplig på skador till följd av brott som har begåtts i Sverige. Brottsskadeersättning kan också utgå *när brottet har begåtts utomlands*, om den som brottet har begåtts mot har hemvist här i landet vid tiden för brottet. Med begreppet hemvist avses stadigvarande bosättning, dvs. vistelse i avsikt att stanna kvar i landet under en inte alltför kortvarig tidrymd (prop. 1977/78:126 s. 39).

Ersättning kan utgå för *personskada* utan prövning av den skadelidandes behov av ersättningen. Begreppet personskada har samma innebörd som det har inom skadeståndslagen (1972:207). En viss skillnad finns dock vad gäller ersättning för lidande. Brottsskadeersättning för lidande kan bara utgå om brottet har föranlett personskada i egentlig mening. Vid t.ex. ofredande eller ärekränkning utgår inte brottsskadeersättning, om inte den skadelidande genom brottet har tillfogats sådan psykisk chock att personskada föreligger. Lidande som uppkommer i samband med personskada ersätts som sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men eller olägenheter i övrigt till följd av skadan (prop. 1977/78:126 s.40).

Brottsskadeersättning utgår såväl vid uppsåtliga brott som oaktsamhetsbrott. Ersättning kan inte bara ges vid egentliga

våldsbrott, t.ex. mord, dråp eller misshandel utan också vid vilken annan straffbar handling som helst som kan medföra personskada, t.ex. vållande till annans död. I vissa fall kan också ersättning utgå för sakskada eller ren förmögenhetsskada.

Skadestånd som den skadelidande har fått ut med anledning av sin skada ska räknas av när hans eller hennes brottsskadeersättning bestäms (6 §). Vid ersättning för personskada ska också annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan avräknas, t.ex. ersättning från liv-, olycksfalls- eller sjukförsäkring. Brottsskadeersättning för personskada kan också jämkas (8 §) om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till den skadelidandes uppträdande i samband med brottet eller andra liknande omständigheter, t.ex. att den skadelidande har gett sig in i en situation som typiskt sett innebär risk för att han eller hon ska utsätta sig för brott (prop. 1977/78:126 s. 49).

Ärenden om brottsskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten.

15.5 Bestämmelser om rättshjälp till brottsoffer i rättshjälpslagen

Enligt 11 § p. 5. rättshjälpslagen (1996:1619) får rättshjälp i en angelägenhet som ska behandlas utomlands bara beviljas när det finns särskilda skäl. Undantag görs för rättshjälp till *offer för sexualbrott utomlands*. Kravet på särskilda skäl gäller alltså inte i dessa fall. Rättshjälp får beviljas om saken gäller brott enligt 6 kap. brottsbalken. Rättshjälp får beviljas även om den rättssökande har en rättsskyddsförsäkring eller något annat liknande rättsskydd. Bestämmelsen i 9 § om subsidiaritet i förhållande till rättsskyddsförsäkring gäller alltså inte i dessa fall (prop. 1996/97:9 s. 214).

Till skillnad från vad som gäller i övrigt enligt rättshjälpslagen kan rättshjälp beviljas även om det inte finns något behov av juridiskt biträde. Förutsättningarna enligt 6–8 §§ måste däremot vara uppfyllda. Enligt 6 § får rättshjälp bara beviljas om en persons ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kr. Enligt 8 § får rättshjälp beviljas bara om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna.

När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för biträde och sådan bevisning och utredning som varit nödvändig för att ta

till vara den rättssökandes rätt samt kostnaderna för resa och uppehälle för den rättssökande och hans eller hennes ställföreträdare och för vårdare eller annan som måste anlitas i samband med inställelse inför domstol eller annan myndighet i den främmande staten. Detta gäller dock bara om kostnaderna inte täcks genom någon försäkring eller ersätts av domstol eller annan myndighet i den främmande staten (22 §).

15.6 Brottsofferfrågans behandling i EU

I ett meddelande från Europeiska kommissionen daterat juli 1999 (KOM 1999 349) behandlas frågan om brottsoffer inom EU. Att förverkliga målet i Amsterdamfördraget om den europeiska unionen som ett område för frihet, säkerhet och rättvisa, måste innebära att alla unionens medborgare ska ha tillgång till adekvat rättsskydd oberoende av i vilket av medlemsländerna de befinner sig anser kommissionen.

På flera ställen i meddelandet fastslår kommissionen att risken för att bli offer för brott och behovet av särskilt skydd är större för den som befinner sig utomlands än för den som är i sitt hemland. Språksvårigheter kan t.ex. leda till att man inte nås av information som man kan behöva för att skydda sig mot brott. Man kan behöva översättningshjälp för att kunna fylla i blanketter. Resenärer som ofta drabbas av egendomsbrott kan vara i större behov av ekonomisk och materiell hjälp än inhemska brottsoffer, som ofta har egna tillgängliga resurser och ett socialt nätverk.

Kommissionen anser att såväl inhemska som utländska brottsoffer bör ha rätt till omedelbart och lättillgängligt utredningsmaterial samt medicinsk, psykologisk och social hjälp. För att en tillfällig besökare som blivit offer för brott ska kunna delta i rättsprocessen, måste möjligheten att vittna före hemresan eller att kommunicera med rätten från hemlandet finnas i alla unionens länder. Genom samarbete mellan länderna bör brottsoffer kunna ansöka hemifrån om kompensation för skador som uppstått genom brott utomlands.

Kommissionens meddelande behandlades under ett ministermöte i Tammerfors hösten 1999. Av slutsatserna därifrån framgår att miniminormer för skydd till brottsoffer bör utarbetas inom unionen särskilt vad gäller tillgång till rättvisa och rätt till ersättning. Varje land bör också utarbeta ett nationellt program för

att finansiera såväl statliga som icke statliga åtgärder för skydd till brottsoffer. EU bör ges mandat att arbeta fram minimi-bestämmelser till skydd för brottsoffer.

Vid ett möte i Rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) i mars 2001 antogs ett rambeslut om brottsoffer inom unionen som bland annat behandlar frågan om brottsoffers rätt till respekt och erkännande, deras rätt att höras och lägga fram bevis, att få information, rätten till deltagande i det rättsliga förfarandet och rätten till rättshjälp. I artikel 11 behandlas frågan om brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat än den där de blivit offer för brott. Där fastslås att:

1. Varje medlemsstat ska se till att dess behöriga myndigheter kan vidta lämpliga åtgärder för att minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan stat än den där brottet inträffade, särskilt när det gäller rättsliga förfaranden. I detta syfte bör de behöriga myndigheterna särskilt kunna

besluta om möjligheten för brottsoffret att lämna vittnesmål omedelbart efter det att brottet förövats, i största möjliga utsträckning utnyttja de bestämmelser om videokonferenser och telefonkonferenser som fastställs i artiklarna 10 och 11 i Europeiska unionens konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål av den 29 maj 2000(3) för att höra vittnen som är bosatta utomlands.

2. Varje medlemsstat ska se till att brottsoffer som har blivit utsatta för brott i en annan medlemsstat än den där de är bosatta kan göra en anmälan till de behöriga myndigheterna i den stat där de är bosatta, när de inte kunnat göra detta i den stat där brottet har begåtts eller om de, vid ett grovt brott, inte har velat göra en anmälan där.

Den behöriga myndighet dit anmälan har gjorts ska, om myndigheten inte själv kan utöva sin behörighet i detta avseende, utan dröjsmål översända anmälan till den behöriga myndigheten på det territorium där brottet begicks. Denna anmälan ska behandlas i enlighet med nationell rätt i den stat där brottet begicks.

15.7 Undersökning om brottsdrabbade resenärer i EU

År 2000 publicerade Brottsoffermyndigheten i Umeå en skrift med titeln "Brottsdrabbade resenärer – en undersökning om utsatthet för brott bland svenska charterturister i EU." Man konstaterar i rapportens inledning att den ökade rörligheten i efterkrigstidens Europa har inneburit att flera människor riskerar att drabbas av brott i ett land där de inte hör hemma.

Ca 200 miljoner människor tillbringar varje år sin semester inom unionen (siffran avser år 1997). Resandet har utvecklats mot allt flera och kortare resor och mera individuellt resande. Bland resenärerna finns ungdomar i allt lägre åldrar, pensionärer och personer med funktionshinder. Nya sätt att resa kan innebära ökade risker att utsättas för brott, nya grupper av resenärer kan behöva särskilt stöd.

Mot bakgrund av principen om likabehandling av medborgare inom unionen är det viktigt att undersöka hur man bättre skulle kunna skydda brottsdrabbade resenärer i framtiden, hävdar Brottsoffermyndigheten.

Brottsoffermyndigheten konstaterar i sin skrift att resande alltid har varit förknippat med ökade risker för att bli utsatt för brott. Orsakerna är flera: turister är lätta att identifiera och bestjäla och de uppehåller sig ofta i grupp på ett begränsat antal platser. Attacker mot turister kan ibland också användas som vapen i politisk kamp eftersom de ger stor publicitet.

Risken att åka fast för gärningsmännen är mindre när offret är en turist och brottet mindre allvarligt. Ofta hinner brottet då inte lagföras förrän efter det att offret lämnat landet.

De undersökningar som gjorts om brottsoffer utomlands visar att mellan 2–10 % av turisterna drabbas av någon form av brott. Ensamma resenärer och yngre män drabbas i högre utsträckning än gruppresenärer, äldre resenärer och kvinnor.

Brottsoffermyndigheten konstaterar i sin rapport att brottsdrabbade resenärer liksom alla andra brottsoffer, behöver få korrekt information i rätt tid, tillgång till rättssystemet samt praktiskt och känslomässigt stöd. För brottsoffer utomlands tillkommer en rad speciella problem såsom snabb tillgång till pengar och nya resehandlingar.

15.8 Överväganden

Kommittén anser att det är angeläget att den som drabbas av ett grovt våldsbrott utomlands har möjlighet att ta till vara sin rätt på ett tillfredställande sätt. Bestämmelsen i 1973 års lag har ett vidare tillämpningsområde än bestämmelserna om stöd till brottsoffer i rättshjälpslagen. Bestämmelsen i 1973 års lag avser alla våldsbrott medan rätten till rättshjälp enligt rättshjälpslagen vid brott utomlands är begränsad till sexualbrott. Kommittén anser inte att det finns någon anledning att föreslå någon förändring i sak i nuvarande bestämmelse om bistånd till brottsoffer utomlands i 1973 års lag. Bestämmelsen innebär att bistånd ska lämnas *om det behövs* för att den drabbade ska kunna ta till vara sin rätt. Det bör finnas ett uttryckligt bemyndigande i lagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter om vilken form av bistånd som ska lämnas. Ett sådant bemyndigande saknas idag.

Kommittén anser att det arbete som pågår inom EU för gemensamma regler som gäller brottsoffers rättigheter, på sikt kommer att innebära att behovet av stöd till brottsoffer inom ramen för det konsulära biståndet, kommer att minska ytterligare för resenärer inom unionen. Utifrån de allmänna principerna om likabehandling av medborgare inom unionen kommer utlandsmyndigheternas uppgift snarare innebära att vid behov stödja svenskar att hävda sin rätt till likabehandling med landets egna medborgare på detta område liksom på många andra.

15.9 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår inte någon ändring i sak av de regler som idag gäller för bistånd till brottsoffer enligt 1973 års lag. Det bör framgå av lagen att den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare bestämmelser om när bistånd till brottsoffer ska lämnas.

16 Resenärer med psykiska och sociala problem

Förslag:

Utlandsmyndigheter med många konsulära bistandsärenden med social och psykologisk problematik tillförs resurser i form av personal med särskild utbildning eller externt expertstöd på detta område. Vid rekrytering av personal bör UD och utlandsmyndigheterna särskilt beakta behovet av kompetens på området. I samarbete med Socialstyrelsen, Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör UD uppmärksamma personal inom socialtjänst och psykiatri på de problem som kan uppstå när personer med sociala och psykiska problem reser utomlands.

Praxis när det gäller ekonomiskt bistånd till repatriering bör under vissa omständigheter, vara mindre strikt när det gäller personer med akuta psykiska problem, missbrukare och barnfamiljer där barnen far illa.

16.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva de problem som hänger samman med att allt flera psykiskt sjuka och drogberoende söker hjälp vid utlandsmyndigheterna. Förslag ska lämnas om hur dessa ska lösas.

16.2 Resenärer med psykiska och sociala problem är ett växande problem för utlandsmyndigheterna

I alla enkätsvar från utlandsmyndigheter där arbetet med konsulärt bistånd utgör en stor eller ganska stor del av arbetet på myndigheten, återkommer uppgifter om svårigheter att bistå resenärer med psykiska och sociala problem. Vid kommitténs besök på några av utlandsmyndigheterna har detta också tagits upp som en svårlöst fråga.

Resenärer med psykiska problem är knappast någon enhetlig eller lätt avgränsad grupp. Var gränserna mellan sjukt och friskt, normalt och onormalt går, är varken tydligt eller oomtvistat. Ur konsulär biståndssynpunkt handlar det om en grupp resenärer för vilka grundprincipen om hjälp till självhjälp inte går att tillämpa. De är förvirrade och oförmögna att hjälpa sig själva. Många lever farligt under utlandsvistelsen i miljöer vars språk, regler och sociala koder de inte kan tolka. Alkohol och droger kan förvärra situationen.

De flesta av dessa resenärer bor i egna lägenheter i Sverige och klarar sig själva, kanske med stöd av en kontaktperson eller av socialtjänsten. Många har en psykiatrisk sjukdomshistoria och har varit intagna för psykiatrisk vård.

Också resenärer med sociala problem, alkohol- och drogmissbrukare är svåra att bistå på en svensk utlandsmyndighet. En socialbidragstagare kan ha förväntningar på att få ekonomiskt bistånd på utlandsmyndigheten liksom på socialkontoret i hemkommunen. Personer med missbruksproblem reser ofta till länder där alkohol och droger är billiga och lättillgängliga. Risken för att de sjunker djupare ned i sitt missbruk är stor. Därmed ökar också risken för att de ska bli offer för brott eller själva begå brott, bli akut fysiskt eller psykiskt sjuka eller på annat sätt försätta sig i situationer som de kan ha svårt att klara sig ur utan bistånd från utlandsmyndigheten.

16.3 Barnfamiljer med sociala problem

Det förekommer att föräldrar som är alkohol- eller drogmissbrukare eller har andra sociala eller psykologiska problem, ger sig ut att resa tillsammans med sina barn. På ambassaden i *Madrid* handlägger man 3–4 ärenden per år där barn far illa hos svenska föräldrar på resa i Spanien. Enligt de svenska socialsekreterarna i *Köpenhamn* förekommer det att föräldrar som står inför hot om att deras barn ska tvångsomhändertas av sociala myndigheter i Sverige, gömmer sig med barnen i Köpenhamn. Om man kan finna familjerna kan barnen omhändertas av de danska sociala myndigheterna och återföras till Sverige.

När en svensk utlandsmyndighet får kännedom, t.ex. genom Svenska Kyrkan i utlandet (SKUT), om att ett svenskt barn som befinner sig i landet far illa hos sina föräldrar, är den första svårigheten att lokalisera familjen. Om familjen befinner sig på resa i

landet kan det vara mycket svårt. Går det att fastställa ungefär var familjen befinner sig kan sociala myndigheter och polis i landet agera. I något fall har detta resulterat i ett omedelbart omhändertagande av ett barn och placering på barnhem. Eftersom föräldrarna motsatte sig omhändertagandet övertog de sociala myndigheterna vårdnaden och beslutade att barnet skulle återföras till Sverige för omhändertagande av svenska sociala myndigheter. Processen som ledde fram till detta var lång och komplicerad och krävde beslut i många instanser och många kontakter mellan myndigheter i hemlandet och vistelseslandet.

Hur vanligt det är att svenska barn far illa hos sina föräldrar utomlands är svårt att ha någon uppfattning om. Det förefaller inte vara ett problem som utlandsmyndigheterna ofta kommer i kontakt med. Det betyder inte nödvändigtvis att problemet är sällsynt. Små barn kan sällan förväntas själva söka bistånd på en utlandsmyndighet. Förutsättningen för att det ska komma till myndighetens kännedom att barn far illa, är att omgivningen reagerar och anmäler det till lokala sociala myndigheter, polisen eller till den svenska utlandsmyndigheten.

Sannolikheten för att så ska ske är självfallet mindre i länder där stora grupper av barn lever under svåra omständigheter och där de sociala resurser som finns till skydd för barn, måste inriktas på de allra värst drabbade barnen i landet.

16.4 Förändrad syn på psykisk sjukdom

I takt med att psykiskt funktionshindrade allt oftare lever ute i samhället i stället för som tidigare på institutioner, har det också blivit vanligare att personer med sådana problem blir konsulära bistandsärenden utomlands.

Den allmänna, samhälleliga synen på psykisk sjukdom har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. År 1990 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen om den psykiatriska tvångsvården (prop. 1990/91:58). En ny lag föreslogs ersätta 1966 års lag om sluten psykiatrisk vård (LSPV). Innebörden av de förändringar som föreslogs var att påtvingad vård måste begränsas i tiden och utformas så att den personliga integriteten kränks så lite som möjligt.

Bakgrunden var en allt starkare övertygelse hos allt flera om allvarliga risker för patienterna att under lång tid vistas på slutna institutioner. De psykiska tillstånd som orsakat intagningen tende-

rade att permanentas och patienternas möjligheter att leva ett självständigt liv utanför institutionen minskade ju längre tvångsvården varade. Det totala omhändertagandet passiviserade de intagna och deras egna resurser att lösa sina psykiska problem försvinnade. Det var inte ovanligt med patienter som vistats i decennier på stora slutna institutioner.

Successivt förändrades vården genom nya behandlingsmetoder och läkemedel, till mera frivillig vård i öppna former och mindre slutna institutionsvård. Patienternas ställning och rätt till inflytande stärktes. Det är numera patientens eget vårdbehov som ska vara avgörande, inte i första hand samhällsskyddet.

16.5 Psykiatrireformen

Psykiatrireformen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, syftade till att förbättra förhållandena för de s.k. medicinskt färdigbehandlade, som inte ansågs behöva specialiserad psykiatrisk vård utan i stället socialt stöd och service i sina hemkommuner. Ansvaret för dessa patienter övergick från landstingen till kommunerna. En viktig tanke med reformen var att psykiskt funktionshindrade ska ha samma rättigheter som andra människor och som andra funktionshindrade till stöd och service som regleras i lag. Så skulle t.ex. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa handikappade (LSS) kunna tillämpas även när det gäller psykiskt funktionshindrade.

Socialstyrelsen gjorde år 1999 en utvärdering av reformen (Välfärd och Valfrihet? slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform). I rapporten konstaterar man att reformen har haft otvetydiga positiva effekter. Psykiskt funktionshindrades situation uppmärksammas mera idag och en bred verksamhet med bl.a. goda lösningar för sysselsättning, rehabilitering, boendestöd och utbildning har vuxit fram i många kommuner. Yngre medicinskt färdigbehandlade patienter som flyttat ut från slutenvården i reformens inledning har ofta fått en bättre tillvaro och ett bättre boende. Ungefär hälften av målgruppen har daglig sysselsättning i kommunens regi. Verksamhetsansvaret har blivit tydligare eftersom kommunerna nu har ansvaret för daglig sysselsättning, fritidsverksamhet och boende. Personliga ombud och kamratstödsverksamhet har kunnat utvecklas och har betytt mycket för att bryta psykiskt funktionshindrades isolering. Anhöriga har fått utbildning och bättre information.

Men Socialstyrelsen konstaterar också att en samlad planering för varje individ sällan förekommer. Detta minskar möjligheten till överblick och påverkan för den enskilde. Ofta sker inte utskrivning i samverkan med patienten och huvudmännens samverkan med frivilligorganisationer är i allmänhet bara i form av information. Många anhöriga känner att de saknar det stöd och erkännande från samhällets sida som de skulle behöva för att klara sin uppgift.

Behovet av rehabilitering och daglig sysselsättning för de psykiskt funktionshindrade är långt ifrån alltid tillgodosett.

De psykiskt funktionshindrade med missbruksproblem är en särskilt utsatt grupp som behöver stora och samlade insatser vilket de sällan får, hävdar Socialstyrelsen.

16.6 Vem är "psykiskt funktionshindrad"?

Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport att "nedsatt psykisk hälsa", "psykiska problem" och "psykiska funktionshinder" betecknar olika grader av psykisk funktionsnedsättning som kan drabba många människor. De flesta har någon gång upplevt att den psykiska hälsan sviktar till följd av sådant som ansträngning, uttröttnings eller stress. Sådana tillstånd upphör oftast när förhållandena förändras. Djupare eller varaktigare psykisk ohälsa påverkar tillvaron på ett mera genomgripande sätt. Möjligheten att leva ett socialt liv begränsas.

Psykiskt funktionshindrade är långt ifrån någon enhetlig grupp. Behoven skiftar inte bara mellan individerna utan också över tid hos samma person. Det psykiska funktionshindret har ingen likhet med psykisk utvecklingsstörning och innebär ingen påtaglig intellektuell nedsättning. Däremot påverkas vissa upplevelser av verkligheten, beteendet kan bli avvikande och relationer till andra försvåras. När det är som mest framträdande kräver det omfattande stödinsatser. I långa perioder krävs kanske inga stödinsatser alls.

Personer med långvarig och allvarlig psykisk störning vårdades tidigare på mentalsjukhus ofta under mycket långa tider, några livet ut. Deras liv var helt styrt av sjukhusets rutiner och deras sociala kontakter inskränkte sig till vårdpersonal och medpatienter. Från slutet av 60-talet och fram till idag har vården förändrats i takt med att synen på patienternas människovärde och mänskliga rättigheter förändrats. Öppenvården byggdes ut och de psykiskt funktions-

hindrade befinner sig numera allt oftare ute i samhället med möjligheter att knyta sociala kontakter och leva ett självständigare liv.

Socialstyrelsen konstaterar dock i sin rapport att livet ute i samhället är betydligt svårare att klara för dessa personer än för andra om inte vårdinsatser och stöd fungerar:

Det är på många sätt en risksituation. Det förväntas av dessa personer, som av andra, att de skall vara snygga, rena och fräscha. De ska ha ett socialt umgänge. De ska kunna skaffa och sköta ett arbete, passa tider, ta initiativ, lösa konflikter etc. Allt detta försvåras av det sociala funktionshindret.

Ensamheten kan bli stor. Den som har en vacklande realitetsuppfattning behöver en anpassad samvaro med andra för att kunna bibehålla skiljelinjen mellan yttre och inre upplevelser. Det psykiska funktionshindret gör att det sociala kontaktnätet försvagas. Fördomar och rädsla hos andra skapar isolering och risken för marginalisering eller utstötning är stor. De psykiskt funktionshindrade är en utsatt grupp som riskerar att utnyttjas av andra t.ex. sexuellt, konstaterar Socialstyrelsen.

16.7 Resandets risker

Till ett "vanligt liv" hör numera också att söka nya upplevelser, rekreation och erfarenheter genom att resa utomlands. Självklart söker också personer med psykiska problem av varierande svårighetsgrad sådana upplevelser och det är inte ovanligt att de beger sig till fjärran resmål på egen hand. Den som är oförberedd på de påfrestningar som långa resor faktiskt innebär, kan snabbt hamna i mycket svåra situationer. En förvirrande och obekant omgivning, främmande språk och kulturer, tidsskillnad och ovant klimat kan innebära stora risker för att en psykiskt skör person ska råka illa ut. Om risken att bli utnyttjad, hamna i konflikter bli utstött m.m., är stor i den invanda miljön i hemkommunen, är den sannolikt än större i en obekant och svärbegriplig miljö. Den ensamhet som kan leda till vacklande realitetsuppfattning som Socialstyrelsen beskriver i sin rapport, blir ju knappast mindre när man inte ens känner igen omgivningen.

Ett konsulärt biståndsärende som gäller en person med psykiska problem, kan bli mycket komplicerat. Många av de psykiskt funktionshindrade lever isolerat och har begränsade ekonomiska

resurser. De reser därför ensamma och väljer de billigaste resealternativen som också kan vara de mest riskabla. Det kan t.ex. vara en flygstol till Bangkok, i värsta fall enkel biljett och utan reseförsäkring. Risken att komma i konflikt med omgivningen, bli utnyttjad, misshandlad och bestulen är stor för en psykiskt skör person som är ensam i en helt obekant miljö. Ibland slutar det med omhändertagande av polis och placering på mentalsjukhus. Resenären kan då vara i mycket dåligt psykiskt skick. Den vård man kan få i ett land där man inte kan kommunicera på sitt eget språk är av begränsat värde.

16.8 Den som inte kan hjälpa sig själv

Det konsulära biståndet bygger på principen hjälp till självhjälp. Det innebär att individen själv förväntas ta ansvar för den situation han eller hon befinner sig i och genom utlandsmyndigheten få vägledning hur man kan lösa sina problem t.ex. genom överförande av pengar hemifrån, kontakt med släktingar och vänner som kan hjälpa till etc. En person som tappat förankringen i verkligheten och befinner sig i ett tillstånd av akut förvirring, kan inte förväntas ta ansvar för sig själv eller överblicka konsekvenserna av sina handlingar. Den som i ett sådant tillstånd bedöms vara en fara för sig själv kan tillfälligt tas om hand för vård även mot sin egen vilja. Någon möjlighet för svenska vårdinrättningar att ingripa till skydd för en person som befinner sig utomlands finns inte, även om han eller hon utsätter sig själv för fara. Det är då helt och hållet beroende på vistelselandets lagar och praxis om ett omhändertagande görs eller inte. När tillståndet att uppehålla sig i landet går ut, finns i vissa länder risk för placering i häkte.

För en person som drabbas av psykisk sjukdom utomlands är det i allmänhet bäst att så snabbt som möjligt återvända till hemlandet för vård. Det förutsätter dock den sjukes samtycke och att piloten inte bedömer att flygsäkerheten äventyras. I många fall är hemresan ogenomförbar utan eskort av en eller flera personer. I vissa fall krävs specialflyg. För de mycket höga kostnader som detta innebär blir resenären återbetalningsskyldig om han eller hon saknar reseförsäkring.

Även för den som har en reseförsäkring kan det bli problem att få ersättning för kostnaderna. Försäkringarna täcker oftast inte sjukdomar som den resande hade redan vid utresan. Försäkringsbolaget kan hävda att resenären var sjuk redan vid utresan och att

den psykiska sjukdomen alltså inte uppstod under resan. Om det akuta tillståndet uppstått till följd av att resenären upphört att ta sin medicin kan försäkringsbolaget hävda att han eller hon själv förorsakat det.

Ytterligare ett problem är att det ofta råder oklarhet om vems ansvar det är att ta emot en person som har ett akut psykiatriskt vårdbehov och som repatrierats till Sverige. En person i en sådan belägenhet måste mötas i Sverige av någon som känner ansvar för hans eller hennes fortsatta behandling, men det är ofta svårt att finna ut vem.

16.9 Andra länders syn på resenärer med psykiska problem

Konsulära problem som gäller psykiskt funktionshindrade är inte bara ett svenskt fenomen. Tvärtom rapporteras samma ökning av antalet resenärer med psykiska problem från de flesta andra länder inom EU. Den *tyske* konsuln i Bangkok uppskattade t.ex. antalet psykiskt sjuka tyska resenärer i Bangkok till ett hundratal per år.

I svaren på den enkät om konsulärt bistånd som kommittén skickat till EU-länderna, framgår att de allra flesta EU-länder finner frågan om bistånd till och repatriering av psykiskt sjuka resenärer svårlöst och komplicerad. Ett undantag är *Frankrike* där utrikesministeriet inte märkt den ökning av antalet ärenden som rör resenärer med psykiska problem som så många andra europeiska länder inom EU har noterat.

Italien ser bistånd till psykiskt sjuka som problematiskt eftersom resenärerna "i regel förnekar sitt sjukdomstillstånd och vägrar att återvända till Italien". Hemtransporten sker vanligtvis med reguljärflyg och två ledsagare som kan vara läkare eller sjukvårdare. Hemtransport av psykiskt sjuka till Italien sker alltid utan krav på återbetalning eftersom dessa personer p.g.a. sin sjukdom anses oförmögna att underteckna den återbetalningsförbindelse som krävs enligt italienska regler för konsulärt bistånd.

Nederländernas utrikesministerium rapporterar svårigheter när det gäller snabb repatriering av psykiskt sjuka eftersom handläggarna måste se till att någon tar emot den sjuke vid hemkomsten. Ambassaden måste försöka övertyga lokala myndigheter om att det är dessa och inte ambassaden som är ansvariga för bistånd till repatriering. Om patienten själv eller hans eller hennes anhöriga har tillräckligt med pengar kan ansvaret för hemtransport

överförs till ett privat företag. När patienten är oförsäkrad och saknar egna medel eller anhöriga som kan betala "testas påhittigheten på både ambassaden och på utrikesministeriet".

I *Norge* kan Helsetilsynen (norska motsvarigheten till Socialstyrelsen) stå för hemtransport av svårt psykiskt sjuka resenärer utomlands. Om resenären saknar försäkring och därför inte kan resa hem med hjälp av SOS-International eller Euro-Alarm, kontaktar ambassaden eller konsulatet norska utrikesdepartementet som etablerar en kontakt med den vårdinrättning i Norge som känner patienten. Med information om patientens vårdkontakter i Norge och om den sjukes nuvarande tillstånd såsom det bedöms av vårdpersonal i vistelselandet, vänder man sig till Helsetilsynen. Om Helsetilsynen bedömer patienten som allvarligt psykiskt sjuk och oförmögen att klara sig själv, ges godkännande till att norsk vårdpersonal som känner patienten, får eskortera honom eller henne hem. Förutsättningen är att tillståndet är så allvarligt att det kräver inläggning vid hemkomsten och att hemresan kan genomföras med patientens muntliga och i vissa fall skriftliga medgivande. Helsetilsynen står för kostnaden och patienten är inte återbetalningsskyldig. År 1999 transporterades 17 psykiskt sjuka norska resenärer hem på Helsetillsynens bekostnad. Även hemtransport av psykiskt sjuka utländska resenärer i Norge kan bekostas av Helsetilsynen.

Denna ordning har funnits sedan långt tillbaka. Diskussioner pågår på norska utrikesdepartementet och Helsetilsynen om utveckling av systemet, bl.a. med motiveringen att en central myndighet som har ansvaret för tillsynen över vården i landet, inte samtidigt ska bedriva eller bekosta vård.

Storbritanniens syn på psykiskt sjuka resenärer

Utrikesministeriet i Storbritannien har stora problem med psykiskt sjuka resenärer och har ingående diskuterat hur frågan ska hanteras.

Baronessan Scotland of Asthol är politiskt ansvarig för de konsulära frågorna i den engelska regeringen. Regelbundet skickas ett nyhetsbrev till de brittiska utlandsmyndigheterna med olika aspekter på det konsulära bistandsarbetet. I januari 2001 var temat hanteringen av konsulärfall som rör personer med psykiska problem.

Så här inleder baronessan Scotland of Asthol sitt nyhetsbrev till utlandsmyndigheterna:

Konsulärt arbete innefattar att hjälpa en del besvärliga människor. De är ofta otacksamma och inte sällan oförsänkda. De har ofta råkat illa ut just därför att de är så besvärliga. Allt för ofta tvingas vi bistå människor som är sina egna värsta fiender. Det leder till frustration och stress och är en del av villkoren för arbetet.

Dessvärre kan allt det som ovan sagts gälla dem som lider av psykisk sjukdom. De tillhör ofta dem som är svårast att ta hand om. De vägrar ibland att ta emot någon form av råd och far ut i anklagelser mot dem som vill hjälpa dem. Och alldeles för ofta vill deras anhöriga bli av med dem eftersom de har hjälpt dem ur besvärliga situationer en gång för mycket redan.

Men de behöver vår hjälp mera än några andra. Det är illa nog att drabbats av det hemska öde som schizofreni eller psykos innebär medan man är i sitt hemland. I ett främmande land kan det helt enkelt bli för mycket.

Under mina resor över världen är det ett budskap som upprepats gång på gång: Ni tvingas ta hand om allt flera personer med psykiska problem. Och ni behöver hjälp med detta.

Top ten tips

Nyhetsbrevet innehåller också "Top ten tips" för hanteringen av Ärenden som rör personer med psykiska problem:

1. **Behandla din klient med respekt och framför allt med tålmod.** I vilket tillstånd han än befinner sig – din klient är en brittisk medborgare med rättigheter.
2. **Försäkra dig om din egen och dina konsulära kollegors säkerhet.** Personer med psykiska störningar kan snabbt skifta humör. Ibland kan de bli våldsamma. Frånvaron av aggressivt beteende bör inte få er att sänka garderna. Överväg om ni bör vara två i mötet med en psykiskt störd person. Tveka inte att tillkalla polis eller läkare om situationen kräver det.
3. **Fråga klienten om hans medicinska historia.** Tar han någon medicin? Har han sökt medicinsk hjälp nyligen? Dessa frågor ger inte alltid några svar på varför han befinner sig i det tillstånd han gör. Men de kan ge användbar information. All sådan information ska behandlas konfidentiellt.
4. **Meddela genast konsulära avdelningen på utrikesministeriet** om ett förmodat psykiatriskt konsulärfall. De kan kanske

- hjälpa till att få fram klientens medicinska historia, familjeband som en hjälp för behandlingen utomlands
5. **Ta vara på enkla möjligheter.** Om en upprörd klient kan bli lugnad av att du tar emot ett brev för vidarebefordran till Mrs Thatcher eller drottningen, så gör det. Allt som kan lugna ned situationen och som utan stora ansträngningar kan göras bör övervägas.
 6. **Vanligtvis är det lättare att organisera hemtransport av en psykiskt störd klient om han är omhändertagen för vård eller av polis.** Det betyder dock inte att du ska aktivt försöka få klienten tvångsomhändertagen (detta måste avgöras av läkare på plats).
 7. **Reseförsäkringar spelar i regel liten roll i dessa ärenden.** De flesta mentalsjuka resenärer har ingen reseförsäkring. Många försäkringsbolag har policyn att försäkringen blir ogiltig om tidigare sjukdomstillstånd (i synnerhet mentala) inte redovisats. Om kunderna erkänner en tidigare psykisk sjukdom får de antingen betala extremt höga premier eller vägras helt att försäkra sig.
 8. **Även om det i strikt mening inte är vår sak måste konsulära avdelningen också ta hänsyn till klientens behov efter hemkomsten.** Även om klientens familj, vänner eller läkare följer med dem ska konsulära avdelningen informeras om vad som hänt under resan.
 9. **Du behöver bra kontakt med den lokala polisen och sjukhusen.** Dessa kontakter kan vara skillnaden mellan ett fall som kan lösas framgångsrikt och ett som drar ut på tiden till glädje för ingen. Värda dina kontakter med lokal polis och läkare. Ett psykiatriskt eller annat besvärligt fall kan förbruka förtroendekapitalet. Se till att förnya det ofta.
 10. **Dokumentera vad du gör för att lösa psykiatriska fall.** Det kan vara till nytta för kollegor och efterträdare som ska hantera liknande ärenden.

16.10 Överväganden

Kommittén har noterat de växande konsulära problemen med resenärer som har psykiska och sociala problem av varierande grad och art. Problemen tycks vara likartade för de flesta EU/EES-ländernas utlandsmyndigheter.

Till dels kan problemen ses som en följd av avvecklingen av de stora institutionerna och normaliseringen av psykiskt funktionshindrades liv.

Kommittén har övervägt om det vore möjligt att begränsa rätten att lämna landet för personer som upprepade gånger genom akuta psykiska sjukdomstillstånd orsakat sig själva och utlandsmyndigheterna stora problem vid utlandsresa. Detta kan endast ske genom indragning av pass. Kommittén har inte funnit att rätten för psykiskt funktionshindrade att inneha pass bör begränsas utöver de möjligheter som redan finns. Skälen till detta återfinns i kap. 17.5.

Kommittén har också övervägt möjligheten för UD att på olika sätt bistå utlandsmyndigheterna med psykiatrisk och social kompetens för att underlätta handläggningen av dessa ärenden. En möjlighet som har diskuterats är ett svenskt vårdteam som skulle kunna resa ut vid behov. En annan möjlighet är att SOS-International eller Euro-Alarm, som ju redan har väl uppbyggda vårdteam, ges i uppdrag att med betalningsgaranti från UD, transportera hem även resenärer som saknar försäkring. Detta har gjorts i enstaka ärenden. Kostnaderna har dock blivit mycket höga. Kommittén har diskuterat möjligheten av att få till stånd ett avtal med SOS-International eller Euro-Alarm för hemtransport av oförsäkrade, men funnit att det sannolikt ändå skulle bli mycket dyrt eftersom företagen drivs med vinstintresse.

Kommittén har också övervägt om personer med social eller psykologisk utbildning kan stationeras, lokalanställas eller på annat sätt knytas till utlandsmyndigheter med många konsulära biståndsärenden. I Bangkok finns en lokalanställd konsulär handläggare med socionomexamen vilket har visat sig vara till stor nytta för det biståndskonsulära arbetet. UD och utlandsmyndigheterna bör, enligt kommitténs mening, överväga att även till andra konsulärt tungt belastade utlandsmyndigheter, knyta personer med sådan eller liknande utbildning.

Kommittén har också övervägt om inte vissa utlandsmyndigheter borde ha tillgång till en läkare på plats med psykiatrisk kompetens som kan konsulteras i akuta fall och snabbt göra en bedömning av en persons tillstånd, se till att han eller hon kommer under vård och samtidigt ta kontakt med vårdpersonal i Sverige som känner patienten och som kan ta emot vid hemkomsten. Därigenom skulle kanske hemtransport kunna underlättas och påskyndas. UD bör enligt kommitténs mening överväga om inte vissa utlandsmyndigheter borde tillföras medel för detta ändamål.

En annan möjlighet som bör övervägas är att de nordiska utlandsmyndigheterna, i länder där behovet är stort, gemensamt arvoderar en psykiater på platsen som kan bistå i dessa ärenden.

Kommittén anser vidare att UD i samarbete med Socialstyrelsen bör rikta särskild information till personal i socialtjänst, psykiatri, frivilligorganisationer m.fl. om de risker som en utlandsresa kan innebära för psykiskt funktionshindrade.

Enligt erfarenheterna på utlandsmyndigheterna är det inte ovanligt att behandlande läkare och annan vårdpersonal i Sverige direkt rekommenderar psykiskt funktionshindrade att ge sig ut i världen för att "få lite omväxling". Risken för att resenären hamnar på ett mentalsjukhus utomlands, tas om hand av poliser vars språk han eller hon inte förstår eller blir inlåst i ett immigrationshäkte, har vårdpersonalen i Sverige uppenbarligen i dessa fall inte beaktat eller är inte medveten om.

Om en missbrukare under sin vistelse utomlands sjunker allt djupare ned i sitt missbruk kan snabbt återvändande till Sverige vara viktigt. I dessa fall bör praxis för ekonomiskt bistånd till repatriering vara mindre strikt än i övriga ärenden om ekonomiskt bistånd till hemresa. Förutsättningen för repatriering är att den kan ske med missbrukarens medgivande. I många fall krävs avgiftning på sjukhus innan hemresa kan genomföras. Om han eller hon är känd för de sociala myndigheterna i sin hemkommun händer det att kommunen betalar hemresan för att inte ytterligare försvåra vägen ut ur missbruket.

Kommittén anser vidare att barnfamiljer där barnen far illa snabbt bör repatrieras, såvida detta är till barnets bästa.

Kommittén finner det rimligt att kommunerna bidrar med kostnaden för hemresa när det gäller klienter/patienter som är välkända i kommunen och med vilka man har kontinuerlig kontakt. Risken för att tillståndet för psykiskt funktionshindrade, missbrukare etc. försämras under utlandsvistelsen är i många fall uppenbar och risken ökar ju längre det dröjer innan han eller hon kan återföras till sin hemkommun för vård och behandling.

16.11 Kommitténs förslag

1. Kommittén föreslår att de utlandsmyndigheter som har många konsulära bistandsärenden med social och psykiatrisk problematik, tillförs resurser i form av särskilt utbildad

personal eller externt expertstöd och att man vid rekryteringen av personal till dessa myndigheter, särskilt beaktar behovet av kompetens på detta område.

2. Kommittén föreslår att UD i samarbete med Socialstyrelsen, Kommunförbundet och Landstingsförbundet uppmärksammar personal inom socialtjänst och psykiatri på de risker som en psykiskt funktionshindrad eller psykiskt skör person löper vid en utlandsresa. En gemensam strategi för att försöka förebygga att dessa personer råkar ut för akuta psykiska sjukdomstillstånd utomlands, bör utarbetas.
3. Akut svårt psykiskt sjuka personer liksom alkohol- eller drogmissbrukare i akuta tillstånd, bör i allmänhet repatrieras till Sverige snarast möjligt. Undantag kan vara en person som befinner sig i ett annat EU/EES-land där han eller hon kan få adekvat vård på samma villkor som landets egna medborgare. En patient kan också själv föredra och själv bekosta vård i ett annat land. I allmänhet är det dock angeläget att personer i sådana tillstånd snabbt kommer under vård i Sverige. Risken för att tillståndet annars ytterligare förvärras är ofta stor. I sådana fall bör praxis när det gäller bistånd till repatriering vara mindre strikt.

Också när det gäller barnfamiljer där barnen far illa bör bistånd till repatriering ges om det bedöms vara nödvändigt för att skydda barn. I sådana fall bör Sveriges åtaganden enligt FN:s barnkonvention (SÖ 1990:20, prop. 1989/90:107 s.31 ff) gälla:

I alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet. (artikel 3)

Om det inte snabbt kan konstateras att hemtransporten kan bekostas av resenären själv genom försäkring eller på annat sätt eller betalas av anhöriga, hemkommunen etc. bör utlandsmyndigheterna ge ekonomiskt bistånd till resan så att den kan genomföras så snart det är möjligt med hänsyn till resenärens/resenärernas tillstånd.

17 Rätten att resa ut ur sitt land – en grundläggande fri- och rättighet

17.1 Inledning

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga eventuella ändringar av bestämmelserna om innehav av pass m.m. i passlagen (1978:302). Eftersom frågan om att i vissa fall kunna dra in eller återkalla pass har kommit upp under arbetets gång, har kommittén ändå valt att kommentera de frågor som ansetts som relevanta för utredningen. De frågor som kommit upp gäller om det skulle vara möjligt att vägra att utfärda ett pass eller att återkalla passet för en person som är svårt psykiskt sjuk eller för den som inte betalar tillbaka ekonomiskt bistånd.

17.2 Bestämmelser i regeringsformen

Rätten för en medborgare att resa ut ur sitt land och att återvända dit räknas till de grundläggande mänskliga rättigheterna. Principen har kommit till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de grundläggande mänskliga rättigheterna från år 1948 och har även fastslagits i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966, som Sverige anslöt sig till år 1971. Konventionsbestämmelser om den personliga rörelsefriheten finns också i det fjärde tilläggsprotokollet till 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som Sverige har ratificerat.

Också i regeringsformen (RF) har rätten att resa in i landet och den personliga rörelsefriheten tagits upp bland de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Enligt 2 kap. 12 § RF får en begränsning av bl.a. rätten att lämna landet göras bara genom lag. En sådan begränsning får enbart göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt

samhälle och den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

17.3 Bestämmelser i passlagen

De grundläggande reglerna om pass för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302). En svensk medborgare är inte skyldig att inneha pass vid *inresa till Sverige* enligt passlagen. Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare däremot inte *resa ut ur riket* utan att medföra giltigt pass. Detta gäller dock inte den som reser till någon av de stater som anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Passtvänet gäller inte heller den som också är medborgare i ett annat land än Sverige och som medför en legitimationshandling som utfärdats av en myndighet i det landet om handlingen gäller som pass.

Varje svensk medborgare har i princip rätt att på ansökan få ett vanligt pass. Ansökan görs hos passmyndighet, dvs. i Sverige hos en polismyndighet och utomlands hos en beskickning, ett karriärkonsulat eller en honorärkonsul som UD bestämmer. Passansökan ska avslås om sökanden inte ger in fotografier eller om vissa andra formella krav på passansökan inte uppfylls. I övrigt får en passansökan bara avslås under speciella förhållanden som att sökanden är anhållen, häktad, har reseförbud eller är efterlyst (7 § passlagen). Pass får inte heller utfärdas om en sökande undantagsvis måste ha särskilt tillstånd till pass (passtillstånd) men inte har fått sådant tillstånd. I ett passtillstånd kan också föreskrivas att passet bara får utfärdas med begränsad giltighet.

Bestämmelser om passtillstånd för den som genomgår psykiatrisk tvångsvård

Passtillstånd fordras enligt 20 § passlagen för den som är intagen för vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, men bara om

1. chefsöverläkaren vid sjukvårdsinrättningen har gjort anmälan om att pass inte får utfärdas utan sådant tillstånd,

2. patienten genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, eller
3. för patienten tidigare utfärdat pass efter intagningen har återkallats på grund av framställning enligt 24 § andra stycket (se nedan).

Frågor om passtillstånd prövas av Socialstyrelsen. Passtillstånd ska vägras om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att patienten har pass.

En chefsöverläkares beslut om anmälan enligt 20 § p.1. får inte överklagas. Socialstyrelsens beslut om passtillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Frågan om i vad mån regler om passtillstånd var befogade för personer med psykiska avvikelser diskuterades redan i samband med passlagens tillkomst (prop. 1977/78:156, JuU 39, rskr. 316). En utgångspunkt var därvid att en passvägran i sak innebär ett förbud mot att lämna landet och därför framstår som en begränsning av den rätt att lämna riket som tillförsäkras varje medborgare enligt 2 kap. 8 § RF. Å andra sidan anfördes att det inte torde vara lämpligt att helt undanröja vårdmyndigheternas möjlighet till inflytande i passfrågor i vissa mera speciella situationer, som då en patient kan misstänkas vilja avvika från sjukhuset och bege sig utomlands eller då en utlandsresa för en försöksutskrivna patient skulle kunna innebära fara för honom eller henne själv eller någon annan.

Återkallelse av pass

I vissa fall kan också en behörig myndighet begära att en persons pass ska återkallas (24 §). Det gäller t.ex. i fall där en person är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Den psykiatriska klinik, där personen vårdas, kan anmäla till Socialstyrelsen att personens pass bör återkallas. Om det med hänsyn till ändamålet med vården anses olämpligt att personen i fråga har pass, kan Socialstyrelsen göra en framställning hos en passmyndighet om att passet ska återkallas (24 § andra stycket). Socialstyrelsen kan begära att passet ska återkallas bara provisoriskt på sex månader eller kortare tid eller begära att passets giltighet ska begränsas.

17.4 Hur tillämpas bestämmelserna i passlagen om passtillstånd och återkallelse av pass för personer som genomgår psykiatrisk tvångsvård?

Passtillstånd

Socialstyrelsen prövade år 1999 totalt 19 ärenden om passtillstånd för personer som genomgår psykiatrisk tvångsvård enligt 20 § passlagen. Av dem avsåg tre främlingspass och ett resedokument. I sex fall meddelade Socialstyrelsen passtillstånd och i sex fall avslags begäran. Sex ärenden avskrevs eftersom vården upphört och ett ärende lades ad acta. År 2000 prövades 14 ärenden, varav ett avsåg främlingspass. Avslag lämnades i fem fall och bifall i fem fall. Fyra ärenden avskrevs. I de fall där Socialstyrelsen inte lämnade passtillstånd åberopades som skäl för besluten att det vid en samlad bedömning och med hänsyn till ändamålet med vården ansågs olämpligt att personerna ifråga innehade pass. I flera av fallen hade behandlande läkare tillstyrkt pass.

I ett ärende från år 1999 gjorde Socialstyrelsen en lagtolkning, där man bl.a. anförde följande.

Socialstyrelsen är medveten om att det kan vara olämpligt att den som avtjänar sitt straff inom kriminalvården eller inom rättspsykiatri har pass. Socialstyrelsen vill dock framhålla att styrelsens ansvar i frågor som rör nämnda patienters passinnehav inskränker sig till att på begäran av polismyndigheten eller Statens Invandrarverk fatta beslut om passtillstånd. Till grund för Socialstyrelsens ställningstagande i frågan ligger en juridisk och medicinsk bedömning. I LRV-mål i länsrätten ska åklagaren säkerställa att skyddsaspekterna blir tillräckligt belysta. Det är således åklagaren som skall ta ställning till om det bl.a. föreligger en flyktfara dvs. en fara för att patienten avviker och därvid återfaller i brott av allvarligt slag.

Återkallelse av pass

Socialstyrelsen prövade frågan om återkallelse av pass för personer som genomgår psykiatrisk tvångsvård enligt 24 § passlagen i tre fall under år 1999. I samtliga fallen beslutade Socialstyrelsen att begära att passmyndigheten skulle återkalla personens pass. Under år 2000

prövades två fall. I båda fallen lämnades bifall men det ena överklagades till Länsrätten som avslog begäran.

I de tre fallen från år 1999 rörde det sig om återkallelse provisoriskt i sex månader (två fall) respektive återkallelse till dess personen ifråga definitivt utskrivits. Det sistnämnda fallet rörde en person som avvikit från vården och rest utomlands där han omhändertagits av polisen. I ett annat av fallen fanns risk för att personen skulle avvika från tvångsvården och fly till ett annat land. I det tredje fallet hade personen nyligen gjort rymningsförsök. I de två fallen från år 2000 återkallades passen utan tidsbegränsning på grund av patienternas rymningsbenägenhet.

När Socialstyrelsen prövar ärenden om passtillstånd eller återkallelse av pass deltar alltid en föredragande läkare i psykiatri.

17.5 Kommitténs bedömning

Kommittén har övervägt om det vore möjligt att föreslå en skärpning av bestämmelserna om passtillstånd respektive återkallelse av pass för personer med psykiska funktionshinder. Flera av utlandsmyndigheterna har i sina enkätsvar föreslagit att Sverige på detta sätt borde förhindra personer som är svårt psykiskt sjuka att resa utomlands. Ett skäl som anförts för det är att det inte är rimligt att belasta sjukvården i fattiga länder med psykiskt funktionshindrade svenskar, som vägrar att resa hem. En person med psykiskt funktionshinder som klarar sig på egen hand i en välbekant miljö med ett rimligt socialt skyddsnät, utsätts ofta för stora risker ensam i en obekant miljö med främmande språk och kultur.

Kommittén har också övervägt om det vore möjligt att införa en bestämmelse om att vägra utfärda ett nytt pass eller återkalla passet för den som inte återbetalat tidigare lämnat ekonomiskt bistånd. Ett skäl som talar för det skulle vara att det skulle sätta press på biståndstagarna att betala tillbaka pengarna och därigenom spara pengar åt staten. Man skulle därigenom också få ett medel att förhindra missbruk av rätten att få ekonomiskt bistånd.

Av de länder i Europa som tillfrågats är det bara *Norge* som säger sig ha möjlighet att under vissa förutsättningar vägra utställa pass eller återkalla pass på grund av någons psykiska sjukdom (se kap. 7.3.3).

Flera andra jämförbara länder i Europa kan i vissa fall vägra att

utställa pass eller återkalla passet från en person som inte betalat tillbaka tidigare lämnat bistånd. Det gäller *Norge, Storbritannien, Irland, Portugal* och *Nederländerna* (se kap. 25.7). I övriga länder inom EU har man inte möjlighet att dra in passet. I *Tyskland* anser man t.ex. enligt utrikesministeriet att friheten att lämna sitt land när man önskar är mycket viktig, inte minst av historiska skäl.

Kommittén gör följande bedömning: Rätten att få resa ut ur sitt land och att få återvända dit är en grundläggande mänsklig rättighet. Att begränsa denna rätt enbart på den grunden att en person har ett psykiskt funktionshinder och kan ställa till problem för sig själv och andra när han eller hon reser utomlands, är inte möjligt i en rättsstat som Sverige. En person är kanske vid utresan symptomfri och väl fungerande men blir av omgivningen eller omständigheterna påverkad och förvirrad. Personen kan vara fri från symptom vid medicinering men psykotisk utan den. Socialstyrelsen använder begreppet "psykiskt funktionshindrade" som beteckning på en grupp personer som inte är akut psykiskt sjuka ständigt men i behov av stöd. Om denna grupp berövas sina pass måste man ställa sig frågan om inte detsamma borde gälla nyktra alkoholister som ju på samma sätt är välfungerande under vissa omständigheter, dvs. så länge de inte dricker alkohol men som i en annan miljö kan återfalla, utsätta sig själva för risker och orsaka kostnader för staten.

Bestämmelserna i 20 och 24 §§ passlagen täcker in de fall där personer är föremål för tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Bestämmelserna har tillämpats i ett antal ärenden under de senaste åren. Bara i ett fåtal ärenden, där det funnits mycket starka skäl, har Socialstyrelsen funnit anledning att vägra passtillstånd eller återkalla ett pass. Detta förstärker intrycket av att det skulle vara mycket svårt att få gehör för en bestämmelse om passhinder för andra psykiskt sjuka personer än de som tvångsvårdas.

Kommittén har inte heller funnit skäl att föreslå att passet ska kunna dras in eller att en passmyndighet ska kunna vägra att utfärda ett nytt pass för den som inte betalat tillbaka ekonomiskt bistånd. Detta skulle kunna betraktas som en begränsning i den personliga rörelsefriheten som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. Ändamålet att förhindra missbruk av statliga medel kan inte betraktas som ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle enligt 2 kap. 8 § RF.

18 Information till allmänheten och medier om konsulärt bistånd

Förslag:

Informationen till resenärer och svenskar bosatta utomlands om rätten till konsulärt bistånd, bör utvecklas och effektiviseras. UD bör pröva nya vägar att nå ut med information. Möjligheten att ytterligare använda Internet bör undersökas.

UD bör arrangera återkommande journalistseminarier om biståndskonsulära frågor.

18.1 Inledning.

I kommitténs uppdrag ingår att belysa UD:s och utlandsmyndigheternas roll när det gäller att informera allmänheten och medierna om ärenden som gäller bistånd till svenska medborgare i utlandet och belysa olika frågeställningar som kan uppkomma i samband med det.

18.2 Allmänhetens förväntningar på konsulärt bistånd

Svenska utlandsmyndigheter – liksom många andra europeiska länders – möter ofta förväntningar från landsmän om service, stöd och hjälp vilka går långt utöver vad lagar och regler föreskriver. Ännu lever föreställningen om att den som gjort slut på sina pengar kan ”resa hem på konsulatets bekostnad”. Många anser att man som svensk skattebetalare ska ha rätt till omfattande bistånd från det egna landets utlandsmyndigheter. Det förekommer att man på utlandsmyndigheterna möter förväntningar om service i allt från hjälp med att beställa bord på restaurang till socialbidrag när pengarna är slut.

Klyftan mellan förväntningar och verkliga rättigheter kan få en rad negativa konsekvenser:

Resenärer försätter sig själva i situationer som de får stora svårigheter att ta sig ur, när den hjälp de räknat med från ambassaden eller konsulatet uteblir.

Konsulära handläggare får lägga ned mycket tid på att förklara för hjälpsökande att de inte kan få hjälp på ambassaden, tid som kunnat användas till att lösa verkliga problem.

Personalen på utlandsmyndigheterna möter oftare ilska och besvikelse över vad de *inte* kan göra än tacksamhet över det de faktiskt *gör*. Det gör arbetet med konsulära bistandsfrågor onödigt tungt.

Människors besvikelser och ilska avspeglas i massmedia, ger negativ publicitet och mycket arbete både på utlandsmyndigheterna och UD.

Bättre överensstämmelse mellan förväntningar och realiteter kan uppnås på två sätt: Antingen genom att utlandsmyndigheterna i högre grad motsvarar resenärernas krav eller genom att resenärer blir mera medvetna om sina faktiska rättigheter och skyldigheter. I kommitténs uppdrag ligger att snarare begränsa än utvidga det biståndskonsulära åtagandet. Om detta ska kunna uppnås kräver det att resenärerna blir bättre informerade om sina rättigheter och förberedda på att klara sig själva.

Den allmänna bilden av utlandsresenärerna är dock inte att de blir alltmera hjälpsökande och får allt svårare att klara sig själva. Tvärtom blir allt flera resenärer bättre och bättre på att klara sig på egen hand och genom den ökande rörligheten allt vanare resenärer. Internet och mobiltelefoner har underlättat kontakten med anhöriga hemma, som kan bistå i svåra situationer.

De svåraste problemen synes snarare uppstå genom att det kraftigt ökande resandet också omfattar resenärer som har svårigheter att klara tillvaron utan stöd och hjälp. Detta blir problematiskt när de ger sig ut i världen på egen hand och förväntar sig att de ska få samma hjälp på utlandsmyndigheten som de kan få i sin hemkommun.

Även om en större andel av resenärerna klarar sig på egen hand utan större problem så innebär det ökade antalet resenärer att de konsulära problemen också ökar liksom antalet resenärer som kräver stöd och service.

Möjligheten att lösa ett problem som uppstår under utlandsvistelse beror på flera saker, såsom

om man reser ensam eller tillsammans med andra,

om man köpt en paketresa eller reser i egen regi,
om man har en reseförsäkring,
om man har anhöriga eller vänner hemma som kan hjälpa till,
om man har vana och förmåga att klara sig utomlands och finna lösningar på de problem som kan uppstå.

En stor andel av resenärerna är dåligt informerade om vilket försäkringsskydd de egentligen har eftersom villkoren i försäkringarna är mycket olika. De billigaste hemförsäkringarna ger inget eller dåligt skydd vid utlandsresa. Mest utsatt är den resenär som inte ansett sig ha råd med hemförsäkring, tar billigast möjliga resa utan reseförsäkring, reser ensam i egen regi, saknar vänner och anhöriga hemma som kan hjälpa till, är psykiskt skör och har svårt att klara de påfrestningar och svårigheter som kan uppstå under resan.

Ett viktigt sätt att förebygga problem vore att resenärer blir mera medvetna om innebörden av olika sätt att resa och vilka risker de innebär. Information till personal i kommunerna – socialsekreterare, kontaktpersoner, vårdpersonal – som kommer i kontakt med psykiskt funktionshindrade om de risker som utlandsresor kan medföra, skulle kanske förebygga en del av de svåra problem som kan drabba en ensam, oförsäkrad och psykiskt labil person utomlands.

18.3 Information till allmänheten om konsulärt bistånd

Det är viktigt att alla resenärer vet, både vilken hjälp de kan få på en svensk utlandsmyndighet och vad de inte kan förvänta sig. Det kan finnas skäl att effektivisera och bredda informationen till allmänheten och söka nya kanaler för att nå resenärer. På UD:s hemsida finns allmänna upplysningar om vad en svensk utlandsmyndighet kan bistå med om man råkar illa ut utomlands. UD har också en broschyr med upplysningar om konsulärt bistånd som sprids bland annat via reseföretag och resebyråer.

I många länder har man försökt att finna så effektiva kanaler som möjligt för att nå resenärer med information om konsulära frågor och ge råd inför utlandsresan. I Kanada, USA och Australien har tjänstemän från utrikesministerierna rest runt i de större städerna för att informera framtida resenärer om konsulära frågor. Att delta i resevärdprogram, debattprogram i radio och TV,

skriva artiklar i tidningarnas resebilagor är andra sätt som används i många länder för att sprida kunskap i frågan.

18.4 Vad vet allmänheten om sin rätt till konsulärt bistånd?

Det är en allmän uppfattning på utlandsmyndigheterna att många resenärer är dåligt upplysta om vilka rättigheter de har och inte har till konsulärt bistånd. Kommittén uppdrog därför till opinionsinstitutet Temo (se bilaga 9) att undersöka allmänhetens kunskap om konsulärt bistånd. 1 000 personer ombads ange sin uppfattning om tre olika påståenden.

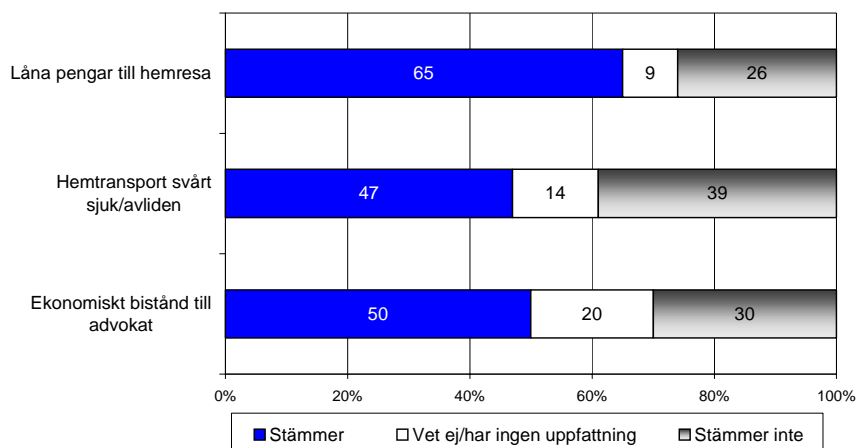
Svarsalternativen var: 1. Stämmer, 2. Stämmer inte, 3. Vet inte/har ingen uppfattning.

Följande påståenden gjordes:

1. *En svensk medborgare som får problem utomlands har alltid rätt att låna pengar på en svensk ambassad till hemresa.*
2. *En svensk ambassad bekostar alltid hemtransport av en svensk som blir svårt sjuk utomlands och av kvarlevorna efter en svensk som har avlidit utomlands om de anhöriga begär det.*
3. *En svensk medborgare som åtalas för brott utomlands har alltid rätt att få ekonomiskt bistånd från sin ambassad till en advokat som kan föra hans talan.*

I en jämförande sammanställning ser resultaten ut som följer:

Jag ska nu ställa några frågor om vad man kan få hjälp med på svenska ambassader utomlands. Vi vill be dig ange om du tror att dessa påståenden stämmer eller inte.



Föreställningen om att man som svensk medborgare alltid kan "resa hem på konsulatets bekostnad" lever uppenbarligen kvar i många människors medvetande, trots att möjligheten till ekonomiskt bistånd från svenska utlandsmyndigheter för hemresa, sedan länge är starkt begränsad. Att så många som hälften av de tillfrågade tror att en svensk som åtalas utomlands alltid har rätt till ekonomiskt bistånd till advokat är också anmärkningsvärt. Möjligen kan en förklaring vara att de tillfrågade erinrat sig några uppmärksammade rättsfall där Sverige engagerat sig för att svenskar dömda för brott utomlands ska få avtjäna straffet i Sverige. Därav har de kanske dragit slutsatsen att en svensk som åtalas för brott utomlands har ovillkorlig rätt till bistånd till advokat.

Att något färre tror att den som blir allvarligt sjuk eller avlider utomlands alltid har rätt till ekonomiskt bistånd till hemtransport, kan möjligen bero på att kostnader i sådana fall oftast täcks av försäkringen. De flesta resenärer har någon form av reseskydd i sin hemförsäkring.

18.5 Reseråd till allmänheten

När kriser, konflikter, krig eller naturkatastrofer inträffar i ett land kan det finnas skäl att inställa redan planerade resor dit. Många människor vill ha råd och vägledning om de ska inställa sin resa eller inte. Reseråd till allmänheten har periodvis varit en arbetsuppgift som tagit mycket tid på UD. En enda handläggare kunde få ta emot mellan sextio och sjuttio telefonsamtal per dag från personer som ville diskutera säkerheten vid ett visst resmål. Några ville ha UD:s direkta avrådan för att kunna hävda sin rätt att få pengarna tillbaka från reseföretagen. Andra ville rent allmänt ha råd inför sin resa. Samtalen tog fart när TV-programmet "Packat och klart" rekommenderade resenärer att ringa till UD för att få råd om vilka länder som man bör undvika att resa till av säkerhetsskäl.

Numera kopplas de som vill ha reseråd till en telefonsvarare som meddelar vilka länder eller områden som UD för närvarande avråder från att resa till. Samma information finns också på UD:s hemsida. Därifrån kan man söka sig vidare till danska, brittiska eller amerikanska webbplatser som har detaljerade reseråd.

UD ger också, på sin hemsida, generella råd att undvika att resa till länder som befinner sig i krig eller en krigsliknande situation, som har infört undantagstillstånd eller drabbats av en naturkatastrof.

Telefonsvararen och informationen på hemsidan har i stort sett ersatt den stora mängden telefonsamtal från allmänheten till de konsulära handläggarna när det gäller reseråd. Fortfarande ringer företag med utsänd personal ibland. Reseföretagen brukar ringa för att få information om säkerheten på nya resmål. Specialtidningar om resor vill också ibland ha information om UD:s syn på säkerheten i olika länder.

Många länder använder Internet, telefonsvarare, skriftligt material etc. för att sprida reseråd. I *Storbritannien* sprids reseråd via e-mail till tusentals prenumeranter. Utrikesministeriet i *Australien* sänder ut konsulära nyhetsbrev till researrangörer genom elektroniska nätverk en gång i kvartalet.

18.6 Konsulära biståndsfrågor och medier

Frågor som rör enskilda människors öden, utsatthet och behov av samhällets stöd har alltid stor genomslagskraft i medierna. Det gäller de konsulära biståndsfrågorna liksom många andra frågor såsom flyktingfrågor, socialtjänstfrågor, sjukvård etc. Mediernas perspektiv är nästan alltid den enskilda människans, medan representanter för myndigheter ofta får spela den skyldiges, kall-sinniges eller likgiltiges roll. Ofta är tjänstemän på myndigheter förhindrade av sekretesskäl eller av hänsyn till de drabbade personerna att ge sin version av händelsen. Den information de kan ge inskränks då till att redovisa de lagar och regler som gäller och det väger lätt i mediasammanhang i förhållande till de mänskliga tragedier och dramatiska händelser som de drabbade människorna beskriver.

Sekretessregler

De sekretessregler som är tillämpliga finns bl.a. i 9 kap 11 § sekretesslagen (1980:100). Där finns bestämmelser om sekretess hos UD och inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt enskild. Sekretess gäller om "det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs". Sekretessen gäller dock inte *beslut* i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Bestämmelserna i 2 kap. 1 § om utrikessekretessen och i 7 kap. 14 § om sekretess till skydd för utlänningar kan även bli tillämpliga i ärenden om konsulärt bistånd. Med utlänningar avses både utländska medborgare och statslösa. Sekretess gäller för varje uppgift som rör utlänningar. För sekretessen krävs att det kan antas att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Risken för skada ska vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Ett exempel på när sekretess kan gälla är när rövande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingar eller hans eller hennes nära anhöriga i hemlandet.

För dem som har att hantera frågorna på myndigheterna innebär mediebevakningen en extra påfrestning i arbetet. Det är viktigt att

så långt som möjligt förhindra att uppmärksamhet från medier blir ett hinder för att finna lösningar på svåra problem och en orimlig börda för dem som arbetar praktiskt med frågorna. Samtidigt måste öppenhet mot medier och respekt för deras uppdrag att kritiskt granska myndighetsutövning, upprätthållas.

Medieutbudet växer ständigt och blir allt snabbare. För UD:s och utlandsmyndigheternas del innebär det stora krav både när det gäller informationsplikt och skyldighet att tillämpa sekretess. Det är viktigt att så snabbt som möjligt kunna ge korrekt information om ett händelseförlopp. Ofta är det många tjänstemän inblandade såväl på utlandsmyndigheterna som på UD. Information måste samordnas. Risken är annars att motsägelsefull information går ut från olika delar av utrikesförvaltningen, eller att politiskt ansvariga avkrävs uttalanden på grundval av den information de får av journalister, vilken kanske är ofullständig eller missvisande.

Ambitionen att vara så öppen som möjligt mot medier innebär dock inte att UD kan fungera som nyhetsbyrå, t.ex. genom att ge referat från rättegångar. För sådana ändamål måste medierna använda egna korrespondenter eller nyhetsbyråmaterial.

Det ökande resandet och det ofta intensiva massmediala intresset för biståndskonsulära frågor ställer stora krav på hanteringen av informationsfrågorna i utrikesförvaltningen. UD har därför i en intern promemoria utarbetat riktlinjer för hanteringen av konsulära informationsfrågor. Som första punkt fastslår man:

Grundläggande för presskontakter när det gäller rätts- och konsulärfall är att respekten för massmedias berättigade krav på information – det oavvisliga allmänintresset – ska kombineras med hänsyn till den enskilde och anhöriga.

Öppenhet mot medier ska råda. Men innan uppgifter lämnas ut måste varje enskilt fall prövas i enlighet med bestämmelserna i sekretesslagen. Det är sedan mediernas och ansvariga utgivares ansvar att själva bedöma vad som ur pressetisk synpunkt bör publiceras.

Vid dödsfall utomlands är regeln att inga namn lämnas ut förrän anhöriga är underrättade. Under inga omständigheter medverkar UD till att anhöriga får reda på ett dödsfall genom massmedia. Även efter det att anhöriga underrättats kan det ibland finnas skäl att inte medverka till att namnet på den avlidne blir offentligt. Han

eller hon kan ha avlidit under sådana omständigheter att de anhöriga skulle lida men eller skada om det blev allmänt känt.

När anhöriga underrättats lämnas i regel de avlidnas namn och ålder ut samt uppgifter om i vilken del av landet den avlidne varit bosatt. Det gäller även t.ex. skadade vid olyckor och brottsoffer. Men bedömningen om någon kan tänkas lida men eller skada om uppgiften lämnas ut, måste alltid göras.

När någon döms för brott utomlands ska alla uppgifter utom den dömdes identitet utlämnas. Man kan t.ex. bekräfta att "en 55-årig man från södra Sverige dömts för narkotikabrott i Spanien" men inte ge så detaljerade uppgifter att hans identitet röjs.

Namn på svenskar som sitter fängslade utomlands är inte offentliga men uppgifter om fängslade svenskar lämnas ut utan att namn nämns. Undantag från denna regel kan vara om det är uppenbart orimligt att inte namnge en redan känd person eller om den gripne själv röjt sitt namn. Samtidigt måste en bedömning göras om själva publiciteten kan tänkas skada den gripnes sak.

18.7 Samarbetet mellan utlandsmyndigheterna och UD i mediefrågor

I enkäten till utlandsmyndigheterna ställdes frågan hur ofta kontakter med medier förekommer på myndigheten.

Svarsalternativen var: 1. mycket ofta, 2. ganska ofta, 3. ibland och 4. nästan aldrig.

Svaren fördelade sig på följande sätt: mycket ofta: 0, ganska ofta: 6, ibland: 27, nästan aldrig: 50.

Bland de myndigheter som uppger att de nästan aldrig har kontakt med medier finns även konsulärt tungt belastade ambassader som Bangkok och London. Madrid väljer alternativet "ibland" och förtydligar sitt svar till att gälla i första hand honorärkonsulaten. Tunis tillhör de myndigheter som anger att de ganska ofta har kontakt med media och preciserar det till att gälla framför allt dödsfall och bortförda barn. Den policy som de allra flesta utlandsmyndigheter har i mediefrågor är att i första hand hänvisa medierna till UD. Det gäller även de myndigheter som har särskilda personer med ansvar för pressfrågor.

På frågan om hur samarbetet med UD fungerar i massmediefrågor fördelar sig svaren på följande sätt: 13 utmärkt, 43 bra, 1 mindre bra, 0 dåligt. Bland de myndigheter som svarat "utmärkt"

finns myndigheter med många konsulärfall som Madrid och Aten. Bangkok som valt svarsalternativet "bra" skriver i en kommentar:

Ett antal gånger har det hänt att vi tyckt att UD/PIK kunde ha parerat journalister bättre. Det är ju inte nödvändigt att ringa oss mitt i natten om det inte är fråga om stora olyckor.

Flertalet utlandsmyndigheter som har erfarenhet av kontakter med medier synes överlag vara mycket nöjda med samarbetet med UD i dessa frågor. Hamburg skriver t.ex.:

Samarbetet när det gäller mediekontakter är utmärkt. Vi anser det viktigt att informera så snart pressen visat sitt intresse i ett ärende och håller nära kontakt i synnerhet vid större olyckor o. dyl. Vi delger UD/PIK därutöver i den utsträckning vi kan tänka oss att pressen är intresserad.

Ambassaden i New Delhi som är den enda utlandsmyndighet som angivit svarsalternativet "Mindre bra" skriver i en kommentar:

"UD viker sig ofta lätt för mediatrycket".

Några övriga kommentarer:

Gärna en instruktion om hur rapporter om konsulärfall ska tillställas UD/PIK. Viktigt att informationen snabbt flödar även till ambassaden så att vi är uppdaterade om vad som sagts hemma och vilka kontakter med media som UD/PIK har haft. (Budapest)

Kontinuerlig pressdelgivning från svenska medier i pågående konsulära ärenden uppskattas. (Colombo)

18.8 Överväganden

Allmänhetens kunskaper om vad man som resenär eller bosatt utomlands har rätt att kräva av en svensk utlandsmyndighet behöver förstärkas. UD bör pröva olika vägar för att effektivt nå ut till allmänheten inför utlandsresa och inför bosättning utomlands. Det kan t.ex. vara:

1. Komprimerad information på baksidan av biljetten, kanske med hänvisning till webbsida för ytterligare information.
2. Folder i stolsfickan på flygplan, bussar, tåg och vid biljettförsäljning.
3. Information via svenska radiostationer utomlands och via utlandsradion.

4. Information med posten till pensionärer utomlands, t.ex. en broschyr som följer med pensionen, "Vad händer om jag blir sjuk?" etc.
5. Information via föreningar för svenskar utomlands m.m.

Reseråd till allmänheten

UD:s nuvarande hantering av reseråd innebär att allmänheten får svar av en telefonsvarare som ger uppgifter om vilka länder som UD för närvarande avråder resenärer att besöka. Informationen finns också på UD:s hemsida. I övrigt ges även allmänna reseråd på UD:s hemsida samt hänvisning till andra länders hemsidor t.ex. brittiska utrikesministeriets för mera detaljerad information om förhållandena i olika länder. Kommittén finner inga skäl att föreslå någon förändring av UD:s hantering av reseråd till allmänheten.

Mediekontakter

Den nuvarande ordningen med UD som samordnare av information och ansvarigt för kontakter med medier synes i de allra flesta fall fungera mycket bra. Det är av stor betydelse att dessa frågor sköts på ett professionellt sätt, av tjänstemän med kunskaper i konsulära frågor med respekt både för mediernas rätt till information och den enskildes integritet.

Utredningen bör kunna ligga till grund för ett journalistseminarium då de olika dilemman och problem som kan uppstå i konsulärt biståndsarbete presenteras liksom de lagar och regler som styr verksamheten.

Kommitténs förslag:

1. Informationen till resenärer och svenskar bosatta utomlands bör utvecklas och effektiviseras. UD bör pröva nya vägar att nå ut med information i samarbete med t.ex. researrangörer, försäkringskassan, utlandsradion m.fl. Möjligheten att ytterligare använda Internet bör undersökas.
2. UD bör anordna återkommande journalistseminarier om biståndskonsulära frågor.

DEL D

Vad kan andra göra?

19 På vem vilar ansvaret att hjälpa svenskar med sociala och psykologiska problem utomlands?

19.1 Inledning

Många av de biståndskonsulära problem som svenska utlandsmyndigheter har att hantera, upplevs som mycket svåra att lösa utifrån de resurser och de möjligheter som står till buds på en utlandsmyndighet. Frågan är om det finns andra aktörer och ansvariga som är bättre skickade att ta hand om vissa typer av de problem som idag handläggs på utlandsmyndigheterna. Vilket ansvar har individen själv, hemkommunen i Sverige eller myndigheterna i vistelseslandet?

19.2 Individens eget ansvar

Varje människa måste ges möjligheter att så långt som möjligt styra sitt eget liv. Rätten till integritet, frihet och värdighet tillkommer också dem som behöver samhällets stöd och hjälp.

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) ska socialtjänstens verksamhet bygga på människors självbestämmande och integritet.

Psykiatrireformens syfte var att återge människor med psykiskt funktionshinder rätten till ett värdigt och självständigt liv. Rätten att fritt resa ut och in från sitt eget land är en grundläggande mänsklig rättighet. Utlandsturism är inte längre ett privilegium för några få utan en möjlighet för alla – också för personer med psykiska eller sociala problem – att få rekreation och nya upplevelser.

På senare år har turismen i viss mån ändrat karaktär från sällskapsresans omhändertagande till det självständiga resandet där resenären ibland bara köper en flygstol. Eftersom det senare alternativet ofta är billigare föredras det inte bara av dem som söker ett mera självständigt resande utan också av dem som har ont

om pengar. Resenärerna tenderar också att söka sig till alltmera fjärran länder.

En av massturismens avigsidor är att det i viss mån fått resenärerna att tappa respekten för vad det innebär att resa och leva som gäst i ett främmande land. Även om själva transportererna har blivit allt bekvämare är det fortfarande en fysisk och psykisk påfrestning att resa långt bort. Många psykiskt sköra personer är oförberedda på det och klarar inte omställningen. Resultatet kan bli förvirring och ångest, i värsta fall psykotiska tillstånd.

50-talets sällskapsresenärer blev omhändertagna av reseledare som slussade in dem i turistländerna. Den moderna resenären är ofta resvan och bättre på att klara sig själv om problem uppstår. Men det kraftigt ökande resandet i alla grupper i samhället har också inneburit flera hjälplösa och biståndsbehövande resenärer. Inte så få av dem som köper en flygstol till ett fjärran land är minst lika oförberedda och hjälplösa som 50-talets sällskapsresenärer men står ensamma och skyddslösa i en främmande omgivning.

Det är varje resenärs ansvar att välja den typ av resa som han eller hon kan klara av och själv teckna de försäkringar som krävs.

19.3 Kommunernas ansvar

Det konsulära biståndet är till för att lösa problem som uppstått under en resa utomlands. De konsulära handläggarna vid utlandsmyndigheterna kan genom sin kännedom om förhållandena i landet hjälpa till med myndighetskontakter för den som blivit bestulen, kontakter med sjukvård för den som blivit akut sjuk etc.

De problem som är svårast att hantera på utlandsmyndigheterna är dock inte sådana som uppstått under resan utan som resenärerna bär med sig hemifrån. Den som i sin vardag är beroende av socialt och psykologiskt stöd i sin hemkommun, blir knappast oberoende av detta stöd bara för att han eller hon befinner sig utomlands. Ibland kan förväntningarna på utlandsmyndigheterna vara att de ska träda i kommunernas ställe och bistå med socialbidrag till den som saknar pengar, hjälpa missbrukaren ur sitt missbruk och omhänderta den akut psykotiske.

När utlandsmyndigheterna eller UD vänder sig till kommunerna med förfrågan om bistånd för hemresa för en person som inte klarar sig själv utomlands, blir svaret ofta att kommunerna endast tar ansvar för de personer som vistas där. Enligt 2 kap. 2 §

socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp de behöver. Endast i yttersta undantagsfall bistår kommunerna sina kommuninnevånare när de är utomlands. Det kan t.ex. gälla i situationer när barn far illa eller när det gäller personer som är väl kända i socialförvaltningen och där man bedömer att det är mycket angeläget med snabb hemresa för att inte förvärra situationen.

19.4 De svenska socialsekreterarna i Köpenhamn

Principen är att varje kommun ansvarar för stöd och hjälp endast för dem som vistas där. Något övergripande nationellt ansvar för vård och stöd till svenskar som befinner sig utomlands finns inte utöver vad som kan ges på en svensk utlandsmyndighet. Socialstyrelsens uppgift när det gäller personer i behov av stöd och hjälp är tillsyn, uppföljning och utvärdering av kommunernas verksamhet, inte att vara huvudman för vårdverksamhet.

Ett undantag från denna princip var under en tid de svenska socialsekreterare i Köpenhamn, för vilka Socialstyrelsen var huvudman. De första två svenska socialarbetarna i Köpenhamn anställdes 1971. De var från början knutna till ambassaden men blev sedan en del av en nordisk socialarbetargrupp och fick Socialstyrelsen till huvudman. Bakgrunden var att ungdomar från hela Norden sökte sig till Köpenhamn där tillgången på droger var stor och synen på bruket av droger betydligt liberalare än i övriga nordiska länder.

Övriga nordiska länder har dragit in sina socialsekreterartjänster i Köpenhamn. De svenska finns emellertid kvar (maj 2001). Målgruppen är inte längre endast ungdomar utan personer i alla åldrar, ofta psykiskt funktionshindrade svenskar.

Eftersom socialtjänsten är en kommunal angelägenhet bedömde Socialstyrelsen huvudmannaskapet som i längden oförenligt med styrelsens uppdrag och Malmö kommun tog över ansvaret för verksamheten. Kommunen anser sig nu inte längre kunna driva den och kommer under hösten 2001 att besluta om nedläggning. Motiveringen är att de nödställda svenskar som verksamheten riktar sig till kommer från hela Sverige, inte endast Malmö.

19.5 Vistelselandets ansvar

Den som reser utomlands kan inte alltid räkna med att ta med sig den sociala tryggheten från sitt hemland. Genom avtal mellan EU-länderna och mellan de nordiska länderna har vistelselandet tagit på sig ett ansvar för att övriga länders medborgare ska få vård och hjälp på samma villkor som landets egna medborgare. Bilateral avtal om social trygghet kan också ge möjligheter till viss sjukvård och socialt stöd i andra länder. Den som bosätter sig utomlands omfattas ofta av det sociala trygghetssystem som gäller där.

Tendensen är att turismen från Sverige till avlägsna, ofta fattiga länder i Asien och Afrika ökar. För dessa länder innebär turismen en viktig inkomstkälla men också en belastning. Massturism ställer krav på anpassning av infrastrukturen till turismens behov. Penningstarka turister drar till sig brottslighet och prostitution. Barnen tigger utanför hotellen i stället för att gå i skolan för att trygga sin framtida försörjning. Massturism i fattiga länder har ibland beskrivits som att "fånga en tiger i svansen". Risken att bli uppäten är uppenbar.

Men eftersom turismen är en så viktig inkomst är viljan att stå ut med dess avigsidor stor. Även turister som orsakar problem och uppträder störande, tolereras ofta långt utöver vad dessa personer är vana vid från sina hemländer. Resurser för vård och omhändertagande av vårdbehövande personer är dock mycket begränsade i många fattiga länder.

Det er mit klare intryk at udviklingen i vores konsulære sager i Pattaya har grebet om sig til et niveau, hvor vi kan tale om eksport af sociale problemer fra vores velfaerdssamfund til et social resourcefattig Thailand.

(Ur brev från Stig Vagt-Andersen, nordisk honorärkonsul i Pattaya, Thailand)

För turistländerna kan det innebära ett dilemma att å ena sidan vilja visa tolerans även mot "besvärliga" turister för att inte skrämja bort någon från att resa dit. Å andra sidan kan en dominans av alkoholiserade, socialt utslagna och psykiskt avvikande turister skrämja bort övrig turism vilket leder till ett slags förslumning av vissa turistorter.

19.6 Andra som bistår svenskar utomlands

Utlandsmyndigheterna och UD är skyldiga att bistå svenskar utomlands i enlighet med gällande lag. Men också andra aktörer ger stöd och hjälp till svenskar utomlands vilket beskrivs i de kapitel som följer. Arbetsgivare tar ofta stort ansvar för sina anställda utomlands. SKUT (Svenska kyrkan i utlandet) spelar en viktig roll för svenskar som söker stöd och hjälp där. Researrangörer och transportörer har ett betydande ansvar för sina resenärers säkerhet och trygghet.

19.7 Kommitténs bedömning

Resenärernas medvetenhet om vilka villkor som gäller om man blir sjuk eller nödställd när man lämnar sitt eget land måste bli större. Kunskapen om att den som befinner sig utomlands – tillfälligt eller stadigvarande – är underställd de lagar, regler och villkor som gäller där måste öka. Det är angeläget att resenärerna själva tar ett större ansvar för att förhindra att problem uppstår i samband med utlandsresa.

För att bättre kunna bistå svenskar med psykiska och sociala problem utomlands och förebygga svårlösta problem, krävs ett nära samarbete mellan utrikesförvaltningen, svenska kommuner och myndigheterna i vistelslandet. Samarbetet med SKUT (Svenska kyrkan i utlandet) och med researrangörer på orten är mycket viktigt i många svårlösta biståndskonsulära ärenden.

20 Vad kan Svenska kyrkan i utlandet (SKUT) göra för nödställda svenskar?

20.1 Inledning

Sedan flera hundra år tillbaka bedriver Svenska kyrkan verksamhet utomlands. Svenska utlandskyrkor finns där många svenskar bor, arbetar eller turistar och de spelar en viktig roll när det gäller stöd och hjälp till nödställda svenskar utomlands.

20.2 En öppen och tillgänglig utlandskyrka

Den största ökningen i SKUT:s kontakter med svenskar utomlands har skett under de senaste årtiondena. För många ungdomar på resa i världen är SKUT en plats där de kan få stöd och hjälp, skicka e-mail hem, tvätta kläder etc. Koncentrationen av svensk turism och bosättning till vissa orter har gjort att SKUT etablerat sig där och nått ett växande antal människor med sitt arbete. För dem som bosatt sig utomlands, är SKUT både en möjlighet att träffa andra svenskar, fira svenska högtider och att få hjälp med sociala och själsliga problem och bekymmer.

SKUT har idag drygt 40 egna verksamhetsplatser runt om i världen. Genom samarbete mellan de nordiska utlandskyrkorna har man kunnat utöka kontaktytorna med svenskar i världen. År 1996 hade SKUT 756 000 besök. Cirka 8 000 besök gjordes i hem, på sjukhus eller i fängelser. 7 700 besök gjordes ombord på fartyg.

Utlandsmyndigheterna är en viktig samarbetspartner till SKUT. Ofta har man ett direkt samarbete kring enskilda människors problem. UD ansvarar för det formella konsulära arbetet och kyrkan tar hand om den mänskliga kontakt som man inte hinner med på utlandsmyndigheterna. På SKUT märker man ett ökat tryck på orter där svenska staten lägger ned utlandsmyndigheter eller honorärkonsulat.

Någon egentlig instruktion finns inte för prästerna vid SKUT. Praxis ser olika ut i olika delar av världen. Principen är att kyrkan ska stå öppen för alla som behöver den och att den ska finnas där behoven finns. Samarbete med andra kyrkor förekommer, t.ex. den norska och anglikanska kyrkan.

SKUT har anpassat sin verksamhet efter det faktum att allt flera svenskar turistar, bor och arbetar utomlands och de behov och problem som följer av detta.

I utlandskyrkan kan man få något att äta, i nödfall övernatta och få stöd och tröst i besvärliga situationer. Personalen på SKUT besöker svenskar på sjukhus och i fängelser.

För svenskkolonin är SKUT viktig som kontaktyta med Sverige och med andra svenskar, för att fira jul, påsk och midsommar och bryta sin isolering. Utflyttade pensionärer kan bli mycket ensamma när maken eller maken dör.

20.3 Stöd och hjälp till svenskar vid fyra svenska utlandskyrkor

Kommittén har besökt svenska kyrkan i Fuengirola i Spanien, och i London. I Bangkok och Aten har kommittén träffat representanter för SKUT. Samtliga fyra utlandskyrkor har utöver gudstjänstverksamhet och funktionen av samlingsplats och kontaktpunkt för svenskar utomlands, en omfattande diakonal/social verksamhet. I *Fuengirola* ägnar prästen en vanlig vardag tiden mellan kl. 10.00–14.00 åt stöd till svenskar som behöver hjälp med olika typer av problem. Vanligast är alkoholproblem och relationssvårigheter. Det kan också handla om sjukdom och ålderdom och om ensamhet. Genom samarbete med svenska frivilligorganisationer får kyrkan ibland kännedom om barn som far illa hos sina föräldrar som turistar i landet. Att återsända ett barn till Sverige mot föräldrarnas vilja är dock mycket komplicerat och måste gå via spansk polis och sociala myndigheter.

I *London* har man omfattande rådgivning till svenskar i krissituationer och på den nordiska kyrkan i *Bangkok* möter prästen många nordiska medborgare i mycket svåra situationer. Till SKUT i *Aten* kommer ibland svenska kvinnor gifta med grekiska män och vill ha kyrkans stöd för att kunna bryta upp från ett äktenskap där de utsätts för misshandel. Många av dessa kvinnor skulle helst vilja fly med barnen till Sverige vilket SKUT, i likhet

med ambassaden alltid avråder från eftersom det bryter mot Haagkonventionen och innebär att barnen måste återföras till mannen i Grekland. (Se kap.6)

SKUT besöker fångar utomlands

I SKUT:s arbete ingår att besöka svenskar som sitter i fängelse utomlands. I särklass mest omfattande är denna verksamhet i *Bangkok*. År 1997 gjordes 300 fängelsebesök, vilket var drygt 75 % av alla fängelsebesök som gjordes av samtliga svenska utlandskyrkor. År 1998 hade antalet fängelsebesök ökat till 381. Målet är att de nordbor som sitter i fängelse i Bangkok ska få besök från kyrkan varje vecka.

Besök på fångelser görs även av de övriga kyrkorna. Prästen i *Fuengirola* anser att han ibland skulle ha nytta av någon form av legitimation från ambassaden för att underlätta vid besök på fångelser och även vid sjukhusbesök och kontakter med myndigheter i Spanien.

SKUT:s möjligheter att ge ekonomiskt bistånd till nödställda svenskar

Olika utlandskyrkor har olika möjligheter att ge bistånd och man löser problemen på olika sätt. I *London* finns en stiftelse med en välgörenhetsfond som kan användas även för "socialhjälp". Kyrkan får använda omkring 2 000 pund/år till angelägna bistandsärenden där ambassaden är förhindrad att bistå. Pengarna får inte ges direkt till en person men kan t.ex. användas för inköp av en hemresebiljett för en nödställd. SKUT i *Fuengirola* har inga pengar att bekosta repatriering med utan hänvisar i sådana ärenden alltid till honorär- konsulatet eller ambassaden. Det händer dock att man ger ett mindre ekonomiskt bistånd till en nödställd för att bekosta övernattning på ett härbärke. Prästen i *Fuengirola* önskar att han ibland hade möjligheter att bistå med en hemresebiljett för dem som behöver det.

Svårigheten att bistå personer med psykiska problem

Både SKUT:s centrala ledning i Uppsala och de tre utlandskyrkor som kommittén besökt, framhåller svårigheten med att hjälpa personer med psykiska problem och har också sett en ökning av sådana problem. Det händer att man har människor boende i sina lokaler i avvaktan på att de kan sändas hem. I undantagsfall skickas de hem i kyrkans regi.

Svenska kyrkan i *Fuengirola* har kontakt med en grupp psykiskt funktionshindrade personer som har kyrkan som sin fasta punkt och som också har bott i kyrkans lokaler i perioder. SKUT i *London* säger sig ha mycket små möjligheter att bistå denna kategori och framhåller att det är viktigt att de så snart som möjligt kan återvända till Sverige.

20.4 SKUT:s framtida verksamhet

År 1998 beslutade Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) om en utredning av Svenska kyrkan i utlandet. I direktiven till utredningen framhåller man att SKUT:s verksamhet bland svenskar utomlands alltid har varit en viktig del av Svenska kyrkan som folkkyrka. Mot bakgrund av de förändringar som genomförts på senare år när det gäller kyrkans organisation ville man nu göra en samlad översyn av SKUT:s verksamhet. Syftet var att "genom tydliga mål och en framåtsyftande vision lägga grunden för en fortsatt positiv utveckling för detta arbete".

Utredningen fastslår att

- den grundläggande uppgiften för en församling i Svenska kyrkan är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt att utöva diakoni och mission.

Denna uppgift, anser utredarna

- måste vara densamma oavsett om församlingen återfinns innanför eller utanför Sveriges gränser.

Utredarna anser inte att det finns något skäl att för framtiden ha en lägre ambitionsnivå för kyrkans arbete bland svenskar i utlandet än vad man hittills har haft. De behov av utlandskyrkan som finns idag kommer till mycket stora delar att finnas kvar också i framtiden.

Mot den bakgrunden föreslår utredarna en i ekonomiskt avseende oförändrad nivå vad gäller Svenska kyrkans insatser utomlands. De förstärkningar som kan behövas t.ex. när det gäller arbete bland ungdomar och diakonala insatser, måste, anser utredarna, finansieras genom omprioriteringar, nya finansieringskällor eller ökade lokala insatser.

Det ekonomiska ansvaret för utlandskyrkan delas av hemmakyrkan och de lokala kyrkorna utomlands. Hemmakyrkans ansvar är i första hand kostnader för utsänd personal och för den verksamhet som framför allt vänder sig till svenskar som inte är fast bosatta på platsen. Svenskar som är bosatta utomlands och som inte betalar kyrkoavgift i Sverige skall därmed, anser utredarna, ta ett större ekonomiskt ansvar än idag för verksamheten i den församling där de är medlemmar. Formen för detta kan variera från plats till plats men principen bör vara densamma överallt.

Utredarna bedömer att drygt hälften av den samlade kontaktytan i utlandskyrkans verksamhet utgörs av människor som är bofasta utomlands. De har inte funnit belägg för uppfattningen att Svenska kyrkan genom kyrkoavgift som betalas i Sverige kraftigt subventionerar den verksamhet som kommer utlandssvenskarna till del. Grovt räknat gäller hälften av utlandskyrkornas verksamhet personer som inte betalar kyrkoskatt i Sverige. Samtidigt finansieras något mera än hälften av SKUT:s verksamhet utomlands av utlandskyrkornas egna medel eller specialdestinerade medel som samlas in på frivillig basis i Sverige.

Utredarna har funnit att behovet av sociala och diakonala insatser från utlandskyrkorna har vuxit mycket. Kraven på utlandskyrkorna har skärpts ytterligare genom besparingar i den svenska utrikesförvaltningen när det gäller konsulära resurser, anser utredarna. De har också funnit ett behov av insatser bland svenskar som är anställda utomlands av stora svenska företag.

Utredarna anser att överläggningar bör ske med UD och med berörda svenska företags centrala personalavdelningar för att diskutera

vilka ekonomiska insatser dessa parter kan göra för att bidra till att utlandskyrkan på ett bra sätt och på flera orter än idag kan möta de själavårdande och diakonala behov som finns. Behov som också kan beskrivas som till stora delar konsulära och personalsociala.

20.5 Kommitténs bedömning

Kommittén anser att SKUT fyller ett mycket viktigt behov för nödställda svenskar utomlands som komplement till utlandsmyndigheternas konsulära biståndsarbete. Utlandskyrkorna och utlandsmyndigheterna har idag ett nära samarbete på många platser i världen för att hjälpa människor i besvärliga situationer. När det gäller hjälp och stöd till bosatta svenskar, till brottsoffer som behöver prata, ungdomar som arbetar utomlands och behöver kontakt med landsmän, "back-packers" som behöver praktisk hjälp och kontakt etc. tycks detta samarbete fungera mycket bra.

SKUT har också en mycket viktig roll när det gäller att besöka svenskar som sitter i fängelse utomlands och dem som är inlagda på sjukhus. Om det i något land bedöms som nödvändigt att ambassaden underlättar tillträde till fängelser och sjukhus för SKUT:s personal, bör ambassaden överväga i vilken form detta kan göras.

Det finns dock problem som både utlandsmyndigheterna och utlandskyrkorna finner svåra att hantera: resenärer med psykiska problem som behöver snabbt och professionellt omhändertagande och vård, nödställda bosatta svenskar och psykiskt och socialt utsatta resenärer som skulle behöva hemtransport innan deras problem förvärras. Varken SKUT eller utlandsmyndigheterna har någon möjlighet att bedriva psykiatrisk vård. Ingen av dem har någon enkel lösning på problemet med hemtransport av nödställda personer. Villkoren för sådant bistånd från utlandsmyndigheterna har blivit snävare. Liksom en del av utlandsmyndigheterna önskar utlandskyrkorna ibland, att de hade bättre möjligheter att hjälpa nödställda att komma hem.

Utlandskyrkorna är dock mindre regelstyrda än utlandsmyndigheterna och kan ibland ingripa i situationer där ambassaden eller konsulatet inte kan. Därmed kan de ofta komplettera det konsulära biståndet även om resursbrist sätter snäva gränser även för utlandskyrkornas bistånd.

Kommittén anser att samarbetet mellan SKUT och utlandsmyndigheterna kan utvecklas ytterligare men knappast formaliseras genom ett avtal. Samarbetet måste utformas efter varje enskild individs önskemål och behov.

En fortsatt öppen och tillgänglig utlandskyrka är en stor tillgång för det konsulära biståndsarbetet. Man kan dock inte utan vidare förutsätta att personer som söker konsulärt bistånd också vill ha kontakt med en kristen församling. Bland såväl resenärer som bosatta finns personer med annan trosuppfattning och sådana som av andra skäl inte söker kyrkans stöd.

21 Researrangörers och transportörers ansvar

Förslag:

Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och reseföretagen bör utvecklas ytterligare. Representanter för UD bör erbjuda sig att medverka vid utbildning av reseledare för att informera om vad utlandsmyndigheterna kan bistå svenskar utomlands med och hur man som reseledare kan samarbeta med ambassader och konsulat.

21.1 Inledning

Den allmänna tendensen är att all utlandsturism ökar och att det sker en förskjutning från de mera arrangerade paketresorna till mera självständigt resande på egen hand. Det innebär att resenärer blir alltmera hänvisade till att klara sig själva under resan. Men researrangörer och transportörer har ett ansvar för sina resenärer som är reglerat i lagar och avtal.

I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att undersöka vilket ansvar researrangörerna har för sina resenärer. Bestämmelser om researrangörernas ansvar för resenärerna finns i paketreselagen (1992:672) och i resegarantilagen (1972:204). Konsumentverket och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation har också träffat en överenskommelse om allmänna villkor för paketresor.

21.2 Researrangörernas ansvar enligt paketreselagen

Genom paketreselagen (1992:1672) har EU:s direktiv om paketresor införlivats i svensk rätt. EU:s direktiv om paketresor ingår såväl i EES-avtalet som i det särskilda luftfartsavtal som har slutits mellan Sverige, Norge och EU (Council Directive of 13 June 1990

on package travel, package holidays and package tours (90/314/EEC). Direktivet syftar till att samordna EU-ländernas lagstiftning om paketresor på en hög konsumentskyddsnivå.

Lagen är tvingande till resenärens förmån när denne förvärvar paketresan för huvudsakligen enskilt ändamål från en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. I övrigt är den dispositiv.

Lagen innehåller bl.a. regler med krav på information till resenären, såväl vid marknadsföring av paketresor som i samband med att avtal tecknas och inför avresa. Den innehåller också regler som begränsar researrangörernas rätt att ändra priset för resan.

I lagen preciseras resenärens rättigheter vid ändringar i avtalsvillkoren och fel i de avtalade tjänsterna. Resenären har bl.a. rätt att utan kostnad avbeställa resan vid väsentliga ändringar i avtalsvillkoren och i vissa fall en rätt till omedelbar kostnadsfri hemtransport när arrangemangen väsentligt avviker från vad som utlovats.

Vilka resor omfattas av lagen?

Lagen gäller för paketresor som arrangörer, själva eller genom återförsäljare, säljer eller marknadsför (1 §). För att paketreselagen ska vara tillämplig krävs dessutom enligt 2 § att arrangemanget i fråga har utformats innan avtal träffats samt att det består av transport och inkvartering eller någon av dessa tjänster i kombination med någon annan turisttjänst. En ytterligare förutsättning är att arrangemanget varar mer än 24 timmar samt säljs eller marknadsförs till ett gemensamt pris.

Enligt 3 § avses med arrangör den som annat än tillfälligtvis organiserar paketresor. Något krav på att paketreseverksamheten ska bedrivas yrkesmässigt uppställs inte. I lagens förarbeten uttalas tvärt emot att det skulle vara materiellt olämpligt att utesluta paketresor som organiseras av icke professionella arrangörer, eftersom riskerna för resenärerna många gånger kan vara särskilt stora i dessa fall (prop. 1992/93:95 s. 25).

När det gäller frågan om hur ofta paketresor ska anordnas för att paketreselagen ska bli tillämplig, framgår av förarbetena att den som anordnar resor återkommande – även om detta sker endast en eller ett par gånger per år – och som dessutom marknadsför och säljer resorna, bör anses vara arrangör i lagens mening (prop. 1992/93 s. 67).

Vilket ansvar har researrangören ?

Enligt 9 § ansvarar arrangören gentemot resenären för vad denne har rätt att fordra till följd av avtalet. Ansvaret gäller även för sådana prestationer som ska fullgöras av någon annan än arrangören. Av förarbetena framgår att fel inte bara föreligger när arrangören bryter mot en uttrycklig bestämmelse i reseavtalet. Arrangörens förpliktelser omfattar också ett ansvar för att tjänsterna innehåller den kvalitet som resenären har rätt att förvänta sig. Fel i de avtalade tjänsterna föreligger t.ex. om en chaufför som arrangören anlitat vållar en trafikolycka (prop. 1992/93 s 92).

Arrangören svarar också för att resenären ska få den information som är väsentlig för honom eller henne inför ett eventuellt inköp av en paketresa (5–7 §§). Kataloger och broschyrer som tillhandahålls resenärer ska innehålla tydlig och begriplig information om priset samt i förekommande fall om resmål, transporter, inkvartering, måltider, resplan, inresebestämmelser, betalningsvillkor och villkor om minsta antal resenärer för resan (5 §). Uppgifter i kataloger och broschyrer är i princip bindande, vilket betyder att de ingår i reseavtalet om de inte avtalas bort eller ändras. Ändringar får bara göras under vissa i lagen angivna omständigheter.

6 § innehåller regler om information som ska lämnas innan avtal träffas samt efter det att avtal träffats men före avresan. Resenären ska bl.a. informeras om sådana hälsobestämmelser som blir tillämpliga under resan, t.ex. en skyldighet att vaccinera sig mot vissa sjukdomar. Resenären ska också, i den mån det har betydelse för honom eller henne, få information angående vad som gäller beträffande pass och visum. Informationen ska lämnas "på lämpligt sätt" och "i god tid före resan".

Resenären ska också få information om

1. transportarrangemang och försäkringsmöjligheter,
2. sådana uppgifter som gör det möjligt dels för resenären att komma i kontakt med arrangören eller återförsäljaren under resan, dels för anhöriga att komma i kontakt med resenären om denne är underärig.

Om en katalog eller broschyr har brister i innehållet kan talan väckas mot arrangören i Marknadsdomstolen.

I 8 § finns bestämmelser om hur reseavtalet ska utformas och om hur resenären ska få del av dess innehåll. Resenären kan alltid

vända sig mot arrangören med sina anspråk på grund av avtalet och arrangörens ansvar gäller även för sådana prestationer som ska fullgöras av någon annan. Arrangören kan alltså inte i något sammanhang hänvisa till att någon annan ansvarar för fel eller brister i vad resenären har rätt att fordra till följd av avtalet.

Enligt 16 § har resenären i vissa fall rätt till skadestånd. Det gäller dock inte om arrangören visar att felet beror på ett hinder utanför arrangörens kontroll som denne inte skäligen kunde förväntas ha räknat med när avtalet ingicks och vars följd han eller hon inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit. Om felet beror på någon som arrangören har anlitat, är arrangören fri från skadeståndsansvar bara om också den som han eller hon har anlitat skulle vara fri från ansvar vid motsvarande bedömning, s.k. kontrollansvar.

Prövning i Allmänna Reklamationsnämnden

Allmänna Reklamationsnämnden har prövat ett flertal ärenden där resenärer begärt skadestånd från researrangören enligt 9 och 16 §§ paketreselagen. Som exempel kan nämnas ett fall (1999-0989) där en researrangör ansetts skadeståndsskyldig gentemot en resenär som skadats av en nedfallande kokosnöt. Resenären deltog i en paketresa till Phuket i Thailand och skadades av en kokosnöt som föll ned och träffade henne i huvudet när hon satt vid hotellets pool. Nämnden ansåg att resenärerna haft rätt att förvänta sig att poolområdet var säkert på det sättet att risk för nedfallande kokosnötter inte förelåg. Det borde ha varit möjligt för hotellet att plocka ner de kokosnötter som växte i palmerna invid poolen och även att varna hotellgästerna för risken för nedfallande kokosnötter genom anslag eller på annat sätt. Eftersom researrangören som anlitat hotellet inte visat att sådana omständigheter förelåg som befriade bolaget från ansvar, utdömdes ideellt skadestånd för psykiskt lidande och sveda och värk.

I ett annat fall (1999-6357) hade en resenär fallit ned i ett halvmeterdjupt hål på gångvägen till hotellrummet. Som skydd för hålet låg en dörr. Nämnden fann att det inte framkommit något i ärendet som tydde på att hotellet inte hade kunna undvika det inträffade och utdömde skadestånd för ideell skada. Resenären fick dessutom tillbaka det totala priset för sin resa.

21.3 Resegarantilagen

Enligt 1 § resegarantilagen (1972:204) ska den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt paketreselagen ställa säkerhet hos Kammarkollegiet innan resan marknadsförs.

Säkerheten ska motsvara arrangörens eller återförsäljarens åtagande mot resenärerna för dels paketresor, dels andra resor som sker tillsammans med en paketresa. Kammarkollegiet prövar om det föreligger skyldighet att ställa säkerhet. Säkerheten ska gälla det belopp som Kammarkollegiet med hänsyn till reseverksamhetens art och omfattning bestämmer. Beloppet ska uppgå till minst 200 000 kr för arrangörer. Samma belopp ska gälla för återförsäljare av paketresor som anordnas utomlands.

Det belopp som lämnats som säkerhet, får tas i anspråk för att betala tillbaka pengar som betalats för en resa som omfattas av garanti och som blir inställd, eller av någon annan anledning inte blir av. I fråga om resor som har påbörjats men inte slutförts, får säkerheten tas i anspråk för resenärers uppehälle under resan, deras återresa och skälig ersättning till resenärer för värdet av de förmåner de gått miste om genom att resan avkortats.

Resegarantinämnden prövar ärenden om ianspråktagande av säkerhet enligt lagen och Kammarkollegiet verkställer de utbetalningar som nämnden beslutat.

Den researrangör som organiserar en paketresa utan att ställa säkerhet enligt lagen innan resan marknadsförs kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

21.4 Avtal mellan Konsumentverket och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation

De Allmänna Resevillkor om sällskapsresor som förhandlats fram mellan Konsumentverket och researrangörsorganisationer gäller enligt sin rubrik för "sällskapsresor" enbart, men enligt ett särskilt protokoll gäller de för "sällskaps- och paketresor".

Konsumentverket och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation har träffat en överenskommelse om allmänna villkor för paketresor, som gäller fr.o.m. den 2 februari 1993. Avtalet har väsentligen samma tillämpningsområde som paketreselagen. Avtalet innehåller bestämmelser om arrangörens ansvar gentemot resenären för vad denne har rätt att fordra av avtalet. Det innehåller också bestämmelser om betalningen av priset för resan,

resenärens rätt att avbeställa resan och att överlåta avtalet. Vidare finns bestämmelser om arrangörens ändringar före avresan och inställande av resan, arrangörens ändringar efter avresan, fel och brister samt om resenärens ansvar under resan m.m.

I avtalet finns i punkten 5.6, som tillkom efter överenskommelse mellan parterna den 30 augusti 1994, en bestämmelse om arrangörens och resenärens rätt att frånträda avtalet vid övergripande händelser m.m. Arrangören och resenären har var och en rätt att frånträda avtalet, om det efter det att avtalet blivit bindande för parterna, på eller i närheten av resmålet eller efter den planerade färdvägen inträffar katastrof, krigshandling, generalstrejk eller annan ingripande händelse som väsentligt påverkar resans genomförande eller förhållandena på resmålet vid den tidpunkt då resan ska genomföras. För att avgöra om händelsen är av sådan allvarlig karaktär som angivits ska sakkunniga svenska eller internationella myndigheter tillfrågas. Innan bestämmelsen ändrades i augusti 1994 avgavs det att UD skulle tillfrågas.

Vilka myndigheter är att betrakta som sakkunniga svenska myndigheter enligt avtalet?

I praktiken är det UD som står för sakkunskapen när det gäller uttalanden angående krigshandling och generalstrejk. Vid jordskalv torde det vara Seismologiska Institutet i Uppsala, vid kärnkraftsolyckor Statens Kärnkraftsinspektion eller Statens Strålskyddsinstitut i Stockholm och vid epidemier Smittskyddsinstitutet i Solna som får anses vara sakkunniga myndigheter i Sverige.

Bestämmelsen innebär att en resenär kan kräva att få pengarna tillbaka för en resa om UD eller någon annan sakkunnig myndighet avrätt från resor till det aktuella resmålet. Innan UD går ut med en formell avrådan från resor till ett visst resmål sker alltid en noggrann beredning inom departementet i samråd med berörd utlandsmyndighet. Om UD avråder från resor informeras alltid researrangörsorganisationerna om detta skriftligen. Informationen läggs också in på UD:s hemsida. (Beträffande reseråd till allmänheten se kap 18.5)

21.5 Hur ser arrangörer av charterresor på sitt ansvar?

Stora krav på researrangörer

Kommittén har samtalat med representanter för olika researrangörsorganisationer samt med enskilda researrangörer.

En allmän synpunkt är att problemen med drogberoende personer, resenärer med psykiska problem och andra krävande resenärer har ökat. Kraven på researrangörerna kan ibland vara mycket stora när det gäller att hantera svåra sociala och psykologiska problem. Även om de utbildas i krishantering, så kan det vara mycket begärt att de ofta unga reseledarna ska hantera hot, provokationer, katastrofer etc.

I vissa länder t.ex. Grekland förutsätts anhöriga komma med mat till den som ligger på sjukhus. Om en passagerare som reser ensam blir inlagd, måste resebyråns representant ta på sig detta.

Kraven på reseledarna ställs både utifrån paketreselagen som ger ett mycket stort ansvar till researrangören, från kommersiella intressen och mediernas bevakning. Paketreselagen gäller alla transportmedel även tåg och buss och ger researrangören ansvar även för hela kedjan av underleverantörer. Researrangören är t.ex. skyldig att informera resenärer om att en flygplatsavgift kan förekomma.

Någon enhetlig utbildning för reseledare finns inte. Det är ett populärt yrke bland ungdomar och utbudet av olika utbildningar är stort. Den s.k. TRAC-utbildningen. (Turist academy) stöds av resebranschen och anses ha god kvalitet.

Mera självständigt resande

Utvecklingen mot allt flera resor som kräver alltmera ansvar av resenären själv kommer enligt researrangörernas bedömning sannolikt att fortsätta. Sällskapsresans tid är förbi men paketresor där flyg, transport och hotell ingår är fortfarande en stor del av resandet. Alla typer av resor ökar men tendensen är att allt flera vill åka allt längre bort och att temaresor efterfrågas allt mera. Drygt 2 miljoner paketresor med flyg säljs varje år.

Problem med oförsäkrade

De svåraste problemen är förutom alkohol- och drogproblem, de oförsäkrade. Det kan handla om en resenär som tar en sista-minuten-resa som är billig och inte har tänkt på försäkring. Det finns hemförsäkringar med dåligt eller inget reseskydd. Önskvärt vore att hemförsäkringarnas resevillkor vore mera lika, det skulle underlätta för konsumenterna, ansåg representanterna för reseföretagen. Den reseförsäkring som ingår i många betalkort räcker inte långt.

Samarbete med andra

Samarbetet med SKUT fungerar mycket bra och i allmänhet också samarbetet med utlandsmyndigheterna. Om en pilot vägrar att ta med en passagerare hem som misskött sig på utresan så inkvarteras denne i avvaktan på att någon möjlighet till hemtransport ska uppstå. Om man inte lyckas ordna en hemtransport ringer man ambassaden eller konsulatet.

När det gäller evakuering av passagerare har reseföretagen skyldighet att ta ansvar. Om det är nödvändigt skickar man ned plan för ändamålet och samarbetar mellan de olika reseföretagen.

Problematiska resmål

Några resmål är mera problematiska än andra. Många unga resenärer kan innebära en hög andel problem relaterade till alkohol. En stor andel äldre kan betyda många sjukdomsfall och dödsfall. Kriminaliteten är på vissa turistorter hög. När researrangörer söker nya resmål bedömer de bland annat säkerheten på orten. Bedömningen kan ibland vara svår att göra eftersom viss typ av brottslighet följer av turismen. Med den kommer stölder, rån och annan brottslighet.

Det finns en ständig beredskap vid reseföretagen för insatser vid större olyckor och handlingsplaner för hantering av medier, anhöriga, krishantering etc. Många resenärer vill ha UD:s avrådan för att få pengarna tillbaka för resor till platser där de inte känner sig säkra på grund av händelser som inträffat efter det att de beställde sina resor. Enligt arrangörerna är policyn mycket

generös. Ingen vill ha oroliga resenärer som egentligen hade velat stanna hemma.

21.6 Bussresearrangörernas syn på sitt ansvar

Bättre information

Bättre information från UD efterlystes av bussresearrangörerna. Ett sätt att nå bussresenärer är genom en artikel i den tidning som brukar finnas i stolsfickan på bussarna. Ett annat är att nå reseledarna med information och checklistor om när och hur man bör ta kontakt med UD eller en utlandsmyndighet.

Bussresearrangörerna (BRA), som är en intresseorganisation för branschen har ett 90-tal medlemmar av vilka ungefär hälften har egna bussar och hälften köper tjänster av bussföretag. Kravet för medlemskap är att de har resegaranti och att verksamheten faller under paketreselagen.

Vilka resenärer föredrar buss?

Den typiske bussturisten är ett medelålders par men även andra föredrar buss framför andra transportmedel. Många föreningar och organisationer ordnar bussresor, t.ex. DHR (De Handikappades Riksorganisation). Man är noga med att informera om att handikappade är välkomna, men att arrangören inte kan åta sig att bära till och från bussen. Resenären måste, om det behövs, ha med sig någon som kan hjälpa till.

Skälet till att många väljer att resa med buss och inte flyg är framför allt enkelheten. Man slipper krångel med bagage på flygplatser och man blir väl omhändertagen av reseledare. Ett lika viktigt skäl är gemenskapen. Man lär känna sina medresenärer på ett helt annat sätt än på charterresor med flyg.

Just enkelheten, omhändertagandet och gemenskapen gör att bussreseledarna ibland får ett allt för stort ansvar. Vuxna barn kan ibland överlåta åt reseledaren att ta hand om gamla föräldrar som inte klarar sig utan hjälp. Det har hänt att man fått med sig resenärer som inte haft minsta möjlighet att klara sig själva och inte har haft något utbyte av resan eftersom de inte har vetat var de befunnit sig. I ett fall fick reseledaren hjälpa en resenär med allt, till och med att duscha på morgonen. Då skickade reseföretaget

räkning till socialförvaltningen för reseledarens extra arbete och fick också ersättning för det

Reseförsäkringar vid bussresor

Blir någon sjuk under en bussresa utomlands ser reseledaren till att han eller hon kommer under vård. Därefter kontaktas SOS-International och reseledaren reser vidare med övriga resenärer. SOS tar över ansvaret.

Vad som händer om någon visar sig sakna försäkring avgörs från fall till fall. Om en resenär försvinner kontaktar researrangören polisen i det land man är. Då kan man få till svar att polisen inte kan göra något förrän efter 24 timmar. Reseledaren har oftast inte namn på anhöriga vilket kan vara ett problem om någon som reser ensam t.ex. dör under resan, eller försvinner. Dilemmat för reseledarna är att de måste ta ansvar för *alla* passagerare. En missad färja till följd av att någon blivit sjuk eller försvunnit, betyder en extra övernattningskostnad för alla passagerarna och stora kostnader.

De flesta problem kan reseledaren klara av. Den som har en försäkring i Europeiska kan få "Aktiv skadehjälp" dvs. ett handlån av reseledaren direkt om han eller hon blir bestulen.

Även den som inte är försäkrad i Europeiska kan få ett handlån av reseledaren i vissa fall. Problem med besvärliga passagerare kan uppstå t.ex. när det gäller ungdomar på fjällresa. Är de över 18 år kan föraren sätta av dem om de vägrar att rätta sig efter förarens tillsägelser. Det har hänt.

Katastrofberedskap

Beredskap för vad man ska göra vid en allvarlig olycka kan vara svår att ha ansåg bussresearrangörerna, eftersom alla olyckor är olika. Några krav på sjukvårdskunskaper finns inte för reseledare. Krisbehandlingskurser har förekommit men är inget krav för reseledare. Skulle något inträffa ringer reseledaren hem och får instruktioner.

Information är viktig och för lite eller för mycket information kan skapa problem. Ett exempel som användes av en föreläsare i krisbehandling är en NATO-övning i Norge där sju norrmän omkommit. Information gick ut om att sju personer omkommit men man talade inte om att samtliga var norrmän. Strax började

anhöriga till deltagare från samtliga NATO-länder att ringa vilket skapade kaos.

21.7 Utlandsmyndigheternas samarbete med researrangörerna

I den enkät som kommittén skickat ut till ambassader och karriärkonsulat har 13 av utlandsmyndigheterna svarat att de har stor erfarenhet av samarbete med researrangörer på orten. De övriga har liten eller ingen erfarenhet av ett sådant samarbete. Flertalet utlandsmyndigheter uppger sig ha ett bra eller t.o.m. utmärkt samarbete med researrangörerna. Vissa myndigheter arrangerar möten med researrangörer och guider inför turistsäsongen.

Viss kritik framförs i enkätsvaren mot några lokala representanter för olika researrangörer. Kritiken går bl.a. ut på att man förlitar sig för mycket på att utlandsmyndigheten ska ställa upp, att man inte tagit något ansvar för olycksdrabbade resenärer eller resenärer som utsatts för stölder, att man inte informerar ambassaden om personal- och adressförändringar m.m.

21.8 Passagerare som äventyrar flygsäkerheten

Ingen förväntad stor ökning av problemen ombord.

Vid samtal med representanter för SAS framkom att man från SAS horisont inte förväntade sig någon egentlig ökning av problemen med passagerare som äventyrar säkerheten ombord. Av de 23 miljoner passagerare som SAS transporterar varje år är det ett mycket litet fåtal som ställer till svårigheter, uppskattningsvis ca 200 fall per år.

Företagets policy finns sammanfattad i en skrift med rubriken "Policy and Guidelines for Handling of Unruly and Disruptive passengers".

Som "unruly" betraktas en passagerare som upprepade gånger vägrar att rätta sig efter flygpersonalens eller markpersonalens tillsägelser om hänsyn till säkerhet, uppträder så att han eller hon orsakar obehag för andra passagerare, uppträder på ett sätt som kan äventyra flygsäkerheten eller som begår eller förbereder en allvarlig överträdelse

Viktigast är att förebygga att problem uppstår eller trappas upp. Genom träning och utbildning av personalen i konflikthantering kan mycket göras.

Frustrerade rökare och psykiskt avvikande resenärer

Rökning, oftast i kombination med berusning, kan vara orsak till konflikter med passagerare. En viss ökning har skett av antalet besvärliga passagerare. När rökning förbjöds ombord gav det till en början upphov till många konflikter. En del rökare hade mycket svårt att acceptera och klara av förbudet. Dessa konflikter har nu avtagit. Däremot ser man numera flera psykiskt avvikande personer som ibland uppmärksammas redan vid incheckningen. Problemet är att toleransen för avvikande beteende växlar bland passagerarna, ibland beroende på olika kulturell bakgrund.

En passagerare som på grund av störande beteende under utresan förvägras transport hem får som regel inte ersättning för hotell utan får själv ansvara för detta. Undantag kan finnas.

Beredskap för katastrof

SAS har en detaljerad planering för vad som ska göras om en flygkatastrof inträffar, hur överlevande och anhöriga ska tas om hand och hur hemsidan ska användas till information. Rikspolisstyrelsen är kontaktpunkt ut mot internationella lokala polismyndigheter. SAS har kontrakt med SOS-International som med kort varsel kan ställa upp med läkare och annan personal och med FALK i Köpenhamn. Man har också en planering vad avser "debriefing". Räddningsteam kan skickas ut om något händer.

SAS samarbetar i STAR Alliance Group med flera flygbolag i olika regioner. I vissa länder kan det dock, av olika skäl vara svårt att få sjukvårdspersonal på plats vid en stor katastrof.

Särskild lagstiftning om brott mot flygsäkerheten i Storbritannien

Storbritannien har en särskild lagstiftning om brott mot flygsäkerheten (Air Navigation (No. 2) Order 1995). Enligt denna är visst beteende som kan äventyra säkerheten ombord på ett flygplan, s.k. "air rage offences" straffbart. Det kan röra sig om

böter på upp till 5 000 pund eller fängelse i 2 år. Bestämmelserna gäller ombord på samtliga brittiska flygplan och på utlandsregistrerade plan som landar eller mellanlandar i Storbritannien.

Det viktigaste skälet till att man införde bestämmelserna om "air rage offences" var att trygga säkerheten ombord på flygplanen. Problemet med berusade passagerare hade stor betydelse. Det är befälhavaren/piloten som ensam har rätt att besluta om åtgärder mot en passagerare. Varje flygplats har sin egen polisstyrka med särskilda befogenheter.

Viss avskräckande effekt

Med tanke på att brittiska flygbolag varje år transporterar ca 50 miljoner passagerare är det inte många incidenter som inträffat. Eftersom det tar mycket lång tid att processa ett ärende i domstol är det svårt att redan nu uppskatta hur många personer som dömts eller kommer att dömas för "air rage offences" som begåtts sedan bestämmelserna infördes år 1995. Bestämmelserna anses i viss mån ha haft en avskräckande effekt på besvärliga passagerare.

Få resenärer orsakar allvarliga problem

Den civila luftfartsmyndigheten i Storbritannien har upprättat en rapport om de incidenter som inträffat under tiden april 1999–mars 2000 ombord på brittiska flygplan. Av rapporten framgår bl.a. följande: Under perioden avgick totalt 1,1 miljoner flighter med ca 98 miljoner passagerare. Under denna period rapporterades bara 74 allvarliga incidenter. Det betyder att bara 1 av 1,3 miljoner passagerare orsakade en allvarlig incident. Om man räknar med även mindre allvarliga incidenter skulle siffran stiga till 1 på 112 000 passagerare.

21.9 Hur många utlandsresor företas varje år?

Enligt uppgifter från Rese- och TuristDatabasen (TDB) som bygger på intervjuer med 1 000 personer i oktober år 2 000 var antalet fritidsresor utomlands med övernattning (vägt och projicerat) i 1 000-tal:

År	Paketresa via researrangör	Separat bokning via resebyrå	Separat bokning direkt till flygbolag, rederi, hotell osv.	Ingen bokning i förväg	Totalt
1995	2 529	940	2 751	1 363	7 582
1996	2 719	809	2 735	1 534	7 798
1997	2 667	1 126	2 668	1 616	8 078
1998	3 246	962	2 527	2 185	8 920
1999	2 848	711	2 714	1 861	8 135

Det betyder att svenskarna under år 1999 gjorde över 8 miljoner fritidsresor utomlands med minst en övernattningsnatt. I siffrorna ingår även resor till de övriga nordiska länderna.

Tendensen är att resandet ökar även om det tillfälligt var en nedgång år 1999 jämfört med år 1998. Turister väljer alltmera fjärran resmål. Resor till Asien och Västindien blir allt vanligare. Oftast är det billigaste sättet att ta sig dit en charterresa. Alternativet att endast köpa en flygstol av en researrangör för att sedan klara sig själv på resmålet blir vanligare. Det kan vara svårt att avläsa i statistiken eftersom den bygger på intervjuer och intervjupersonerna kan ha svarat antingen att de rest med paketresa eftersom de bokar resan av en researrangör eller att de bokar separat via resebyrå. Researrangörerna erbjuder alltmera självständigt resande. Många paketresor innehåller numera endast resa och hotell eller endast resa.

Inte bara antalet långa resor till fjärran resmål ökar utan också de korta resorna som kanske bara sträcker sig över en helg till städer som London, Paris, Prag och New York blir allt vanligare.

De vanligaste resmålen var år 1999, förutom de nordiska länderna (i 1 000-tal):

Spanien-fastlandet (837), Grekland (659), Tyskland (528), Storbritannien (409), Frankrike (402), Italien (351), USA (267), Kanarieöarna (246), Malackahalvön: Malaysia, Singapore, Thailand (218), Österrike (170), Cypern (122), Portugal (103), Mallorca (95), Nordafrika (87), Västindiska öarna (84), Polen (82), Turkiet (78), Estland (78), Australien, Nya Zeeland och öarna (69), Ungern (58), Tjeckiska Republiken (50), Kanada (32), övriga Asien (28), Bulgarien (25), Sydamerika (24), Södra Afrika (24), Arabländerna+ Iran (23), Israel (20) och Mexico (18) .

21.10 Hur reser andra européer?

Flertalet av de tillfrågade länderna inom EU bedömer att antalet resenärer kommer att öka under kommande år. Man ser en ökande trend mot äventyrsresor och resande bland äldre. Båda dessa faktorer kommer att leda till ett ökat behov av konsulär service. I och med att det är fler äldre som reser så ökar också dödsfallen utomlands. Däremot verkar inte paketresandet öka lika mycket. Ökningen av resandet kan bl.a. bero på att resorna har blivit billigare. Ökad information i media om nya resmål i reseprogram och resebilagor till tidningar kan också ha bidragit till det ökande resandet.

21.11 Överväganden

Paketreselagen är mycket långtgående när det gäller researrangörernas ansvar för resenärerna. Problemen gäller i första hand de resenärer som inte deltar i paketresor utan bara köper t.ex. en flygstol. Dem har researrangörerna inte något formellt ansvar för och de har oftast inte heller någon möjlighet att kontrollera var dessa resenärer tar vägen och vad som händer med dem. Andelen utlandsresor till de största resmålen som utgörs av paketresor bokade via researrangörer är mellan 25–35 % enligt uppgift från Rese- och TuristDataBasen.

Ett stort antal av de utlandsresor som företas är alltså sådana som är bokade separat via resebyrå, flygbolag, rederi, hotell osv. eller inte bokade i förväg. De faller därmed utanför researrangörernas ansvar enligt paketreselagen.

Antalet flygpassagerare som äventyrar flygsäkerheten är mycket litet i förhållande till det stora antalet resenärer. Allvarliga störningar kan dock få förödande konsekvenser och det är därför rimligt och begripligt att flygbolagen ser mycket allvarligt på sådana händelser. Den brittiska skärpningen i synen på störande beteende ombord är ett uttryck för att man inte tolererar att passagerare utsätter andra passagerare eller ombordanställd personal för risker eller obehag. I de allra flesta fall tycks personalen ombord kunna förebygga allvarliga incidenter.

Tendensen att resandet ökar kommer med största sannolikhet att bestå under de närmaste åren. Samtidigt som antalet resenärer som klarar sig på egen hand ökar, så ökar också antalet resenärer

som av olika anledningar inte gör det, personer med psykiska eller sociala problem, äldre resenärer m.fl.

De seriösa researrangörerna synes i allmänhet vara medvetna om det ansvar de har för passagerare som köper en paketresa. Många reseledare arbetar ambitiöst och professionellt med att hjälpa nödställda passagerare. Undantag finns dock. Det gäller unga och oerfarna reseledare som långt ifrån är kapabla att ta på sig det ansvar som paketreselagen ålägger dem.

21.12 Kommitténs förslag

1. Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och researrangörerna bör utvecklas ytterligare. Alla reseledare ska veta i vilka situationer utlandsmyndigheten måste underrättas och vem de ska kontakta samt vilket ansvar de själva har. Utlandsmyndigheterna bör bjuda in reseledarna på orten för gemensamma träffar inför turistsäsongen för att underlätta samarbete.
2. Representanter för UD bör erbjuda sig att medverka vid utbildning av reseledare för att informera om vad svenska utlandsmyndigheter kan bistå svenskar utomlands med och hur man som reseledare kan samarbeta med ambassader och konsulat i olika situationer.

22 Vilket ansvar har arbetsgivare för utsänd personal?

22.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att undersöka vilket ansvar arbetsgivare har för utsänd personal. Ansvaret för de anställdas sociala trygghet under utlandstjänstgöring finns reglerat i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Den som är medborgare i ett EU/EES-land, statslös eller flykting och utsänd av sin arbetsgivare att arbeta i ett annat EU/EES-land har rätt till socialförsäkringsförmåner på samma villkor som om man arbetade i sitt eget land. Arbetsgivaren ska då ansöka hos svensk försäkringskassa om detta för den anställdes räkning.

22.2 Utlandsanställdas behov av stöd från utlandsmyndigheterna

Stora svenska företag med många svenskar anställda utomlands tar stort ansvar för de anställdas sociala trygghet. Det är inte ofta som utlandsmyndigheternas konsulära handläggare kontaktas angående anställda i dessa företag. Enligt personalansvariga på Ericsson förekommer kontakter med utlandsmyndigheternas konsulära handläggare i huvudsak endast när det gäller evakueringar såsom vid Kuwaitkrisen och vid gisslansituationer där anställda vid företaget är inblandade.

När det gäller mindre företag såsom t ex. åkerier, händer det att utlandsmyndigheterna och UD blir engagerade i sådant som trafikolyckor eller misstänkt smuggling av varor eller personer. Det har t.ex. inträffat att en svensk lastbilschaufför anställd av en svensk åkare, mot sin vetskap medfört illegala invandrare mellan länder.

22.3 Avtal om social trygghet och bestämmelser om läkekostnadsförsäkring vid utlandstjänstgöring

Mellan Svenska Arbetsgivarorganisationen (SAF) och Privattjänstemannakartellen (PTK) har träffats ett avtal som omfattar tjänstemän som på arbetsgivarens uppdrag tjänstgör utomlands. Det gäller dem som omedelbart före utlandstjänstgöringen omfattades av svensk arbetsskadeförsäkring, svensk arbetslöshetsförsäkring eller hade en annan utlandstjänst som omfattades av detta avtal.

Avtalet omfattar inte den som samtidigt är anställd hos en utländsk juridisk person om det finns ett anställningsavtal med denna som innefattar regler om sociala förmåner. Om utlandstjänstgöringen varar mera än sex år kan arbetsgivaren och tjänstemannen komma överens om undantag från avtalsförsäkring eller motsvarande som anges i avtalet. En sådan överenskommelse kan också träffas om tjänstemannen har en utländsk arbetsgivare med vilken han eller hon inte har träffat anställningsavtal med sociala förmåner. Undantag kan också göras om tjänstemannen före utländningen inte var bosatt i Sverige. Under utlandstjänstgöringen omfattas tjänstemän av TGL (grupplivförsäkring) och andra försäkringar såsom TFA (trygghetsförsäkring) och de gemensamma försäkringsvillkoren som gäller för AMF-försäkringar. SAF och PTK har också avtalat om läkekostnadsförsäkring under utlandstjänstgöring.

Försäkringen omfattar även make/maka eller samboende liksom barn under 21 år. Detta förutsatt att den anställda och arbetsgivaren varit överens om att de skulle följa med under utlandstjänstgöringen. I stället för att teckna hel försäkring kan arbetsgivaren själv helt eller delvis svara för motsvarande ersättning. I sådana fall ska arbetsgivaren teckna försäkring om garanti för detta åtagande.

Om arbetsgivaren har försummat att teckna försäkring om läkekostnad ska ersättning ändå utgå på samma sätt som om det fanns en försäkring. Ersättning lämnas då genom Nämnden SAF/PTK för läkekostnadsförsäkring vid utlandstjänstgöring. Nämnden har sedan rätt att återkräva av arbetsgivaren det belopp som betalats ut.

Om en tjänsteman anställd av en svensk arbetsgivare utomlands insjuknar och inte omfattas av trygghetsförsäkringen (TFA) och inte får ersättning enligt ITP-planen ska arbetsgivaren ändå betala sjukpenning om inte annat avtalats. Det gäller om tjänstemannen

inte får sjukpenning eller motsvarande i tjänstgöringslandet. Om den ersättning han eller hon får där är mindre än svensk sjukpenning ska arbetsgivaren betala utfyllnad upp till svensk sjukpenningnivå om tjänstemannen skulle ha varit berättigad till sjukpenning i Sverige.

Om en tjänsteman under utlandstjänstgöring drabbas av sjukdom eller olycksfall lämnas ersättning i enlighet med "Bestämmelser i försäkringsvillkor för läkekostnadsförsäkring vid utlandstjänstgöring". Ersättning lämnas för vård och behandling som föreskrivits av läkare eller tandläkare såvida kostnaderna inte enligt lag eller konvention eller annan försäkring ersätts från annat håll. Ersättning ges för nödvändiga och skäligen kostnader och för läkemedel och hjälpmedel som läkare föreskrivit. Ersättning för tandvård ges om vårdbehovet uppstått genom olycksfall eller för tandsjukdom som kräver kirurgiskt ingrepp. Tandvårdsersättning kan också utgå för tillfällig behandling vid akuta besvär oavsett orsak.

Ersättning utgår också för skäligen och nödvändiga kostnader för resor i samband med sjukhusvård eller läkarvård om behörig läkare har föreskrivit det. För hemtransport utgår ersättning för merkostnader på grund av att läkare föreskrivit särskilt färdstätt. Även nödvändig hemtransport av den sjukes eller skadades familjemedlemmar ersätts, liksom återresa till stationeringsorten. För att ersättning ska utgå måste hemtransporten ske inom tre år från första läkarbesöket för den sjukdom eller det olycksfall som föranlett hemtransporten.

Om sjukdomen eller olycksfallsskadan inom ett år leder till dödsfall ersätts kostnader för den avlidnes och anhörigas hemtransport till Sverige. Även merkostnader för kost och logi i samband med resor och transporter vid sjukdom, olycksfall eller dödsfall ersätts. Om den anställde redan innan utlandstjänstgöringen haft sjukdomssymtom till följd av olycka eller sjukdom som kunnat fastställas objektivt, lämnas bara ersättning för kostnader till följd av akut försämring av sjukdomen. Ingen ersättning utgår om läkare avrättat den anställde från utlandsuppdraget.

Sjukdom och skada som orsakas av krig eller politiska oroligheter som pågår i områden där den försäkrade vistas ersätts under förutsättningar att den försäkrade inte själv deltar i kriget eller oroligheterna. Nödvändiga och skäligen kostnader i samband med graviditet och förlossning täcks av försäkringen. För att få ersättning från försäkringen vid skada måste den försäkrade utan dröjs-

mål anlita läkare, stå under fortlöpande läkartillsyn och följa de föreskrifter som läkare och försäkringsgivare lämnar. Om försäkringsgivaren kräver det är den försäkrade skyldig att återvända till Sverige vid sjukdom eller olycksfall.

22.4 Förordning om utlandsstyrkan inom försvarsmakten

I förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom försvarsmakten ingår bestämmelser om förmåner vid sjukdom eller skada vid utlandstjänstgöring. Den anställde har rätt till fri sjukvård och akut tandvård om han eller hon inte kan få motsvarande förmån på annat sätt. Vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under anställningstiden har den anställde rätt till bibehållna anställningsförmåner och har då inte rätt till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring.

Om skada som uppstått under utlandstjänstgöring medför nedsatt arbetsförmåga efter anställningstidens slut ska försvarsmakten som tillägg till sjukpenning eller ersättning från arbetsskadeförsäkringen, betala en andel av den grundlön som den försäkrade hade under den sista hela månaden i utlandsstyrkan.

Den som skadats under anställningen i utlandsstyrkan har under en tid av tre år efter det att anställningen upphört rätt till skälig ersättning för sjukvårdskostnader som uppstått till följd av skadan.

Skada eller dödsfall

Staten lämnar en riskgaranti som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital för anställda i försvarsmaktens utlandsstyrka. Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1963:381) om allmän försäkring. Vid annan invaliditet betalas ett lägre belopp motsvarande graden av invaliditet. Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med två prisbasbelopp om den avlidne efterlämnar arvingar. Till varje efterlevande barn under 21 år utgår tre prisbasbelopp.

Under fem år efter det att anställningen i försvarsstyrkan har upphört åligger det försvarsmakten att utreda att en anställd inte har drabbats av skada som kan leda till bestående men.

Utredningen ska ha den form och omfattning som kan anses vara motiverat med tanke på förhållandena under utlandstjänstgöringen.

Den som skadas allvarligt med risk för funktionshinder under utlandstjänstgöring har rätt till stöd och bistånd från försvarsmakten för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv.

23 Privata reseförsäkringar

Förslag:

En arbetsgrupp med representanter för UD, Konsumentverket, Finansinspektionen, försäkringsbranschen, researrangörerna, m.fl. tillsätts för att öka allmänhetens riskmedvetande och kunskap om behovet och möjligheten att försäkra sig vid utlandsvistelse.

23.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att se över vilka möjligheter som idag finns att försäkra sig mot olika händelser som kan inträffa under en utlandsresa och undersöka vilket ansvar man rimligen kan kräva att den enskilde resenären själv tar i detta hänseende och vilken betydelse detta kan ha för det ansvar staten bör ha.

23.2 Problem med oförsäkrade resenärer

Många utlandsmyndigheter ser stora problem med oförsäkrade resenärer som blir sjuka, råkar ut för eller orsakar olyckor m. m. Kostnaderna både för den enskilde och för staten kan bli mycket höga, i synnerhet om den drabbade befinner sig i ett land utanför EU med vilket Sverige saknar avtal om social trygghet. Det kan handla om sjukvårdskostnader och dyrbara sjuktransporter, skadestånd eller andra kostnader som en vanlig hemförsäkring normalt täcker. Om en person som avlider utomlands saknar försäkring måste anhöriga stå för kostnader för hemtransport. Om de inte kan det, begravs den avlidne i det land han eller hon befinner sig.

23.3 Hur många är oförsäkrade?

Enligt en undersökning från Statistiska Centralbyrån gjord år 1992–93 saknade drygt 4 % av befolkningen hemförsäkring. En halv procent visste inte om de hade en försäkring eller ej. I absoluta tal var det 280 000 personer i åldrarna 16–84 år som inte var försäkrade. Ensamstående saknade oftare försäkring än sammanboende. Åldern hade också betydelse. 22 % av de ensamstående ungdomarna saknade försäkring och 14 % av de ensamstående småbarnsföräldrarna. Bland de ensamstående saknade männen oftare försäkring än kvinnorna. Indelning efter etnisk bakgrund visade på stora skillnader. 3 % av de infödda svenskarna, 7 % av de naturaliserade svenskarna och 19 % av de utländska medborgarna saknade försäkring.

År 1999 var det något färre som saknade hemförsäkring: 3 % jämfört med 4 % i tidigare mätningar. I några grupper är dock andelen som har en hemförsäkring fortfarande betydligt lägre. I gruppen ensamboende ungdomar mellan 16–24 år saknade 19,6 % hemförsäkring och bland utländska medborgare var motsvarande siffra 14,4 %.

Sannolikt är skälen till det betydligt lägre antalet hemförsäkrade i dessa grupper än i befolkningen i övrigt, ofta både ekonomiska och informationsmässiga. Ungdomar som nyligen flyttat hemifrån har dåligt med pengar och tänker inte på att de inte längre är försäkrade genom föräldrarna. Invandrare är kanske inte vana från sina hemländer vid försäkringar och har dessutom oftare en sämre ekonomi än genomsnittet av befolkningen.

Den grupp resenärer som, enligt utlandsmyndigheternas erfarenheter, ofta orsakar besvärliga konsulära problem på utlandsmyndigheterna – resenärer med psykiska och sociala problem – saknar ofta försäkring. Också när det gäller denna grupp resenärer kan man anta att skälen till detta är både brist på pengar och brist på information.

De resenärer som uppbär socialbidrag bör dock kunna ha en hemförsäkring. I 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (1980:620) delas försörjningsstödet in i två delar: en del för vilken regeringen varje år fastställer en miniminorm och en del där lagen preciserar vad som bör ingå, men någon norm inte fastslås eftersom kostnaderna varierar. Det gäller t.ex. arbetsresor, medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Hit hör också hemförsäkring. Det innebär att skälig kostnad för hemförsäkring ingår i försörjningsstödet.

Från den 1 januari 2002 gäller en ny socialtjänstlag (2001:453). Några ändringar när det gäller vad som ska ingå i försörjningsstödet har inte gjorts i den nya lagen.

23.4 Olika försäkringsvillkor för resenärer

En resenär kan vara försäkrad dels genom en särskild reseförsäkring, dels genom sin hemförsäkring eller en reseförsäkring som komplement till hemförsäkringen. Ett visst reseförsäkringskydd ingår också i många bankanknutna betalkort.

Konsumenternas försäkringsbyrå har jämfört de olika reseförsäkringar som finns på marknaden. Skillnaderna är stora både vad gäller pris och villkor. Många resenärer är sannolikt okunniga om vilket försäkringskydd de egentligen har. Det förekommer att resenärer som saknar hemförsäkring tecknar en reseförsäkring som bara är giltig som ett komplement till hemförsäkringen.

23.5 Särskilda reseförsäkringar

I de särskilda reseförsäkringarna ingår alltid vård i samband med olycka. I alla, utom en, även vård vid akut sjukdom. Akut tandvård ingår oftast men i några fall endast i samband med olycka och i andra endast upp till ett visst belopp. Hemtransport av skadad eller avliden ingår alltid. Anhörigs resa till en svårt sjuk eller avliden person ingår i alla reseförsäkringar utom en.

Olycksfallsförsäkring vid medicinsk invaliditet ingår i alla försäkringar men det maximala ersättningsbeloppet varierar kraftigt, från 200 000 till en miljon kronor vid 50 % invaliditet för personer under 65 år. Ersättning vid dödsfall utgår med varierande belopp i alla försäkringar utom två. Många försäkringar gäller inte vid bergsklättring, dykning eller alpinsport. I något fall kan man tilläggförsäkra sig i dessa fall. Flera reseförsäkringar täcker inte personskada i samband med överfall. De flesta täcker merkostnader för hemresa i samband med allvarlig händelse hemma med anhörig eller bostad. Ansvarsskydd och rättsskyddskostnader ingår i alla försäkringar utom en. Det maximala ersättningsbeloppet varierar.

Försäkringsbolagen kräver i regel inte någon hälsodeklaration som villkor för försäkringen. Däremot kan det finnas allmänna begränsningar, såsom att man inte får ha sökt läkare för den åkomma

det gäller under det senaste halvåret, eller att försäkringen endast gäller skador som man inte hade kunnat förutse. Försäkringar gäller inte heller om man själv avsiktligt åsamkat sig skadan och inte vid alkohol- eller drogpåverkan.

23.6 Reseförsäkringar som ingår i hemförsäkringen

De flesta hemförsäkringar har ett reseskydd som är giltigt i 45 dagar. Ska man vara borta längre måste man tilläggsförsäkra sig. Värdkostnader vid akut skada eller olycka, akut tandvård, hemtransport av skadad eller avliden, eller anhörigs resa till svårt sjuk eller avliden, ingår i alla hemförsäkringars reseskydd. För tandvård dock med ett begränsat belopp i några fall. Olycksfallsförsäkring vid medicinsk invaliditet och ersättning vid dödsfall kräver i de flesta fall tillägg till hemförsäkringen.

Hemförsäkringens reseskydd täcker dykning och alpinsport men ofta inte bergsklättring. Överfall med personskada ersätts med maximibelopp varierande mellan 375 000 och 500 000 kronor. Ansvarsskydd och rättsskyddskostnader ingår med varierande ersättningsbelopp.

Försäkringsbolag erbjuder ofta sina hemförsäkringsskunder reseförsäkringar som kompletterar det skydd som finns i hemförsäkringen. Många av dem innehåller ett självriskskydd som kan ersätta självrisken vid skada eller olycksfall.

23.7 Reseförsäkring för studenter och au pair

För dem som studerar eller arbetar som au pair utomlands finns särskilda reseförsäkringar. De gäller från 5 månader till obegränsad tid. Några gäller endast för studenter andra för både studenter, au pair och praktikanter, någon endast för medlemmar i studentkår. Försäkringarna täcker kostnader vid akut sjukdom eller olycka (i ett fall med begränsat belopp i samband med AIDS) och akut tandvård ofta med begränsade belopp. Hemtransport av skadad eller avliden och anhörigs resa till svårt sjuk eller avliden täcks av försäkringarna, i ett fall dock med ett maximibelopp på 25 000 kronor. Olycksfallsförsäkring vid medicinsk invaliditet ingår med maximibelopp på mellan 100 000 dollar och 200 000 kronor. Ersättning vid dödsfall varierar mellan 7 500 dollar

till 20 000 kronor. Försäkringen gäller vid dykning och alpnsport men inte alltid vid bergsklättring.

Ersättning för personskada vid överfall kräver i något fall tilläggsförsäkring, men ingår i de flesta försäkringar med maximalbelopp på mellan 100 000 dollar och 200 000 kronor.

Merkostnader för hemresa i samband med allvarlig händelse hemma med anhörig eller bostad, ersätts i de flesta fall. I några fall dock bara vad gäller anhörig. Ansvarsskydd och ersättning för rättsskyddskostnader ingår i alla försäkringar utom i en där detta kräver tilläggsförsäkring.

23.8 Reseförsäkring via bankanknutna betalkort

Om man betalar sin resa med ett bankanknutet kort ingår ofta en viss reseförsäkring. Det gäller dock inte alltid. Vårdkostnadsersättning vid akut olycka eller sjukdom ingår endast i en banks betalkort. Olycksfallsersättning vid en lägsta invaliditetsgrad på mellan 20 % och 50 % ingår i alla utom en. Även dödsfallsersättning ingår i alla försäkringarna utom en. Villkoren varierar.

23.9 SOS–International och Euro–Alarm

För att snabbt kunna ge hjälp och service åt den som blir sjuk utomlands har försäkringsbolagen internationella samarbetsorgan som tar emot en anmälan och kontaktar det försäkringsbolag som den sjuke är försäkrad i. De största sådana sammanslutningar som finns på marknaden i Europa är SOS–International a/s (fortsättningsvis endast kallat SOS) och Euro–Alarm A/S i Köpenhamn men även andra mindre företag finns, såsom Nordic Assistance m.fl.

SOS och Euro–Alarm kan hjälpa nödställda 24 timmar om dygnet året om i hela världen. Genom SOS eller Euro–Alarm kan sjuktransporter hem, anhörigas resa till sjuk utomlands, hjälp med kontanter till offer för stöld, hemtransport av avliden etc. arrangeras. De har tillgång till läkare i många olika specialiteter och med kunskaper i många språk. De kan agera först när en försäkringstagare reser utanför sitt hemlands gränser och deras ansvar upphör först när de t.ex. lämnar en sjuk person till vård i hemlandet.

SOS har funnits i över 40 år och började som ett försäkringsbolag för bilister. De flesta stora försäkringsbolag i Sverige, Norge, Danmark och Finland äger tillsammans SOS. Styrelsens ordförande är svensk och nästan hälften av aktierna ägs av svenska bolag.

Bland de anställda finns personer med olika yrkesmässig bakgrund, t.ex. reseledare eller lärare. Här finns också stor språkkunskap representerad. Det är alltid läkare som tar ställning till frågor om hemtransport. Den vårdande läkaren är suverän i sådana fall.

Eftersom arbetet är starkt säsongsbetonat med toppar under semestermånaderna varierar antalet personer som är i arbete. Istället för fasta kontor på olika platser i världen bygger SOS nätverk runt om som ständigt förändras beroende på strömmen av resenärer.

SOS säljer inte försäkringar utan ger service åt olika försäkringsbolag. Så fort ett ärende kommer in till SOS centralkontor förs det in i datasystemet. Här noterar man vilka speciella insatser som krävs, om särskild språkkunskaper behövs eller annat.

En patient som uppträder våldsamt kan medicineras för att möjliggöra hemtransporten. Däremot är det inte möjligt att transportera hem en patient som direkt motsätter sig det. Det finns ett mindre antal personer som är ständigt återkommande bland resenärer med psykiska problem. Andelen med en psykiatrisk diagnos har sedan flera år legat på 8–9 %. Men det finns också dolda psykiatriska fall, såsom missbrukare av olika droger eller alkohol som försöker kontrollera sin sjukdom med droger.

För att ersättning ska kunna utgå måste vårdbehovet vara oförutsett, dvs. resenären måste vara frisk när han eller hon reser ut. Förväntat vårdbehov ersätts inte. Det finns försäkringsbolag vars reseförsäkringar inte täcker psykisk sjukdom.

Det är ett problem för SOS att reseförsäkringarnas villkor kan variera så mycket mellan bolagen. Det kan t.ex. gälla anhörigas rätt att stanna hos en akut sjuk person.

När det gäller förlorade kontanter är huvudregeln att ersättningen betalas ut när resenären kommer hem. Men det förekommer också att ersättning betalas ut på plats så att resenären kan fortsätta sin resa. Bedömningarna är ganska generösa när det gäller vad som anses självförfällt.

Beredskap med psykolog som kan resa ut vid behov av krisbearbetning, finns alltid tillgänglig på SOS. En försäkringstagare

kan också få telefonstöd på sitt eget språk, t.ex. vid en trafikolycka om det inte är så allvarligt att resan omedelbart måste avbrytas. Krispsykologer kan sändas ut vid stora katastrofer och olyckor men också till stöd för en enda person t.ex. när bröllopsresan slutat i misshandel. Den som blir våldtagen kan oftast få stöd av en utländsk krispsykolog.

SOS ger även reseråd om vilka länder som man f.n. inte bör besöka av säkerhetsskäl.

Euro-Alarm är till för de resenärer som har en försäkring i försäkringsbolaget Europeiska i något av de nordiska länderna. Arbetssättet är likartat med SOS. Euro-Alarm anger som mål för sin verksamhet bland annat:

Att göra allt som går för att se till att våra kunder ska ha tillgång till kvalificerad medicinsk vård praktiskt taget var de än befinner sig i världen 24 timmar om dygnet alla dagar på året.

Att samarbeta fullt ut med myndigheter, vårdgivare, andra serviceföretag, resebyråer, transportföretag och andra i syfte att uppnå våra grundläggande mål.

Att upprätta och bibehålla alla de resurser som behövs för att kunna hantera situationer, såsom allvarlig sjukdom eller skada, förlust av liv och akuta nödsituationer.

Att arbeta internationellt, upprätthålla en detaljerad databas med information om sjukhus, kliniker, ambulansservice och andra relevanta serviceanordningar i hela världen.

Att tillämpa sekretess och att behandla kunder i nöd med sympati och medkänsla.

23.10 Privata och allmänna försäkringar i andra länder

Graden av privat reseförsäkringsskydd varierar mellan länderna inom EU/EES-området. I *Italien* är reseförsäkringar inte lika vanliga som i Sverige. Priserna för hemförsäkringar är mycket höga. Bara ett fåtal italienare har sådana försäkringar. Många banker och försäkringsbolag erbjuder, ibland gratis och ibland till mycket förmånligt pris, speciella reseförsäkringar i Europe Assistance och liknande bolag i samband med öppnande av konto eller vid tecknande av bilförsäkring.

I *Portugal* har de som har kreditkort när de reser utomlands en försäkring som täcker läkar- och sjukhusvård i händelse av olycksfall. De flesta försäkringsbolagen i Portugal erbjuder samma service när försäkringstagaren reser med bil. De två försäkringsbolag i *Irland*, VHI och BUPA, som säljer privata försäkringar och som har ca 1,6 miljoner försäkringstagare (över 40 % av befolkningen) erbjuder båda en särskilt "world-wide emergency service" som ingår i de båda försäkringsbolagens vanligaste sjukförsäkringar. I de flesta fall uppmanar resebyråerna dem som köper paketresor att ta en reseförsäkring. Någon statistik över hur många som gör det finns inte.

De flesta *normän* och *finländare* har reseförsäkring. I *Storbritannien* har ca 60 % av resenärerna reseförsäkring och i *Österrike* ca 50 %. De flesta är dessutom försäkrade via ett kreditkort. De standardförsäkringar som finns i *Nederländerna* är inte alltid tillämpliga utomlands. En tilläggsförsäkring behövs alltid för att täcka sjukdom, olycksfall, stöld eller förlust av bagage eller pengar och för bilar vid vistelse utomlands. De flesta resenärer tar en sådan försäkring.

I vissa länder gäller *den allmänna sjukförsäkringen* även vid vistelse utanför EU/EES-området. I *Norge* kan Folketrygden täcka utgifter för sjukhusvistelse vid akut sjukdom eller om man råkar ut för en olycka utomlands. Däremot täcks inte sjuktransport hem. Personer som omfattas av den allmänna socialförsäkringen i *Österrike* får vid resor utanför EU ersättning med 80 % av de kostnader som skulle ha uppstått vid motsvarande läkar- eller sjukhusvård i Österrike. Medborgarna i *Luxemburg* täcks av sin vanliga sjukförsäkring när de reser utanför EU. Enligt socialförsäkrings-systemet i *Belgien* kan man med en kompletterande privat försäkring få ersättning för hemtransport om man blir sjuk eller avlider utomlands.

23.11 Dansk "Rejsesygesikring"

I Danmark finns en offentligt finansierad resesjukförsäkring som täcker kostnader som uppstår för den som insjuknar utomlands och för hemtransport av sjuka. Försäkringen innehåller begränsningar som har att göra med vart resan går, hur länge den ska vara och om den som reser är turist, anställd utomlands eller studerar.

Försäkringen gäller i Europa inklusive Estland, Lettland, Litauen, i Ryssland (fram till Uralbergen), Vitryssland, Ukraina, Moldavien. Grönland, Färöarna, på Kanarieöarna, Madeira och Azorerna. Den gäller också i afrikanska och asiatiska länder med kustlinje till Medelhavet. Den som vill ha fullt sjukförsäkringskydd vid resor utanför dessa områden måste komplettera den offentliga försäkringen med en privat.

Försäkringen täcker kostnader i samband med sjukdom, skada eller dödsfall som inträffat under resans första månad om man reser som turist eller för att studera utomlands. Den täcker inte kostnader som uppstår under andra typer av resor, t.ex. tjänsteresor eller resor för att söka arbete i ett annat land.

I den offentliga resesjukförsäkringen ingår ersättning för kostnader som uppstår till följd av akut sjukdom eller skada som uppstår under resan. Den täcker också kostnader i samband med kronisk sjukdom eller sjukdom som resenären hade redan innan resan påbörjades. Men bara om det före avresan inte hade kunnat förutses att behov av behandling skulle uppstå under utlandsvistelsen.

Genom den offentliga försäkringen får man ersättning för allmän läkarvård och av läkare ordinerad medicin, kostnader för sjukhusvistelse som ordinerats av läkare och för behandling inklusive operationer. Även hemtransport ingår om den är ordinerad av läkare. Försäkringen täcker endast kostnader för vård i den offentliga sjukvården, inte den privata. Den som blir inlagd på ett privat sjukhus utomlands får betala mellanskillnaden mellan kostnaden i den privata vården och i den offentliga. Kostnader för tandläkarvård, fysioterapi, kiropraktik etc. ersätts inte. Förlossningsvård under graviditetens nionde månad ingår inte.

Försäkringen täcker kostnader så att barn under 16 år kan följa med sina föräldrar eller andra vuxna om dessa blir sjuka eller skadade utomlands. Om barn under 16 år blir sjuka utomlands täcker försäkringen kostnader för en vuxen som stannar hos barnet under sjukperioden och under läkarordinerad hemtransport.

Resor inom EU/EES-området omfattas av avtal som ger den som är bosatt i något av länderna, sjukvård på samma villkor som varje lands egna medborgare. Detta avtal ger i flera avseenden ett mera långtgående skydd än den danska resesjukförsäkringen. Det gäller t.ex. oavsett resans syfte.

Den danska offentliga reseförsäkringen är omdiskuterad i Danmark. Ett argument mot försäkringen är att resande har

karaktären av lyxkonsumtion och att övriga medborgare därför rimligen inte bör tvingas bekosta de resandes skador. I vissa avseenden får danskar som skadas utomlands en bättre ersättning än om de skadas i Danmark, eftersom resenärerna får sina medicinkostnader betalda fullt ut vilket den som skadas i hemlandet inte får.

Ett argument för försäkringen är att den trots allt inte anses kosta danskarna så mycket: 120 miljoner danska kronor per år vilket innebär ca 25 danska kronor per dansk och år.

23.12 Överväganden

Kommittén har övervägt olika möjligheter att förbättra försäkringsskyddet för resenärer. En offentlig försäkring liknande den i Danmark har inte ansetts befogad. Däremot har en *obligatorisk reseförsäkring*, bekostad av resenärerna själva genom en avgift som ingår i biljettpriset, diskuterats. Därigenom skulle alla resenärer solidariskt dela på kostnaderna för sjukdom och olycksfall som drabbar några resenärer utomlands. Många utlandsmyndigheter har i sina enkätsvar förordat en obligatorisk försäkring.

Kommittén har dock inte ansett att ett obligatorium är rätt väg att gå. De huvudsakliga skälen är:

1. Det övervägande flertalet av resenärerna är försäkrade och försäkringsbenägenheten ökar. Att införa ett obligatorium skulle vara ”mera våld än nöden kräver”.
2. Alla resenärer skulle ändå inte omfattas. De som reser med bil skulle t.ex. falla utanför.
3. En obligatorisk försäkring skulle kräva uppbyggnaden av en dyrbar administration.
4. Andra vägar att minimera antalet oförsäkrade resenärer bör prövas i första hand.

Kommittén föreslår i stället ökade ansträngningar för att genom information förbättra försäkringsskyddet framför allt i de grupper som idag ofta reser oförsäkrade.

Att nå ungdomar och invandrare med information om betydelsen av försäkringar och konsekvensen av att resa ut i världen oförsäkrad, är fullt möjligt. Svårare är det att nå de psykiskt funktionshindrade och personer med sociala problem. Kanske måste

man här gå via kontaktpersoner, socialförvaltningar, föreningsverksamhet i kommuner etc.

23.13 Kommitténs förslag.

Kommittén föreslår att en arbetsgrupp tillsätts för att öka riskmedvetandet och kunskapen hos allmänheten om behovet och möjligheten av att försäkra sig vid utlandsvistelse.

Arbetsgruppen ska också söka vägar att informera alla resenärer om vilken hjälp man kan förvänta sig på en svensk utlandsmyndighet och vad man själv måste ta ansvar för genom egen försäkring.

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

I arbetsgruppen bör ingå representanter för UD, Konsumentverket, Konsumenternas försäkringsbyrå, Finansinspektionen, försäkringsbranschen och researrangörerna.

Arbetsgruppen bör arbeta i nära samverkan med Integrationsverket, Skolverket, studentkårerna vid universiteten, Ungdomsstyrelsen, RSMH (Riksförbundet för mental och social hälsa) m.fl.

DEL E

Kostnader m.m.

24 Kostnader och avgifter för det konsulära biståndet

24.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva vilka kostnader nuvarande lagstiftning medför. En jämförelse ska också göras med övriga nordiska länder och andra länder inom EU vad gäller kostnader för biståndet.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för hur mycket pengar som utbetalats i konsulärt bistånd under de senaste åren och hur mycket som har betalats tillbaka till staten. I avsnittet behandlas också avgifterna för det konsulära biståndet.

Den jämförelse med andra länder som görs i avsnittet grundar sig dels på samtal som förts med företrädare för utrikesministerierna i Helsingfors, Köpenhamn, Oslo, London och Madrid, dels på svar som lämnats på en enkät som skickats till utrikesministerierna i de EU-länder som inte besökts.

24.2 Anslagna medel i budgetpropositionen

Under utgiftsområde 5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan i budgetpropositionen finns *anslaget 5:3 Ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.* Anslaget finansierar verksamheten på två områden. Det ena avser tillfälligt ekonomiskt bistånd och är helt efterfrågestyrt. Det omfattar bl.a. kostnader för hemresa för nödställda svenska medborgare, kostnader vid allvarliga sjukdoms- eller olycksfall och för bistånd till brottsoffer, nödvändiga kostnader för kost och logi samt kostnader för tillfredsställande rättsskydd åt frihetsberövade svenska medborgare utomlands (advokatarvoden och kostnader för tolkar m.m.). Eftersänkta skulder och krav till kronofogdemyndigheterna, som i de flesta fall behålls av dem, finansieras också inom ramen för tillfälligt ekonomiskt bistånd. Från anslaget betalas också

kostnader för expertgruppen för identifiering av katastroffer utomlands.

Det andra området avser periodiskt understöd i ömmande fall till svenska medborgare bosatta utomlands, huvudsakligen i Sydamerika (s.k. varaktigt bistånd). I anslaget finns också ett belopp på 50 000 kr för särskilda informationsinsatser riktade mot utlandsresenärer för att minska belastningen på utrikesförvaltningens resurser.

Anslaget för ekonomiskt bistånd har under de senaste åren legat kring 4,4 miljoner kronor per år.

24.3 Hur ser budgetutfallet ut?

Sammanställningen nedan visar budgetutfallet vad gäller ekonomiskt bistånd under budgetåren 1997–2000:

Anslag:	Debet	Kredit	Utgående balans
1997			
4 371 000	6 387 097	4 369 486	-2 017 611
1998			
4 402 000	3 773 170	3 165 966	-607 203
1999			
4 436 000	3 523 091	3 570 815	47 724
2000			
4 487 000	4 040 244	3 583 570	-456 673

Kommentar:

Siffran 4 487 000 kr för budgetåret 2000 avser det tillgängliga beloppet på anslaget 5:3 för detta budgetår. Det belopp som anges under *debet* avser det totala beloppet som är bokfört för tillfälligt ekonomiskt bistånd sedan flera år tillbaka. Först när skulden avskrivs debiteras anslaget 5:3. Även kostnader för det varaktiga biståndet och krav som överlämnats till kronofogden belastar detta anslag. Beloppen under *kredit* utgörs av återbetalningar och de kan avse bistånd som lämnats flera år tillbaka i tiden.

24.4 Hur mycket pengar har lämnats i ekonomiskt bistånd under de senaste åren?

För att få en bild av hur mycket pengar som utbetalats i ekonomiskt bistånd under de senaste åren har kommittén granskat den statistik som förs på UD under åren 1998–2000.

A. Tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa, sjukvård m.m. som utbetalats efter bemyndigande av UD:

	1998		1999		2000	
	Kr	Antal	Kr	Antal	Kr	Antal
Debet	447 131	54	181 419	18	625 303	21
Kredit	6 135	3	1 206	1	7 426	2

Följande ambassader hade flest ärenden:

År 1998: Rom (17), Kairo (16), Riyadh (5) och Bangkok (4)

År 1999: Bangkok (5)

År 2000: Bangkok (7) och Paris (2)

Kommentar:

Under år 1999 förekom bara enstaka ärenden vid 12 olika myndigheter utom vid ambassaden i Bangkok som hade flera ärenden. Det höga beloppet under år 2 000 förklaras delvis av att ett mycket högt belopp (350 000 kr) utbetalades i ett enda ärende avseende sjukvårdskostnader i Mexico. Ytterligare ett ärende innebar också höga kostnader (42 111 kr) för sjukvård i Israel.

B. Bistånd i brottmål (försvarare, tolk):

	1998		1999		2000	
	Kr	Antal	Kr	Antal	Kr	Antal
Debet	139 788	9	518 997	14	170 488	9
Kredit	111 261	2	0	0	0	0

Följande myndigheter hade flest ärenden:

År 1998: ambassaderna i Bangkok (3) och Rabat (2)

År 1999: ambassaderna i Bangkok och Damaskus, GK i Los Angeles och honorärkonsulatet i Nicosia som lyder under ambassaden i Tel Aviv (2 fall vardera)

År 2000: honorärkonsulatet i Nicosia (5) och ambassaden i Bangkok (2)

Kommentar:

De fall där bistånd lämnats för försvarare i brottmål är inte många till antalet men de kan i enskilda ärenden innebära mycket höga kostnader. Den höga kostnaden år 1999 förklaras bl.a. av de mycket höga kostnaderna för försvarare i två ärenden i Californien, USA (totalt 246 645 kr).

C. Ekonomiskt bistånd till frihetsberövade (kostförstärkning):

	1998		1999		2000	
	Kr	Antal	Kr	Antal	Kr	Antal
Debet	76 682	12	78 780	15	32 847	7
Kredit	600	1	0	0	0	0

Ambassaden i Bangkok hade flest ärenden (4) under vardera året.

D. Tillfälligt ekonomiskt bistånd som betalats ut av utlandsmyndigheterna med stöd av det generella bemyndigandet

De belopp som utlandsmyndigheterna betalat ut med stöd av det generella bemyndigandet i 7 § UF 1990:2 (högst 5 000 kr per biståndssökande) finns inte redovisade i statistiken. Det generella bemyndigandet får återopas om nödsituationen är fullt klarlagd och den sökande har återbetalat eventuellt tidigare beviljat ekonomiskt bistånd och inte missbrukat sådant bistånd. (Se kap. 11.3.3).

Av svaren på den enkät som skickats ut till samtliga ambassader och karriärkonsulat framgår att det generella bemyndigandet under perioden september 1999 – september 2000 använts 121 gånger vid utlandsmyndigheterna. Det belopp som utbetalades uppgick totalt till ca 265 000 kr.

De myndigheter som oftast använde sig av bemyndigandet var:

Bangkok (19 gånger), London (15 gånger), Riga (9 gånger), Warszawa (7 gånger), Hamburg och Paris (6 gånger), Wien, Gdansk, honorärkonsulatet i Rio de Janeiro som lyder under ambassaden i Brasilia (5 gånger) och New York (4 gånger). Ytterligare 24 myndigheter har uppgivit att de använt sig av bemyndigandet mellan 1–3 gånger.

E. Varaktigt ekonomiskt bistånd

År	Antal personer	Utbetalt belopp
1998	59	1 219 872 kr
1999	56	1 099 872 kr
2000	54	1 106 400 kr

År 2000 utbetalades 92 200 kr/månad i varaktigt ekonomiskt bistånd.

F. Penningöverföring via UD:

Som konsulärt bistånd räknas också hjälp med att föra över pengar från Sverige. Sammanställningen visar vilka belopp som överförts under åren 1998–2000.

År	Turister		Frihetsberövade	
	Kr	Antal	Kr	Antal
1998	605 449	89	218 735	29
1999	974 518	120	384 170	35
2000	728 255	84	105 557	18

Följande ambassader hade flest ärenden:

År 1998: Bangkok (23 resp. 9), Aten (8 resp. 0), Madrid (7 resp. 0) och Manila (6 resp. 1)

År 1999: Bangkok (34 resp. 4), Madrid (12 resp. 2), Manila (6 resp. 1), Tallinn (6 resp. 2) och Aten (4 resp. 2)

År 2000: Bangkok (24 resp. 4), Madrid (5 resp. 1), Aten (3 resp. 3) och Sarajevo (5 resp. 0), Lissabon (4 resp. 0) och London (5 resp. 0)

Kommentar:

Siffrorna visar att antalet ärenden ökade rejält under år 1999 för att sedan minska under år 2000. Det finns ingen självklar förklaring till denna utveckling. Det kan röra sig om en tillfällighet.

24.5 Har biståndet ökat eller minskat?

Under åren 1998 till 2000 har en stadig ökning skett av de belopp som utbetalats i ekonomiskt bistånd efter bemyndigande av UD.

Beloppen var:

År 1998: 663 601 kr, år 1999: 779 196 kr och år 2000: 828 638 kr, vilket innebär en ökning med 8 % sedan år 1998.

Av detta bistånd utgjorde:

Bistånd till advokat/tolk: ca 21 % år 1998, 66 % år 1999 och 20 % år 2000.

Ekonomiskt bistånd till frihetsberövade (kostförstärkning): ca 11 % år 1998, 10 % år 1999 och 3 % år 2000.

Tillfälligt ekonomiskt bistånd för hemresa, sjukvård m.m.: ca 67 % år 1998, 23 % år 1999 och 75 % år 2000.

Det innebär att en minskning skett av biståndet i brottmål under år 2000 medan en ökning skett av det tillfälliga ekonomiska biståndet för hemresa, sjukvård m.m.

24.6 Kostnader för personal och administration

Kostnader för allmän rådgivning och hjälp till självhjälp finns av naturliga skäl inte med i statistiken. Kommittén har försökt att få fram en uppgift om hur stora kostnaderna är för personal och administration genom att undersöka hur många personer som helt eller delvis sysslar med konsulära bistandsfrågor.

På UD tjänstgör 10 personer på heltid med konsulära bistandsfrågor på enheten för konsulära och civilrättsliga frågor. Lönekostnaden för dem är totalt ca 350 000 kr/månad, eller 87 500 kr/vecka. Härtill kommer den konsulära juren på UD som består av 4 personer som är anställda med timlön. Kostnaden för dem är ca 55 000 kr/månad, eller 6 500 kr/vecka.

Vid UD finns också ett kansli för de Stockholms baserade ambassadörerna (KSA). Kansliet leds av en kanslichef som samtidigt är ställföreträdare för de ambassadörer som är baserade i Stockholm. Kansliet ansvarar för alla förekommande konsulära ärenden, dvs. även t.ex. pass och andra ärenden som inte är bistandsärenden, i f.n. 24 länder i Centralafrika, Karibien och Oceanien. Kostnaden för KSA:s kansli var totalt 405 928 kr år 2000, eller ca 7 800 kr/vecka.

I svaren på den enkät som kommittén skickat till samtliga ambassader och karriärkonsulat framgår att man på utlandsmyndig-

heterna lägger ned totalt ca 700 timmar per vecka på frågor som avser konsulärt bistånd. Siffran avser det antal timmar/vecka som läggs ned på konsulära biståndsfrågor av samtlig personal på utlandsmyndigheten. De tjänstemän som handlägger dessa frågor är ofta en utsänd tjänsteman med ställning som andre eller tredje ambassadsekreterare eller assistent och/eller en lokalanställd tjänsteman som tjänstgör som vicekonsul, kanslist eller assistent. Timkostnaden för den utsända personalen är ca 170 kr i genomsnitt men då är inte utlandstilläggen medräknade. Lönekostnaderna för den lokalanställda personalen varierar mellan olika länder.

Till detta kommer också kostnader i form av kontorskostnadsbidrag till honorärkonsulaten. Sverige har f.n. 398 honorärkonsuler i 131 länder. Honorärkonsulerna har ofta personal anställd som handlägger de konsulära biståndsfrågorna. Det gäller bl.a. honorärkonsulaten i de länder där man har många konsulära biståndsärenden, t.ex. Grekland, Spanien och Thailand.

Den totala kostnaden för honorärkonsulaten var år 1998: 14 096 228 kr och år 1999: 13 940 895 kr. År 2000 var kostnaden 17 320 115 kr, eller ca 333 000 kr/vecka. Kostnaderna avser dels kontorskostnadsbidrag, dvs. ersättning för lokaler och lön till personal, dels ersättning för tjänsteutgifter, dvs. kostnader för telefon, porto m.m. Det går inte att beräkna hur stor del av dessa kostnader som avser konsulära biståndsfrågor eftersom honorärkonsulaten också har många andra uppgifter (se kap. 10.4).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte går att få fram någon exakt uppgift på hur stora kostnaderna för personal och administration är. Kostnaderna för KSA och honorärkonsulaten avser även andra uppgifter än biståndskonsulära ärenden. Lönekostnaderna för personalen vid utlandsmyndigheterna avseende de konsulära biståndsfrågorna går inte heller att få fram tillförlitliga uppgifter om eftersom det är både utsänd och lokalanställd personal som handlägger frågorna och lönerna för de lokalanställda tjänstemännen respektive utlandstilläggen för den utsända personalen varierar i olika delar av världen.

24.7 En jämförelse med andra länder

Det är svårt att få fram en rättvisande bild av hur mycket pengar andra länder använder för konsulärt bistånd eftersom sättet att redovisa kostnaderna på skiljer sig åt. Kommittén har frågat övriga länder inom EU och Norge vad kostnaderna är och bl.a. fått följande svar.

I den *finska* statsbudgeten var anslaget för konsulärt bistånd 230 000 FIM (ca 351 000 kr) år 2000. Beloppet inkluderar bistånd för understöd till finska medborgare bosatta i utlandet (88 000 FIM).

I *Norge* var anslaget år 2000 drygt 120 000 NOK (ca 140 000 kr). *Danmark* lämnar som regel inte något ekonomiskt bistånd om det inte har ställts någon säkerhet för beloppet genom anhöriga eller på annat sätt. För evakuering till första säkra land i krigs- eller krissituationer etc. får dock utlandsmyndigheterna enligt finanslagen lämna bistånd med upp till 3 miljoner DKK. Den offentliga resesjukförsäkringen (se kap. 23.11) kostar danska staten 120 miljoner DKK (ca 146 miljoner kr) per år.

I *Belgien* är den årliga budgeten för konsulärt bistånd 5 miljoner BEF (ca 1,1 miljoner kr). Den konsulära enheten på det *nederländska* utrikesministeriet har en årlig budget på 2,3 miljoner NLG (ca 9,4 miljoner kr) för konsulärt bistånd och resor för att besöka frihetsberövade landsmän m.m. I *Tyskland* har man en budget på ca 1,2 miljoner DM (ca 5,5 miljoner kr), varav ca 400 000 DM (ca 1,8 miljoner kr) utgörs av återbetalningar av tidigare lämnat bistånd och resten är nya medel som tilldelas årligen. I *Irland* var kostnaden för konsulärt bistånd 23 165 IEP (ca 267 045 kr) år 2000. I *Österrike* betalade man samma år ut totalt ca 2,8 miljoner ATS (ca 1,8 miljoner kr) i konsulärt bistånd.

De länder som lämnar socialt bistånd i form av periodiskt understöd m.m. till medborgare, som är bosatta i utlandet, har mycket högre kostnader än övriga länder inom EU. Det gäller t.ex. *Frankrike* där budgeten uppgår till 110 000 miljoner FRF (ca 166 miljoner kr) inklusive det sociala biståndet till franska medborgare bosatta utomlands. I *Spanien* är kostnaden för det konsulära biståndet 850 miljoner PES (ca 46 miljoner kr) per år. Till detta kommer kostnaderna för det omfattande sociala biståndsprogrammet för spanjorer som är bosatta utomlands, som administreras av ministeriet för sociala och arbetsmarknadsfrågor.

24.8 Avgifter för konsulärt bistånd

24.8.1 När tas avgift ut för biståndet?

Den som får tillfälligt ekonomiskt bistånd ska betala en avgift för biståndet. Avgiften betalas i samband med återbetalning av biståndet (2 § 1973 års lag). Avgiften är 10 procent av biståndsbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor, dock lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Beloppen har bestämts av regeringen i förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd.

Avgift ska också betalas för följande tjänster:

1. överföring till en utlandsmyndighet av pengar från enskilda eller av banktillgodohavanden eller liknande medel,
2. inväxling av checkar eller sedlar,
3. utbetalning för försäkringsbolags räkning.

Avgift tas inte ut för varaktigt ekonomiskt bistånd eller vid rättsligt bistånd.

När en honorärkonsul betalar ut tillfälligt ekonomiskt bistånd, som beslutats av en överordnad utlandsmyndighet, får han eller hon behålla ett belopp som motsvarar avgiften. Det framgår av UD:s föreskrifter (UF 1990:11) om avgifter för konsulärt bistånd som lämnas av honorärkonsuler. I övrigt tillfaller avgiften staten och får inte disponeras av UD.

24.8.2 Hur mycket pengar betalas in i form av avgifter?

Bestämmelsen om avgift infördes år 1982. Skälet var att en avgift förväntades bidra till att minska benägenheten att missbruka biståndet och bidra till en bättre ekonomisk planering före resan hos många resenärer. Det ansågs också rimligt att statens kostnader för verksamheten åtminstone till viss del skulle ersättas av biståndstagarna (prop.1981/82:35 s 6). Enligt en utredning som UD gjorde med hjälp av Riksrevisionsverket år 1981 för att kartlägga kostnaderna, kunde de administrativa kostnaderna för allmänt ekonomiskt bistånd då uppskattas till i genomsnitt 900 kr per ärende. Det har inte gått att få fram någon uppgift om hur höga de administrativa kostnaderna per ärende är idag. När avgiften infördes bestämdes den till 100 kr om biståndsbeloppet uppgick till högst 500 kr. Om biståndsbeloppet översteg 500 kr var avgiften

200 kr. Nivån på avgifterna för det konsulära biståndet ändrades senast 1990 (Förordning 1990:245).

Antalet ärenden där ekonomiskt bistånd betalas ut är begränsat. I de allra flesta fall kan utlandsmyndigheterna lösa de problem som resenärerna har genom rådgivning och hjälp till självhjälp. Antalet ärenden där avgift togs ut var under år 2000 ca 245, varav 102 avsåg penningöverföringar. Det går inte att få fram någon exakt siffra på antalet ärenden, eftersom bistånd som lämnats av utlandsmyndigheterna med stöd av det generella bemyndigandet inte finns med i statistiken. Uppgiften när det gäller dessa ärenden bygger på de uppgifter som utlandsmyndigheterna själva lämnat som svar på kommitténs enkät. Det belopp i form av avgifter för ekonomiskt bistånd som flöt in till statskassan under år 2000 var 304 989 kr.

24.8.3 Tar andra länder ut avgifter för ekonomiskt bistånd?

Praxis när det gäller avgift för ekonomiskt bistånd varierar inom EU. Några länder tar inte ut någon avgift för ekonomiskt bistånd (*Belgien, Frankrike, Luxemburg, Storbritannien och Österrike*) medan andra gör det. *Danmark* tar t.ex. ut en avgift på 450 DKK (ca 550 kr), dock inte i försäkringsärenden eller vid överföring av pengar från anhöriga, och *Irland* tar ut en avgift på 25 IRP (ca 290 kr) för tillfälligt ekonomiskt bistånd. *Nederländerna* tar ut en avgift på 50 NLG (ca 200 kr) för överföring av pengar. *Finland* tar ut 300 FIM (ca 450 kr) i avgift för ekonomiskt bistånd och vid hjälp med förmedling av pengar, dock inte vid bistånd på 150 FIM som kan lämnas för att avhjälpa omedelbar nöd. *Norge* tar ut en avgift på 10 procent dock minst 200 NOK (ca 220 kr) och maximalt 4 000 NOK (ca 4 440 kr) för överföring av pengar.

24.9 Kommitténs bedömning

Under år 2000 utbetalades totalt ca 2,2 miljoner kr från anslaget för ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet. Av detta avsåg hälften, dvs. ca 1,1 miljoner kr varaktigt ekonomiskt bistånd. Resten avsåg tillfälligt ekonomiskt bistånd efter bemyndigande av UD (625 303 kr), bistånd till försvarare m.m. i brottmål (170 488 kr) och kostförstärkning till frihetsberövade (32 847 kr). Ett belopp på ca 265 000 kr utbetalades i tillfälligt ekonomiskt bistånd med stöd av det generella bemyndigandet

under perioden september 1999–september 2000. Uppgiften om hur mycket pengar som utbetalats av utlandsmyndigheterna med stöd av det generella bemyndigandet bygger på de svar som lämnats på den enkät som kommittén skickat ut. Det exakta beloppet avseende år 2000 går inte att få fram med hjälp av befintlig statistik. Nettokostnaden är lägre eftersom biståndet är återbetalningspliktigt. Även om en viss del av de skulder som uppkommer efterges, jämkas eller preskriberas betalas en del av pengarna (ca 30 %) tillbaka till staten (se kap. 25).

Om man jämför med vad flera andra länder i Europa lägger ut på ekonomiskt bistånd är beloppet inte särskilt högt. *Nederländerna* har ett betydligt högre anslag vilket beror på att de ger ett omfattande bistånd till nederländska medborgare som sitter i fängelse utomlands. De mycket höga kostnaderna för länder som t.ex. *Frankrike* och *Spanien* förklaras av att de har omfattande sociala biståndsprogram för medborgare som är bosatta utomlands.

Kommittén anser att det belopp som utbetalats i konsulärt ekonomiskt bistånd under de senaste åren inte är orimligt högt. Med tanke på det stora antalet resenärer (år 1999 gjordes över 8 miljoner utlandsresor) är det ett förhållandevis litet antal personer som fått ekonomiskt bistånd. Detta beror bl.a. på att resenärerna i allt högre utsträckning klarar sig själva. En annan viktig anledning till det är att UD och utlandsmyndigheterna varit så återhållsamma med att lämna ekonomiskt bistånd och i stället lagt ner mycket arbete på rådgivning och hjälp till självhjälp. Kommittén anser att utlandsmyndigheterna även i fortsättningen bör vara restriktiva med att lämna ekonomiskt bistånd.

Kommittén har föreslagit vissa förändringar beträffande det varaktiga ekonomiska biståndet och bistånd till försvarare i brottmål, som på sikt kan ge upphov till vissa besparingar (se kap. 12.9 och 14.13). Kommittén anser inte att det finns någon möjlighet att föreslå några ytterligare skärpningar i lagstiftningen, som skulle innebära minskade möjligheter att lämna bistånd.

Ett sätt att få ned kostnaderna för verksamheten är att resenärerna i ökad utsträckning tar eget ansvar genom att försäkra sig. Kommittén har föreslagit vissa åtgärder för att öka allmänhetens riskmedvetande och kunskap om möjligheten att försäkra sig vid utlandsvistelse (se kap. 23.13).

Utlandsmyndigheternas arbete med rådgivning och hjälp till självhjälp innebär att kostnaderna för personal och administration är relativt höga. En visst belopp flyter in till statskassan i form av

avgifter för biståndet. Detta motsvarar dock inte på långa vägar de administrativa kostnaderna för biståndet. Att höja avgiften skulle bara innebära ett marginellt tillskott av resurser för staten.

De svenska utlandsmyndigheterna kan, lika litet som andra länders utlandsmyndigheter, undandraga sig ansvaret att bistå de människor, som utan eget förvällande råkar i nöd utomlands. Genom det ökande resandet riskerar allt fler svenskar att råka ut för olyckor, naturkatastrofer m.m. utomlands. Utvecklingen mot ett allt större antal resenärer och därmed större krav på konsulärt bistånd kommer med all sannolikhet att fortsätta. Det betyder behov av beredskap för akuta konsulära insatser på samtliga utlandsmyndigheter eftersom tendensen är att resenärer i allt högre utsträckning söker sig även till nya resmål. Det betyder också behov av förstärkning av resurserna för konsulärt bistandsarbete på de tungt belastade myndigheterna. Det konsulära biståndet är en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen och måste ges de resurser, den kompetens och det utrymme som arbetet kräver.

Det konsulära ekonomiska biståndet är efterfrågestyrt. Det går därför inte att göra några exakta beräkningar av kostnaderna under de kommande åren. Enligt kommitténs bedömning kommer dock inte de förslag som lämnats att innebära några nämnvärda ökade kostnader för staten. De kostnadsökningar som föreslås är marginella och bör klaras genom omfördelning av resurser och rationaliseringar inom utrikesförvaltningen. Några av förslagen kan på sikt komma att innebära vissa besparingar.

25 Återbetalning av konsulärt bistånd och återkrav av fordringar

Förslag:

UD ska inte längre kunna efterge eller jämka skyldigheten att betala tillbaka tillfälligt ekonomiskt bistånd. När det gäller återbetalning av bistånd till försvarare m.m. i brottmål och till brottsoffer föreslås inte någon ändring i sak. UD:s rutiner för överlämnade av ärenden till kronofogdemyndigheten för indrivning och återredovisning av ärendena ses över i samråd med Riksskatteverket och Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Varaktigt ekonomiskt bistånd ska inte betalas tillbaka. När en utlandsmyndighet betalar kostnaden för lokal begravning av en svensk medborgare som avlidit utomlands ska kostnaden stanna på statsverket.

25.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva hur frågor om återkrav av konsulärt bistånd hanteras och vilken ekonomisk effekt detta får. I uppdraget ingår också att lämna förslag på hur återkrav av bistånd ska prövas och hur indrivning ska ske. En jämförelse ska också göras med övriga nordiska länder och andra länder inom EU.

I detta avsnitt redogörs för när biståndet ska betalas tillbaka, hur mycket pengar som staten härigenom får tillbaka samt hur återkrav av fordringarna sker idag. Vidare lämnas förslag till vissa förändringar vad gäller skyldigheten att återbetala ekonomiskt bistånd och av hanteringen av återkraven.

25.2 Återbetalning av det ekonomiska biståndet

25.2.1 När ska biståndet betalas tillbaka?

Den som har fått *tillfälligt ekonomiskt bistånd* är skyldig att betala tillbaka det. Om ett barn under 18 år har fått bistånd är också barnets vårdnadshavare skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet och betala avgiften (2 § 1973 års lag).

Krav på återbetalning gäller i princip även *varaktigt ekonomiskt bistånd* men det förekommer mycket sällan att sådant bistånd betalas tillbaka. Utlandsmyndigheten ska bevaka fordringen när den som har fått biståndet avlider. Med få undantag saknas medel i dödsboet. I enstaka fall har återbetalning skett i samband med att biståndstagarens ekonomiska situation förbättrats.

UD får jämka eller efterge betalningsskyldigheten om det finns särskilda skäl med hänsyn till biståndstagarens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. UD kan också medge att biståndet får betalas tillbaka enligt en avbetalningsplan som man kommer överens med biståndstagaren om.

När det gäller återbetalning av *bistånd för rättsskydd*, dvs. bistånd för försvarare eller tolk i brottmål, gäller följande:

Enligt 5 § 1973 års lag ska den som fått bistånd betala tillbaka beloppet om han eller hon dömts för brottet. Återbetalningsskyldigheten får jämkas eller efterges om det finns skäl till det med hänsyn till brottsligheten eller biståndstagarens personliga och ekonomiska förhållanden. Om den fängslade har *frikänts* ska biståndet betalas tillbaka bara om det finns särskilda skäl. I praktiken torde det aldrig ha förekommit att någon som har frikänts ålagts att betala tillbaka bistånd.

Jämkning eller eftergift sker enligt principerna i 31 kap. rättegångsbalken (RB). Om straffet är fängelse, och biståndstagaren ännu inte avtjänat det när frågan om återbetalning prövas, efterges som regel biståndet. Eftergift sker i detta fall i analogi med den praxis som gäller för återbetalning av rättsbistånd som lämnats personer som har dömts vid svenska domstolar. En fånges ekonomiska situation anses vara sådan att krav på återbetalning inte kan ställas på honom eller henne.

Om *förfarandet har nedlagts utan att skuldfrågan har avgjorts* genom dom, ska biståndet betalas tillbaka om det med hänsyn till omständigheterna är skäligt (5 § tredje stycket 1973 års lag). Ärendena bedöms från fall till fall. Om UD beslutar att biståndet

ska betalas tillbaka, bestäms beloppets storlek på samma sätt som vid fällande dom.

Enligt praxis ska biståndet som regel inte betalas tillbaka om förfarandet har nedlagts därför att det inte föreligger misstanke om brott. Om däremot biståndstagaren har frisläppts före rättegången och den nedlagts därför att han eller hon håller sig undan ska som regel återbetalning ske enligt samma principer som vid fällande dom.

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

Enligt 7 § 1973 års lag ska bestämmelserna i 31 kap. 1 § RB om att kostnaderna i vissa fall ska stanna på statsverket tillämpas även för bistånd som lämnats för försvarare i brottmål utomlands.

Det är UD som prövar frågor om återbetalningsskyldighet. UD:s beslut kan överklagas till Länsrätten i Stockholm. Så har också skett vid ett flertal tillfällen under de senaste åren.

I 2 § 1973 års lag finns också en bestämmelse om att i de fall en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg har fått tillfälligt ekonomiskt bistånd för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, så är även redaren skyldig att betala tillbaka biståndsbeloppet och betala avgiften till staten. Det kan t.ex. gälla fall då en sjöman blir kvarlämnad i en hamn och måste resa till en annan ort för att kunna gå ombord på fartyget igen.

25.2.2 När kan UD jämka eller efterge skyldigheten att betala tillbaka tillfälligt ekonomiskt bistånd?

Av förarbetena till 1973 års lag framgår följande: Avgörande för om en ansökan om eftergift eller jämkning ska bifallas ska vara en helhetsbedömning av biståndstagarens ekonomiska och sociala situation. Då ska man inte bara ta hänsyn till förhållandena vid det tillfälle då biståndet gavs utan också förändringar som inträffar därefter. Det påpekas vidare att bistånd i en tillfällig nödsituation utomlands inte utgör socialhjälp i egentlig mening. Det saknas därför skäl att låta praxis på socialhjälpområdet vara vägledande när det gäller frågan om skyldigheten att betala tillbaka biståndet. Någon särbestämmelse har inte ansetts påkallad för de fall då

psykiskt sjuka och missbrukare åläggs att betala tillbaka kostnader för hemtransport. Däremot kan deras tillstånd beaktas vid bedömningen av frågan om eventuell eftergift av återbetalningsskyldigheten (prop. 1972:132 s.156 och 207).

25.2.3 UD:s praxis när det gäller jämkning och eftergift av ekonomiskt bistånd

År 1997 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet helt eller delvis i 35 fall. Av dessa avsåg 10 advokatkostnader, 4 kostnader för tolk respektive översättning i rättsärenden, 1 kostnader för nådeansökan m.m., 1 begravningskostnader, 1 sjukvårdskostnader m.m. för avliden. De övriga avsåg hemresa, provisoriskt pass, kost och logi m.m.

År 1998 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 41 fall. Av dessa avsåg 13 advokatkostnader, 2 kostnader för översättning i rättsärenden och 11 kostnader för begravning eller hemtransport av avliden. De övriga avsåg hemresa, kost och logi m.m.

År 1999 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 12 fall, varav 6 avsåg advokatkostnader, 2 översättning m.m. i rättsärenden och 4 hemresa/evakuering.

År 2000 eftergavs skyldigheten att betala tillbaka biståndet i 24 fall, varav 10 avsåg advokatkostnader, 1 sjukvårdskostnader och 1 begravningskostnader. De övriga avsåg hemresa/evakuering och logi m.m.

Följande belopp har eftergivits av UD under åren 1997–2000:

1997: 347 928 kr
1998: 597 736 kr
1999: 327 509 kr
2000: 353 442 kr

Den övervägande delen av de kostnader som eftergivits avser bistånd i brottmål. Av de belopp som eftergivits avsåg följande belopp kostnader för advokat, tolk, översättning, nådeansökan eller överförande av straffverkställighet i brottmål :

1997: 157 561 kr, dvs. 45 %
1998: 426 633 kr, dvs. 71 %
1999: 305 784 kr, dvs. 93 %
2000: 186 762 kr, dvs. 54 %

I några andra fall har det rört sig om höga kostnader för sjukvård och hemtransport av svårt sjuka personer som saknat reseförsäkring samt av bistånd som utgivits till personer som senare avlidit och inte efterlämnat några medel.

När biståndstagaren saknar medel att betala tillbaka biståndet och uppbär socialbidrag för sin försörjning brukar UD först meddela uppskov med återbetalningen för att senare på nytt pröva betalningsförmågan. Att en person uppbär socialbidrag anses inte i sig utgöra skäl för att efterge biståndet.

25.2.4 Beslut av länsrätten

Länsrätten i Stockholm har i flera ärenden under de senaste åren prövat överklaganden i ärenden där UD beslutat om återbetalningsskyldighet av tillfälligt ekonomiskt bistånd. I flertalet fall har överklagandet avslagits. Om beslutet överklagats till kammarrätten har som regel prövningstillstånd inte lämnats.

Länsrätten har dock vid några tillfällen kommit till en annan bedömning än UD när det gäller frågan om en skuld ska efterges eller inte med hänsyn till biståndstagarens ekonomiska och sociala situation och bifallit överklagandet. Se t.ex. länsrättens dom 2000-06-16 mål nr 4080-00. Ärendet gällde om biståndstagaren skulle betala tillbaka ett bistånd på 84 268 kr inklusive avgift som hon fått för hemtransport av sitt svårt sjuka barn. Försäkringsbolaget lämnade inte någon ersättning. I detta ärende fann domstolen att särskilda skäl för eftergift av betalningsskyldigheten förelåg vid en samlad bedömning av omständigheterna när biståndet lämnades och biståndstagarens nuvarande ekonomiska förhållanden.

I ett annat ärende (länsrättens dom 2000-06-22 mål nr 9428-00) kom domstolen fram till en annat beslut. Skulden uppgick här till 11 184 kr och avsåg bistånd för hemresa. Det förhållandet att biståndstagaren uppbär socialbidrag ansågs inte utgöra något hinder för återbetalningsskyldighet. Familjens totala inkomster (bostadsbidrag, barnbidrag, föräldrapenning och socialbidrag) överskred något kronofogdemyndigheternas förbehållsbelopp vid löneutmätning.

I en annan dom av länsrätten (2000-12-11 mål nr 15019-00) gjorde rätten den bedömningen att skulden, som uppgick till 92 727 kronor, skulle jämkas med två tredjedelar. Länsrätten ansåg att det var ett starkt vägande intresse att biståndstagaren kunde se

ett slut på skuldsättningen inom räckhåll och fann därför att det fanns särskilda skäl att jämka skulden. Som utgångspunkt för länsrättens bedömning av vilken ekonomisk nivå biståndstagaren ansågs ha rätt till i dagsläget och de närmaste åren, hänvisades till den riksnorm som gäller för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (1980:620) då den kan anses som en miniminivå för ett uthärdligt liv. Biståndet avsåg kostnader för sjukvård utomlands som inte ersattes av försäkringsbolaget eftersom vistelsen utomlands översteg 45 dagar.

25.3 Hur handlägger UD ärenden om återkrav?

UD handlägger ärenden om återkrav i enlighet med förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och tillämpas på sådana fordringar som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. I förordningen finns bestämmelser om hur myndigheterna ska driva in fordringarna.

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd måste fylla i en särskild blankett, där man förbinder sig att återbetala biståndsbeloppet och betala fastställd avgift inom en månad efter det att man fått en faktura på summan.

Ärenden om återkrav av ekonomiskt bistånd handläggs inom UD på två olika enheter, dels på administrationsenheten (redovisningssektionen), dels på enheten för internationell civilrätt och konsulära biståndsfrågor (i fortsättningen kallad den konsulära enheten). Redovisningssektionen skickar först en faktura på biståndsbeloppet och avgiften till biståndstagaren. Om betalning sker inom föreskriven tid är ärendet slutbehandlat. Vid utebliven betalning skickas en påminnelse med uppmaning att betala inom 10 dagar. Om betalning inte sker då heller lämnas ärendet över till den konsulära enheten.

Om det utskickade brevet kommit i retur från posten som obeställbart på grund av att personen har flyttat, kontrollerar handläggaren på UD med skattemyndigheten och polisens register om det finns någon ny adress att skicka en påminnelse till. Finns det ingen ny adress får ärendet vila ett par månader. Sedan undersöks på nytt om det finns någon ny adress.

Om personen bara har låtit bli att betala utan att uppge orsak upprättas ett beslut som undertecknas av chefen för den konsulära enheten och skickas rekommenderat med mottagningsbevis.

Beslutet kan antingen innebära att biståndstagaren ska betala inom 4 veckor, eller att skulden ska jämkas eller efterges. UD kan också ge anstånd med betalningen och komma överens med biståndstagaren om en avbetalningsplan. Om biståndstagaren begär att få anstånd med betalningen kan detta medges med högst ett år med stöd av förordningen om hanteringen av statliga fordringar. Innan anstånd beviljas undersöker handläggaren på UD de uppgifter personen lämnat om sina inkomster med skattemyndigheten respektive försäkringskassan.

När det gäller *bistånd i brottmål* skickar handläggaren på UD en blankett till biståndstagaren med begäran om inkomst- och förmögenhetsuppgifter. Efter beredning upprättas ett beslut som undertecknas av chefen för den konsulära enheten. Beslutet kan antingen gå ut på att biståndstagaren ska betala inom 4 veckor eller att skulden ska jämkas eller efterges. UD kan också ge anstånd med betalningen och komma överens med biståndstagaren om en avbetalningsplan.

Om biståndstagaren inte överklagar UD:s beslut och inte betalar, överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten om det finns ett kvitterat mottagningsbevis. Om brevet kommer i retur för att det inte hämtats ut inom föreskriven tid (en månad) kan UD begära handräckning av polisen för delgivning genom stämningsman.

Om biståndstagaren överklagar, tar UD ställning till om beslutet ska omprövas, t.ex. om det uppstått nya omständigheter. Om beslutet inte ändras av UD, överlämnas ärendet till länsrätten med ett yttrande från UD. Därefter kan det bli fråga om prövning i högre instans. När domen vunnit laga kraft överlämnas ärendet till Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

En tjänsteman på den konsulära enheten sysslar på heltid med återkrav av bistånd. Antalet ärenden är i genomsnitt ca 200 per år. Under 1999 slutbetalade 26 personer sina lån och under 2000 var det 42 personer som gjorde det. En ungefärlig uppskattning är att UD får tillbaka ca 30 % av biståndet.

På UD förs en särskild förteckning över de personer som inte har betalat tillbaka tidigare beviljat ekonomiskt bistånd eller som missbrukat detta, den s.k. kravlistan. Förteckningen skickas ut till utlandsmyndigheterna med jämna mellanrum. Den som inte har återbetalat tidigare lämnat bistånd kan inte utan vidare få nytt bistånd.

25.4 När preskriberas fordran?

Enligt 3 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. som också gäller andra fordringar avseende allmänna medel preskriberas fordran efter fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning. Om UD helt eller delvis medger anstånd med betalningen, preskriberas fordran tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla.

Av UD:s fordringar avseende ekonomiskt bistånd preskriberades följande belopp under åren 1997–2000:

1997: 81 192 kr
1998: 71 163 kr
1999: 73 643 kr
2000: 42 535 kr

Detta motsvarade år 1998 10 % av det belopp som utlandsmyndigheterna under det året utbetalade i tillfälligt ekonomiskt bistånd och rättsbistånd efter bemyndigande av UD. För år 1999 var motsvarande siffra 9 % och för år 2000 5 %.

25.5 Indrivning via kronofogdemyndigheten

25.5.1 Ärenden som överlämnats av UD

Om biståndstagaren inte återbetalar beloppet frivilligt överlämnar UD ärendet till Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Först skickas dock ett brev till biståndstagaren som delges genom mot-tagningsbevis. Kronofogdemyndigheten i Stockholm registrerar ärendet, som sedan handläggs av respektive kronofogdemyndighet i det län där biståndstagaren bor.

Följande belopp har av UD överlämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning:

1997: 504 747 kr
1998: 180 903 kr
1999: 137 652 kr
2000: 106 219 kr

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har inregistrerat 106 inkomna ärenden från UD under år 1997, 81 ärenden under år 1998,

20 ärenden under år 1999 och 27 ärenden under år 2000. Antalet ärenden har alltså minskat betydligt under de senaste åren. Det finns inte någon redovisning av hur mycket pengar kronofogdemyndigheten lyckas driva in. De pengarna återförs till statsbudgeten utan någon återredovisning till UD.

25.5.2 Förfarandet hos kronofogdemyndigheten

Förfarandet vid kronofogdemyndigheterna sker i enlighet med lagen (1993: 891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Indrivningen inleds i regel genom att myndigheten skriftligen anmanar gäldenären att betala. Kronofogdemyndigheten ska göra den utredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs för att man ska kunna bestämma vilken indrivningsåtgärd som är lämplig, en s.k. gäldenärsutredning.

I vissa fall kan kronofogdemyndigheten bevilja uppskov med betalningen och bestämma att skulden ska betalas genom avbetalning. Det kan t.ex. ske om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden. Bara om det finns synnerliga skäl får uppskov som inte förenas med villkor om avbetalning beviljas för längre tid än ett år. Sedan passiviseras fordringen, dvs. den är vilande till dess att det uppkommer möjligheter att driva in den.

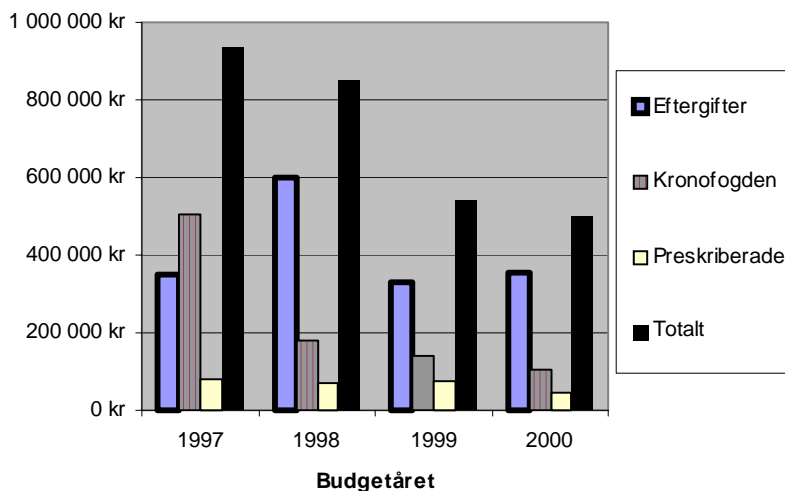
Kronofogdemyndigheten får avbryta indrivningen tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Fordringen preskriberas efter 5 år från det att den överlämnats till kronofogdemyndigheten.

I 7 kap. utsköningsbalken (UB) finns bestämmelser om utmätning i lön, pension, sjukpenning m.m. Utmätning av lön ska bara ske om det är försvarligt med hänsyn till det belopp som kan beräknas flyta in. I 5 § finns bestämmelser om den del av lönen, det s.k. förbehållsbeloppet, som inte får tas i anspråk vid utmätning.

25.6 Hur mycket utbetalat bistånd betalas inte tillbaka?

Bilden nedan visar vilka belopp UD under åren 1997–2000 inte kunnat få tillbaka på grund av att biståndet eftergivits, kravet överlämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning eller fordringen preskriberats. På grund av eftersläpningen i

hanteringen av återkraven hänför sig beloppen till bistånd som utbetalats flera år tillbaka i tiden.



25.7 En jämförelse med andra länder

Sammanfattning

Ekonomiskt bistånd är i EU/EES-länderna oftast förenat med krav på återbetalning. Om biståndstagaren inte betalar tillbaka utbetalt bistånd finns olika metoder för återkrav och sanktioner. I några länder (*Irland, Nederländerna* och *Norge*) dras passet in till dess skulden är betald. I *Storbritannien* utfärdas inget nytt pass förrän skulden har reglerats. Många länder tillämpar ett system där biståndstagaren undertecknar en förbindelse att betala tillbaka biståndet inom en viss tid. Om så inte sker, överlämnas ärendet till någon annan instans (polismyndighet, domstol, skattemyndighet, finansdepartementet etc.). Endast i ett fåtal länder är det utrikesministeriet som hanterar frågor om återkrav för biståndstagare som inte betalat inom föreskriven tid. Underlåtenhet att betala tillbaka utbetalt bistånd utgör i de tillfrågade länderna – liksom i Sverige – i allmänhet hinder för att få ytterligare bistånd.

Hur hanterar andra länder återkrav av ekonomiskt bistånd?

Belgien: Biståndet ska betalas tillbaka omedelbart efter det att biståndstagaren kommit hem till Belgien. Om det inte sker överlämnas ärendet till finansdepartementet för indrivning.

Finland: Den som söker ekonomiskt bistånd får underteckna en förbindelse att betala tillbaka biståndet. Om betalningen uteblir blir det fråga om indrivning. Skulden kan efterges om den som fått biståndet är medellös eller om det finns andra särskilda skäl. År 1999 ingicks 38 återbetalningsförbindelser. I bara 20 % av fallen betalades biståndet tillbaka.

Frankrike: Om förskottsinsbetalning inte sker och biståndstagaren inte självmant återbetalar lånet vid anmaning sker indrivning genom sedvanliga betalningsförelägganden. Ca 50 % av biståndet betalas tillbaka. Det sociala biståndet till franska medborgare som är bosatta utomlands behöver inte betalas tillbaka.

Irland: Utrikesministeriet skriver till biståndstagaren och uppmanar honom eller henne att återbetala omedelbart eller genom avbetalning. I avvaktan på att skulden betalas tillbaka dras passet in. Utlandsmyndigheten tar det ordinarie passet i beslag inför biståndstagarens hemresa och utfärdar i stället ett provisoriskt pass avsett enbart för hemresan. Det ordinarie passet överlämnas till utrikesministeriet, där man behåller det till dess att skulden betalats. De personer som inte betalat tillbaka tidigare lämnat bistånd antecknas på en lista där det också anges att något nytt pass inte får utfärdas förrän skulden är betald.

Italien: Biståndstagaren måste underteckna en förbindelse att betala tillbaka biståndet. En kopia sänds till utrikesministeriet och en kopia till behörig polismyndighet. Om biståndstagaren inte återbetalar lånet inom överenskommen tid vänder sig utrikesministeriet till polismyndigheten som i sin tur kallar biståndstagaren och uppmanar honom eller henne att betala.

Luxemburg: Innan en utlandsmyndighet lämnar ekonomiskt bistånd måste den begära tillstånd av utrikesministeriet. Sökanden måste lämna uppgifter om anhöriga, arbetsgivare eller andra som kan garantera återbetalning av biståndet. Sökanden måste fylla i en blankett om skulden som sänds till utrikesministeriet för att det ska kunna kräva tillbaka pengarna.

Nederländerna: Utrikesministeriets redovisningsavdelning hanterar ärenden om återkrav av ekonomiskt bistånd. Om det är nödvändigt, kan återbetalning ske genom avbetalning. För att försäkra sig om att biståndet används för hemresa och sedan

betalas tillbaka tar utlandsmyndigheten hand om det ordinarie passet och ersätter det med ett provisoriskt pass för hemresan. Passet lämnas inte tillbaka förrän personen har återvänt till Nederländerna och har betalat tillbaka skulden. Enligt den nederländska passlagen är det egentligen inte tillåtet att lägga beslag på passet. Därför kan inga åtgärder vidtas mot de personer som motsätter sig detta.

I *Norge* sköts hanteringen av återkrav av skattemyndigheterna (skattefogden), som driver in skulden om man inte kommer överens med biståndstagaren om återbetalning. När ekonomiskt bistånd betalats ut rapporterar utrikesdepartementet till skattemyndigheten, som sköter införsel i lön, pension eller ersättning från försäkringskassan om inte biståndet betalas tillbaka direkt efter hemkomsten. Skattemyndigheten rapporterar tillbaka till utrikesdepartementet hur återbetalningen fortlöper. Fungerar inte återbetalningen kan resenären nekas bistånd nästa gång han eller hon söker det. Dessutom kan passet dras in. Utrikesdepartementet kan i samråd med skattemyndigheten besluta om avskrivning av skulden.

Portugal: Biståndstagaren måste underteckna en förbindelse att betala tillbaka biståndet. Om återbetalning ej sker kan ärendet överlämnas till domstol. Om en person helt saknar förmåga att betala kan kostnaden stanna på staten. Om biståndstagaren inte betalar tillbaka biståndet och vägrar att inställa sig inför rätta, fräntas han eller hon sin rätt att få ett pass .

Spanien: Om biståndet inte betalats tillbaka inom tre månader överlämnas ärendet till skattemyndigheten för indrivning alternativt avskrivning av skulden.

Storbritannien: Ungefär 50 % av det ekonomiska bistånd som betalats ut betalas tillbaka. Utrikesministeriet skickar högst två kravbrev, sedan skriver man av skulden. Om biståndet inte betalas tillbaka kan det vara hinder för att få ett nytt ordinarie pass. Däremot kan biståndstagaren få ett provisoriskt pass som gäller 3 månader. Det gamla passet tas inte i beslag. Det finns inte någon bestämmelse i lag om detta.

Tyskland: Utrikesministeriet eller utlandsmyndigheten skickar en faktura till biståndstagaren. Förbunds nämnden för Förvaltningar (Bundesverwaltungsamt) öppnar ett konto för biståndstagaren, till vilket beloppet ska betalas in. Samtidigt informeras biståndstagaren om att han eller hon kan inkomma med eventuella kommentarer inom 4 veckor. Om biståndstagaren inte betalar in beloppet och inte heller har överenskommit med nämnden om en

återbetalningsplan kan den vidta tvångsåtgärder för att driva in skulden.

Österrike: Varje gång ekonomiskt bistånd lämnas antecknas det i biståndstagarens pass. När biståndstagaren kan uppvisa ett bevis på att han eller hon betalat tillbaka skulden stryks anteckningen. Det finns ingen bestämmelse i lag om att utrikesministeriet kan hålla inne passet eller vägra att utfärda ett nytt pass på grund av att en person inte betalat en skuld.

25.8 Överväganden

Med nuvarande hantering av återkrav av ekonomiskt bistånd får UD tillbaka ca 30 % av det bistånd som betalats ut. Detta kan jämföras med t.ex. *Storbritannien* som, enligt uppgift från utrikesministeriet, får tillbaka ca 40–50 % och *Frankrike* som får tillbaka ca 50 %.

Återbetalningsskyldigheten är reglerad i lag. Enligt 1973 års lag prövar UD frågor om återbetalningsskyldighet både för allmänt ekonomiskt bistånd och för bistånd i brottmål och till brottsoffer. När det gäller allmänt ekonomiskt bistånd får UD efterge eller jämka betalningsskyldigheten om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till den betalningsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Prövningen ska ske utifrån en helhetsbedömning av biståndstagarens ekonomiska och sociala situation.

Är det nödvändigt att ha regler om eftergift eller jämkning av skyldigheten att betala tillbaka allmänt ekonomiskt bistånd?

En sökandes förutsättningar att betala tillbaka biståndet prövas aldrig när biståndsbehovet undersöks. Man prövar då inte heller möjligheten att efterge betalningsskyldigheten. Detta sker först sedan alla kostnader i ärendet redovisats till UD. Det kan knappast anses ingå i de normala arbetsuppgifterna för UD att pröva om personer som har fått bistånd, har möjlighet att betala tillbaka detta eller om skulden ska efterges. Det finns inte heller något specifikt intresse för UD att göra en sådan prövning. Den besparing UD skulle kunna göra genom att upphöra med denna hantering skulle kunna innebära ökat ekonomiskt utrymme att hantera sakfrågorna.

Utrikesministerierna i flera andra jämförbara länder i Europa prövar inte biståndstagarnas betalningsförmåga. Om skulden inte

betalas tillbaka inom föreskriven tid sker i allmänhet indrivning direkt via skattemyndigheter eller andra behöriga myndigheter.

Hantering av återkrav skulle förenklas om nuvarande bestämmelse om UD:s möjlighet till jämkning och eftergift av skyldigheten att betala tillbaka tillfälligt ekonomiskt bistånd avskaffades. Ett ärende skulle då kunna överlämnas till kronofogdemyndigheten direkt efter det att UD skickat en betalningsanmaning till biståndstagaren med uppgift om förfallodag. Det skulle då ankomma på kronofogdemyndigheten att pröva frågor om uppskov med betalningen.

Kronofogdemyndigheten har möjlighet att göra en samordnad utredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden baserad på information som kan ha samlats in i tidigare mål. Om ärendena om återkrav av bistånd överlämnades till kronofogdemyndigheten på ett tidigare stadium än som nu är fallet skulle det leda till att indrivningen blev mer effektiv och att man fick en samlad bedömning av gäldenärens betalningsförmåga. Det skulle också betyda att skulder som avser ekonomiskt bistånd skulle hanteras på samma sätt som andra skulder till staten, t.ex. skatt och olika avgifter. Om biståndstagaren inte kan betala tillbaka beloppet omedelbart kan kronofogdemyndigheten - på samma sätt som UD nu gör - i vissa fall bevilja uppskov och bestämma att skulden ska avbetalas.

Ett skäl som kan anföras *emot* förslaget är att en person som är villig att återbetala beloppet till UD genom avbetalning, kan få en betalningsanmärkning när ärendet överlämnas till kronofogdemyndigheten. Information lämnas automatiskt till kreditupplysningsföretagen när vissa fordringar till staten i s.k. allmänna mål inregistreras hos kronofogdemyndigheten. Det gäller bl.a. fordringar enligt 1973 års lag. Det innebär att företagen kan få fram ett skuldsaldo som gäldenären har gentemot staten. Uppgiften ligger kvar i kreditupplysningsföretagens register under tre år från det att den sista åtgärden för indrivning vidtagits av kronofogdemyndigheten, oavsett om gäldenären under tiden har betalat skulden. De nackdelar som detta medför är att gäldenären kan ha svårigheter att under en period av tre år ingå avtal om avbetalningsköp, ingå hyresavtal m.m.

Detta bör dock inte enligt kommitténs mening anses som ett så allvarligt problem att det skulle motivera att förslaget inte skulle kunna genomföras. Däremot bör biståndstagaren få en viss tid på sig att återbetala beloppet till UD. Ärendet bör därför inte överlämnas till kronofogdemyndigheten förrän den angivna fristen för

betalning gått ut. Om biståndstagaren under denna tid hör av sig till UD och begär att få avbetala beloppet bör denna begäran normalt kunna tillmötesgås.

Idag finns det inget sekretesskydd för sådana uppgifter hos kronofogdemyndigheterna som avser förpliktelser och beslut i mål och ärenden. De ska alltid lämnas ut om någon begär det. Regeringen föreslår i prop. 2000/01: 33 vissa förändringar i 9 kap. 13 § sekretesslagen (1980:100) som är av intresse i detta sammanhang. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2001. Enligt regeringens mening är det i vissa fall inte lämpligt från integritetssynpunkt att uppgifter om t.ex. en betalningsförsening är allmänt tillgängliga hos kronofogdemyndigheterna. Regeringen anser att detta problem bör lösas genom att uppgifterna omfattas av sekretess. Om en person vid ett enstaka tillfälle registreras hos kronofogdemyndigheten bör sekretess gälla. Uppgiften bör därmed inte få användas för kreditupplysning när skulden har betalats. Om en skuld betalats innan kronofogdemyndigheten fattat beslut om utmätning eller konstaterat att gäldenären saknar utmätningbara tillgångar kommer sekretess att gälla för samtliga uppgifter om gäldenären. Om en person däremot vid upprepade tillfällen inte betalat sina skulder bör emellertid uppgifter om skulderna kunna få användas i kreditupplysningsverksamheten. Om ansökan om verkställighet görs i mer än ett fall under en tvåårsperiod bör uppgifterna, enligt förslaget, inte längre omfattas av sekretess (prop. 2000/01:33 s. 188 ff.). De nya bestämmelserna kommer enligt kommitténs bedömning att leda till att nackdelarna för biståndstagarna att återkraven överlämnas till kronofogdemyndigheten kommer att minska.

Ett annat skäl som kan anföras *emot* att ett återbetalningsärende överlämnas till kronofogdemyndigheten på ett tidigare stadium än vad som sker idag, är att UD då skulle gå miste om de pengar som man annars skulle lyckas driva in. De pengar som kronofogdemyndigheten driver in återredovisas inte till UD.

I 20 § indrivningsförordningen finns en bestämmelse om redovisning av influtna medel. Riksskatteverket beslutar efter samråd med sökanden hur influtna medel ska betalas till sökanden om inte medlen ska föras direkt till statsbudgeten. En möjlighet är att Riksskatteverket beslutar att de medel som kronofogdemyndigheten driver in för fordringar enligt 1973 års lag ska betalas till UD. Denna fråga bör utredas närmare i samråd med Finansdepartementet och Riksskatteverket.

De som inte har betalat tillbaka tidigare beviljat bistånd kan som regel inte få något nytt bistånd. UD för en förteckning över dessa personer, den s.k. kravlistan. UD och Kronofogdemyndigheten i Stockholm bör komma överens om återrapportering till UD när en person har återbetalat biståndet så att vederbörande kan strykas från listan.

Återbetalning av varaktigt bistånd

Kommittén föreslår i kap. 12.9 att det varaktiga biståndet till svenskar bosatta utomlands successivt avvecklas.

Det är i praktiken ytterst sällan det är möjligt att återfå pengar som lämnats som varaktigt ekonomiskt bistånd. Kostnaden kan därför lika gärna stanna på statsverket. Detta skulle ligga i linje med hur flera andra länder, t.ex. *Frankrike* och *Spanien*, som lämnar olika former av socialt bistånd till medborgare som är bosatta utomlands, hanterar detta.

Kostnaderna för lokal begravning

Som framgår av kap. 2.7 kan lokal begravning på statsverkets bekostnad medges i vissa fall när en svensk medborgare avlidit utomlands. Det sker t.ex. som regel när en i Sverige bosatt avliden svensk medborgare var oförsäkrad och medellös och varken anhöriga eller landets myndigheter kan bekosta eller svara för hemtransporten av kvarlevorna eller en lokal begravning. I dessa fall bör pengarna inte krävas åter av dödsboet utan kostnaden bör stanna på statsverket.

Återbetalning av bistånd till försvarare i brottmål och bistånd till brottsoffer

Den övervägande delen av de skulder som eftergivits av UD avser *bistånd till försvarare* i brottmål. I flera fall har UD avskrivit skulden med en gång. Frågan om bistånd för försvarare ska återbetalas prövas enligt samma principer som gäller för offentligt biträde i Sverige. Prövningen sker i enlighet med bestämmelserna i 31 kap. RB. Det betyder att en prövning av om biståndet ska betalas tillbaka eller inte alltid måste ske.

Kommittén anser inte att det är möjligt att lägga över denna uppgift på någon annan myndighet. UD bör därför även fortsättningsvis pröva frågan om bistånd till försvarare ska betalas tillbaka eller inte. Det kan dock i vissa fall finnas anledning att avvakta med att pröva frågan om återbetalningsskyldighet för en person som dömts till fängelsestraff, till dess att personen frigivits. Frågan om biståndet ska efterges bör ske i analogi med den praxis som gäller för återbetalning av kostnaderna för offentlig försvarare för dem som dömts vid svenska domstolar.

Kommittén föreslår i kapitel 14.3 en skärpning av bestämmelserna om när bistånd till försvarare m.m. i brottmål ska kunna lämnas. Detta bör innebära att antalet ärenden kommer att minska.

UD bör också i fortsättningen pröva om *bistånd till brottsoffer* ska återbetalas. Sådant bistånd ska bara återbetalas om det är skäligt. Det förekommer sällan att bistånd till brottsoffer återkrävs.

Kan man dra in passet för den som inte betalar sin skuld?

I några länder (*Irland, Nederländerna, Norge och Storbritannien*) drar man in passet eller vägrar att utfärda ett nytt pass om biståndet inte betalas tillbaka omedelbart. Kommittén har övervägt om detta vore en möjlighet även för Sverige. Det skulle sätta press på biståndstagarna att snabbt betala tillbaka skulden och därigenom spara pengar åt staten. Kommittén har dock funnit att det varken är möjligt eller lämpligt att tillgripa en sådan metod mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. 12 § RF. (Se kap. 17.5).

25.9 Kommitténs förslag

1. UD ska inte längre pröva om tillfälligt ekonomiskt bistånd ska återbetalas respektive efterges eller jämkas. Det ska framgå av lagen att ekonomiskt bistånd som lämnats för hemresa, sjukvård m.m. vid nödsituationer samt för förstärkning till frihetsberövade ska betalas tillbaka. När det gäller återbetalning av bistånd för försvarare m.m. i brottmål samt bistånd till brottsoffer föreslås inte någon ändring i sak av nuvarande bestämmelser.
2. Varaktigt ekonomiskt bistånd ska inte längre vara återbetalningspliktigt.

3. När en utlandsmyndighet ersätter kostnaderna för lokal begravning av en svensk medborgare som avlidit utomlands bör kostnaden stanna på statsverket.
4. UD:s rutiner för överlämnande av ärenden till kronofogdemyndigheten för indrivning och för återredovisning av ärendena bör ses över i samråd med Riksskatteverket och Kronofogdemyndigheten i Stockholm .

26 Konsekvenser av kommitténs förslag

Inledning

I 15 § kommittéförordningen (1998:1474) åläggs samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa i vilken mån kommitténs förslag får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller också om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till de större företagen, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommittén bedömer inte att de förslag som läggs får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. När det gäller resenärer med psykiska och sociala problem som i sin vardag är beroende av stöd och hjälp i sin hemkommun, föreslår kommittén överläggningar mellan UD och företrädare för kommuner och landsting för att förebygga att dessa resenärer far illa när de reser utomlands. Bättre samverkan mellan vårdansvariga i kommunen och utrikesförvaltningen behövs när det gäller repatrierade, akut psykiskt sjuka resenärer.

Konsekvenser för brottsligheten

Ett ökande antal svenskar åtalas för brott utomlands. Kommittén föreslår att det inte längre ska vara en lagstadgad rättighet för den som misstänks för brott utomlands att få ekonomiskt konsulärt

bistånd till försvarare om det behövs för att den tilltalade ska få ett tillfredställande rättsskydd. Sådant bistånd ska endast utgå om det finns särskilda skäl. Kommittén bedömer inte att förändringen kommer att påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Konsekvenser för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen

Kommittén anser att det bör framgå i den nya lagen att konsulärt ekonomiskt bistånd även får ges till flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige utan att vara svenska medborgare. Under vissa omständigheter kan även andra utlänningar bosatta i Sverige få konsulärt bistånd. Genom att så långt som möjligt likabehandla personer som är bosatta här och har stark anknytning till landet kan förslaget i någon mån sägas bidra till att minska klyftorna mellan infödda svenskar och personer med annat etniskt ursprung.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommittén konstaterar att majoriteten av de tjänstemän som handlägger konsulära bistandsärenden både på utlandsmyndigheterna och på UD är kvinnor. Om detta mönster inte kan brytas är risken stor för att en traditionell uppdelning i "manliga" respektive "kvinnliga" uppgifter i utrikesförvaltningen cementeras. Kommittén anser att det biståndskonsulära arbetets status behöver höjas såväl i utrikesförvaltningen i stort som på varje utlandsmyndighet. Satsningar på internutbildning och ett regelbundet utbyte av idéer och erfarenheter genom ett internt, konsulärt nyhetsbrev kan bidra till att lyfta fram det biståndskonsulära arbetet och motverka det osynliggörande som annars ofta drabbar arbete som utförs av kvinnor.

Övriga generella direktiv

Kommitténs förslag har inga konsekvenser vad gäller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

DEL F

Bilagor

Kommittédirektiv



Översyn av lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

Dir.
2000:42

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Kommittén skall utreda och lämna förslag på vilket stöd – genom ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom sina utlandsmyndigheter skall ge svenska medborgare som befinner sig i utlandet.

Nuvarande bestämmelser om ekonomiskt bistånd

De grundläggande normerna om allmänt ekonomiskt bistånd finns i lagen (1973:137) om tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Lagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att utfärda närmare föreskrifter om det allmänna ekonomiska biståndet. Regeringen har delegerat till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att utfärda sådana föreskrifter.

Den aktuella lagen, 1973 års lag, skiljer på två typer av allmänt ekonomiskt bistånd: tillfälligt ekonomiskt bistånd och varaktigt ekonomiskt bistånd. Biståndet förskottas av statsmedel. Tillfälligt ekonomiskt bistånd kan i akuta nödsituationer beviljas en svensk medborgare som befinner sig utomlands och som är fast bosatt i Sverige. Det kan t.ex. avse matpengar, hemresebiljett eller sjukvårdskostnader. Varaktigt ekonomiskt bistånd kan betalas ut i form av periodiskt understöd till svenska medborgare som är bosatta i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet inte kan försörja sig.

Enligt 1973 års lag kan dessutom ekonomiskt bistånd i brottmål (rättsligt bistånd) lämnas till en svensk medborgare som vid en tillfällig vistelse utomlands berövats friheten genom beslut av utländsk domstol eller annan myndighet. Biståndet utgår i form av förskottering av kostnader för försvarare, rättegångskostnader m.m. Till den som är bosatt utomlands lämnas bistånd endast om det finns särskilda skäl. Lagen innehåller också bestämmelser om ekonomiskt bistånd till brottsoffer.

Ekonomiskt bistånd kan också lämnas till flyktingar eller statslösa personer som är bosatta i Sverige.

Den som fått ekonomiskt bistånd är i princip återbetalningsskyldig för beloppet. Man kan helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten om det finns särskilda skäl med hänsyn till biståndstagarens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. I fråga om återbetalningsskyldighet av rättsligt bistånd gäller likartade regler som för återbetalning av kostnader för offentlig försvarare efter rättegång i Sverige. Frågor om återbetalningsskyldighet för ekonomiskt bistånd prövas av Utrikesdepartementet.

Behovet av en översyn

Lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. har hittills inte moderniserats eller anpassats till nya förhållanden på ett mera genomgripande sätt.

Den ökade internationaliseringen och migrationen har lett till att antalet svenskar som tillfälligt eller under längre perioder befinner sig utomlands har ökat avsevärt jämfört med förhållandena vid lagens tillkomst. Ett stort antal svenskar väljer numera att under några år bosätta sig utomlands för att arbeta eller studera. Många bosätter sig också utomlands efter pensioneringen. Turistresandet ökar ständigt. Framför allt har resandet till vad som tidigare uppfattades som udda resorter ökat. Detta innebär också att kraven och förväntningarna på bistånd och andra former av service från svenska utlandsmyndigheter har ökat.

Socialtjänstlagen (1980:620) och rättshjälpslagen (1996:1619) har under senare år ändrats och anpassats efter nya förhållanden. Av relevans är också att reglerna för omhändertagande av psykiskt sjuka har förändrats. De regler som gäller för stöd till svenskar som råkar illa ut utomlands behöver därför ses över.

Regeringen överlämnade den 27 april 2000 till Lagrådet ett förslag om en ny lag om svenskt medborgarskap. Lagförslaget innebär bl.a. att det kan komma att bli aktuellt med dubbelt medborgarskap i fler fall än i dag. Den omständigheten att en person har dubbelt medborgarskap kan i vissa fall försvåra möjligheterna att ge konsulärt bistånd. Problemen i fråga om möjligheterna att ge konsulärt bistånd har sin grund i att en stat enligt folkrätten i princip inte har rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den andra staten. Det finns därför anledning att ta reda på vilka konsekvenser den föreslagna nya lagen om svenskt medborgarskap kan få för möjligheten att ge ekonomiskt eller annat bistånd till svenska medborgare i utlandet.

Uppdraget

Kommittén skall utreda och lämna förslag på vilket stöd – genom ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom sina utlandsmyndigheter skall ge svenska medborgare som befinner sig i utlandet. Kommittén skall lämna förslag till en ny eller omarbetad lag för sådant stöd.

Bakgrundsstudier

Som bakgrund skall kommittén göra en bred studie av hur nuvarande lagstiftning tillämpas i praxis och vilka kostnader den medför. I studien skall det ingå en beskrivning av verksamheten vid ett par av de i detta avseende mest belastade utlandsmyndigheterna. Studien skall ge svar på vilka det är som erfarenhetsmässigt söker hjälp, vilken slags hjälp som begärs och hur nuvarande regler tillämpas när det gäller fördelningen av ekonomiskt bistånd eller annat stöd på män respektive kvinnor. Studien skall också innefatta Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas roll samt i vad mån samverkan sker med andra svenska myndigheter eller andra organ.

Studien skall innehålla en kostnadsstudie samt en beskrivning av hur frågor om återkrav hanteras och vilken ekonomisk effekt detta får.

Kommittén skall belysa Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas roll när det gäller att informera allmänheten och

medierna om ärenden som gäller bistånd till svenska medborgare i utlandet och belysa olika frågeställningar som kan uppkomma i samband med detta.

Kommittén skall beskriva under vilka förutsättningar svenska medborgare som är bosatta i utlandet omfattas av svensk socialförsäkring.

Medlemsländerna i EU har kommit överens om visst samarbete på det konsulära området. Det finns också en överenskommelse om samarbete mellan de nordiska länderna. Översynen skall därför omfatta en granskning av rättsutvecklingen när det gäller bistånd till enskilda i utlandet i övriga nordiska länder samt inom jämförbara länder inom och utanför EU, särskilt när det gäller nivån på den service som ges, kostnader för biståndet m.m.

De villkor som ingår i försäkringsbolagens reseskydd har förändrats sedan lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. tillkom. Kommittén skall se över vilka möjligheter som nu finns att försäkra sig mot olika händelser som kan inträffa under en utlandsresa och undersöka vilket ansvar man rimligen kan kräva att den enskilda resenären själv tar i detta hänseende och vilken betydelse detta kan ha för det ansvar staten bör ha. Kommittén skall också undersöka vilket ansvar researrangörerna har för resenärerna. Detsamma gäller arbetsgivares ansvar för utlandsanställd personal.

Kommittén skall undersöka vilka eventuella konsekvenser den föreslagna nya lagen om svenskt medborgarskap kan få för möjligheten att ge ekonomiskt eller annat bistånd till svenska medborgare i utlandet.

Kommittén skall se över de normer som gäller för bistånd till flyktingar och statslösa som har uppehållstillstånd i Sverige. Härvid skall bestämmelserna i flyktingkonventionen och konventionerna om begränsning av statslöshet och om statslösa personers rättsliga ställning uppmärksammas.

Förslag

Vilka typer av stöd skall ges?

Kommittén skall lämna förslag till en förnyad eller omarbetad lagstiftning om vilket stöd – genom tillfälligt ekonomiskt bistånd eller på annat sätt – staten genom sina utlandsmyndigheter skall ge till svenska medborgare som befinner sig i utlandet. I förslaget skall det anges vilka typer av tillfälligt bistånd som skall kunna ges vid en utlandsmyndighet, vid vilka situationer sådan hjälp skall kunna ges och vilka nivåer som kan anses rimliga.

Rättsligt stöd till misstänkta eller brottsoffer

Kommittén skall överväga vilket rättsligt stöd som en misstänkt eller ett brottsoffer, med hänsyn till vad försäkringar och vad det besökta landet kan erbjuda, skall få från svenska staten. En jämförelse skall göras med reglerna i rättshjälpslagen (1996:1619) och brottsskadelagen (1978:413).

Krav på försäkringar och andra försiktighetsåtgärder

Kommittén skall överväga om det ökade resandet genom turism och på annat sätt kan leda till ett nytt synsätt på frågan om tillfälligt stöd. Särskilt skall då beaktas vilka krav som kan ställas på den hjälpsökande i fråga om försäkring, andra försiktighetsåtgärder m.m. beroende på hans eller hennes syfte med resan: turism, arbete, studier, besök i forna hemlandet etc.

Olika stöd beroende på anknytning till Sverige

Betydelsen av graden av anknytning till Sverige skall övervägas. Kommittén skall överväga såväl svenska medborgares grad av anknytning till Sverige – medborgare som exempelvis har emigrerat – som behovet av tillfälligt stöd som utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige kan ha. Betydelsen av dubbelt medborgarskap skall också beaktas och vilka andra möjligheter till hjälp den hjälpsökande kan ha i det besökta landet.

Psykiskt sjuka och drogberoendes behov av stöd

De problem som hänger samman med att allt fler psykiskt sjuka och drogberoende söker hjälp vid utlandsmyndigheterna skall beskrivas och förslag lämnas om hur man skall lösa dessa.

Är det varaktiga stödet befogat

Kommittén skall överväga om det varaktiga stöd som kan ges enligt gällande lagstiftning överhuvudtaget är befogat och rimligt i framtiden.

Hur återkrav och indrivning skall ske

Kommittén skall lämna förslag på hur återkrav av bistånd skall prövas och hur indrivning skall ske.

Hur frågor om stöd skall handläggas

Kommittén skall lämna förslag på hur Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna i fortsättningen bör arbeta med frågor om tillfälligt stöd till svenska medborgare som befinner sig utomlands och vilken kompetens de personer som arbetar med frågorna bör ha.

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 1 september 2001.

(Utrikesdepartementet)

Lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

(i lydelse den 12 januari 1995)

Allmänt ekonomiskt bistånd

1 § Svensk medborgare, som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet, kan erhålla tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Svensk medborgare, som är bosatt i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet är ur stånd att försörja sig, kan erhålla varaktigt ekonomiskt bistånd av Utrikesdepartementet enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Den som har fått bistånd enligt 1 § skall återbetala det mottagna beloppet till staten. I samband med återbetalning av bistånd enligt 1 § första stycket skall också en avgift för biståndet betalas. Närmare föreskrifter om avgiften meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Om bistånd har lämnats till ett barn under 18 år är även barnets vårdnadshavare skyldig att återbetala biståndsbeloppet och erlägga avgiften till staten.

Om en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg har fått bistånd enligt 1 § för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren skyldig att återbetala biståndsbeloppet och erlägga avgiften till staten.

Betalningsskyldighet enligt första stycket får jämkas eller efterges, om särskilda skäl föreligger med hänsyn till den betalningsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. *Lag (1982:28).*

3 § Utrikesdepartementet prövar frågor om betalningsskyldighet enligt 2 §. *Lag (1982:28).*

Ekonomiskt bistånd i brottmål m.m.

4 § Svensk medborgare, som är bosatt i Sverige och som anhållits, häktats eller eljest berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet, är berättigad att av beskickning eller konsulat erhålla ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

Bistånd enligt första stycket utgår även till här bosatt svensk medborgare som, utan att vara berövad friheten, i annat land lagföres för brott eller är föremål för förfarande som avser hans avlägsnande från den främmande staten, omhändertagande för vård eller annat frihetsberövande, om påföljden eller åtgärden skulle för honom innebära ett allvarligt ingrepp.

Bistånd som avses i första eller andra stycket får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaden uppkommit under förundersökning, i rättegång eller i annat rättsligt förfarande. Föreligger särskilda skäl får biståndet avse även annan kostnad.

När särskilda skäl föreligger, kan bistånd som avses ovan i denna paragraf lämnas även till svensk medborgare som icke är bosatt i Sverige.

4 a § En i Sverige bosatt svensk medborgare, som i utlandet blivit utsatt för våldsbrott, har rätt att av beskickning eller konsulat få ekonomiskt bistånd i anslutning till brottet om det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt.

Bistånd enligt första stycket får omfatta kostnader för utredning och bevisning samt för ersättning till ombud eller tolk. *Lag (1994:58)*.

5 § Lämnas bistånd enligt 4 § för bestridande av kostnader i rättegång eller under förundersökning om brott och döms den som erhållit bistånd för brottet, skall han till statsverket återbetala vad han mottagit. Återbetalningsskyldigheten får dock jämkas eller efterges om skäl härtill föreligger med hänsyn till hans brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden.

Frikänns den som erhållit bistånd enligt 4 § för brottet skall han till statsverket återbetala vad han mottagit endast i den mån särskilda skäl föreligger.

Nedläggs rättegång eller förundersökning om brott mot den som erhållit bistånd enligt 4 § utan att skuldfrågan avgjorts genom dom, skall den som erhållit bistånd, i den mån det med hänsyn till omständigheterna är skäligt, till statsverket återbetala vad han mottagit. Detsamma gäller om skuldfrågan i annat fall kan antagas ej komma att avgöras genom dom därför att den som erhållit bistånd håller sig undan.

5 a § Den som fått bistånd enligt 4 a § skall till staten återbetala vad han eller hon mottagit endast om det finns särskilda skäl. *Lag (1999:58)*.

6 § Lämnas bistånd enligt 4 § för annat ändamål än för bestridande av kostnader i rättegång eller under förundersökning om brott, skall den som erhållit bistånd, i den mån det med hänsyn till omständigheterna är skäligt, till statsverket återbetala vad han mottagit.

7 § Utrikesdepartementet prövar fråga om återbetalningsskyldighet enligt 5 eller 6 §.

Bestämmelserna i 31 kap 1 § tredje stycket rättegångsbalken om att kostnad i vissa fall skall stanna på statsverket gäller även belopp som avses i 5 eller 6 §.

Gemensamma bestämmelser

8 § I den utsträckning regeringen bestämmer, kan bistånd enligt bestämmelserna i denna lag lämnas flyktig eller statslös person som är bosatt i Sverige.

9 § Bistånd enligt denna lag skall icke utgå, i den mån sådant bistånd kan erhållas från annan stat enligt författning som gäller i den staten eller enligt internationell överenskommelse.

10 § Lagkraftätagande beslut om återbetalningsskyldighet får verkställas i den ordning som gäller för lagafraktätagande dom.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. *Lag (1995:29)*.

Enkät

Definitioner:

Med "konsulärt bistånd" avses i enkäten:

- allmänt tillfälligt och varaktigt ekonomiskt bistånd (RättsH I kap 4)
- bistånd i brottmål och till brottsoffer (RättsH I kap 5)
- allmän rådgivning i form av "hjälp till självhjälp" (RättsH I kap. 2)
- åtgärder vid dödsfall i utlandet (RättsH I kap 6)
- rapportering om svårare olycka (RättsH I kap 10)
- annat biträde åt enskilda, som t.ex. hantering av hittegods, efterforskning av personer m.m. (RättsH I kap 12)
- ärenden om olovligt bortförda barn (RättsH I p.16.4.3)
- bistånd åt flyktingar, statslösa m.fl.(RättsH I kap 7)
- bistånd åt medborgare medlemsländerna i EU samt åt medborgare i Island och Norge (RättsH I kap.8)

Däremot avses inte:

- kvarlåtenskapsärenden (RättsH I kap 9)
- svenska medborgares framställningar till utländska myndigheter och internationella organisationer (RättsH I kap 13)
- svenska medborgares mellanhavanden med enskilda (RättsH I kap 11)
- äligganden som notarius publicus, som t.ex. utfärdande av intyg, legaliseringar, levnadsattester m.m. (RättsH I kap 14)
- äktenskapsärenden (RättsH I kap15)
- barnärenden (RättsH I kap16, utom p.16.4.3)
- ärenden om utlämning för brott, efterspaning, bevisupptagning och förhör, delgivning av handlingar och annan internationell rättshjälp (RättsH I kap. 18–20)
- faderskapsärenden (RättsH I kap 21)

- indrivning av vissa offentligrättsliga krav (RättsH I kap 22)
- rapportering om smittsamma sjukdomar (RättsH I kap 23)
- röstmottagning (RättsH I kap. 24)
- ärenden om utfärdande av pass, viseringar, medborgarskap, körkort, uppehålls- och arbetstillstånd, namnfrågor, folkbokföring, m.m. (RättsH III)

Frågor

Verksamhetens omfattning:

1. Är konsulärt bistånd enligt lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (1973:137) en väsentlig del av arbetet på er myndighet?

Ja, mycket Ja, ganska Nej, obetydligt Nej, inte alls

2. Kan ni uppskatta hur mycket tid som läggs ned på dessa frågor – inklusive allmän rådgivning? (anges i antal timmar i genomsnitt per vecka totalt för samtlig personal vid myndigheten)

..... timmar per vecka

3. Uppskattningsvis (om det är möjligt att göra en sådan uppskattning) hur många svenskar har sökt någon form av tillfälligt ekonomiskt eller annat bistånd/stöd under de senaste tre åren (september 1997–september 2000)? Det räcker med en ungefärlig siffra.

..... personer 1997 – 1998 personer 1998 – 1999

..... personer 1999 – 2000

Ansvarsfördelning på myndigheten:

4. Vilken tjänsteman (ange befattningen) på myndigheten *beslutar i* de konsulära bistandsärendena?

5. Vilken/vilka tjänstemän (utsända resp. lokalanställda, ange befattningarna) *handlägger* dem?

6. Vilken tjänsteman (ange befattningen) har *andrahandsansvaret*?

7. Vilka andra arbetsuppgifter har handläggaren/handläggarna ?

8. Hur stor del av sin arbetstid lägger handläggaren/handläggarna ner på ärenden om konsulärt bistånd?

..... procent resp. procent

9. Hur ofta dras konsulära biståndsärenden för ambassadens ledning?

Dagligen	Någon gång i veckan	Någon gång i månaden	Nästan aldrig
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

10. Har ni någon konsulär jourverksamhet vid er myndighet (jfr RättsH I p.1.9)?

Ja	Nej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Om ja – hur är den i så fall organiserad?

12. Vilken service ger ni efter kontorstid?

Kompetens, utbildning

13. Behövs mer utbildning i biståndskonsulära frågor?

Ja, mycket mer	Ja, något mer	Knappast inte	Inte alls
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Vilken *form* av utbildning i biståndskonsulära frågor anser ni att tjänstemännen ska ha innan de åker ut för tjänstgöring på myndigheten?

15. Skulle er myndighet behöva tillföras *någon annan typ av kompetens* för att bättre kunna hantera dessa frågor (kunskap i psykologi, socionomutbildning etc.)?

16. Hur ofta använder ni Rättshandbok I?

Dagligen	Någon gång i veckan	Någon gång i månaden	Nästan aldrig
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

17. Saknas något i RättsH I ?

Ja	Nej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Om ja – vad är det som saknas?

19. Kan något förbättras i nästa upplaga?

Samarbetet med UD

20. Hur fungerar samarbetet med UD-KC/konsulära gruppen, i dessa frågor?

Utmärkt	Bra	Mindre bra	Dåligt
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

21. Har ni några synpunkter på hur detta skulle kunna förbättras?

Kontakter med media

22. Hur ofta får ni frågor från media i konsulära ärenden?

Mycket ofta	Ganska ofta	Ibland	Nästan aldrig
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Vilken policy har ni när det gäller media (någon på ambassaden som tar alla mediafrågor, hänvisning till UD-PIK, kontakt med UD-PIK och/eller UD-KC innan frågor från media besvaras etc.)?

24. Hur tycker ni att samarbetet med UD-PIK och UD-KC fungerar när det gäller mediakontakter?

Utmärkt Bra Mindre bra Dåligt

Kommentar:

EU-samarbetet

25. Har ni under det senaste året (september 1999–september 2000) haft några biståndssökande som varit medborgare i något annat medlemsland i EU (jfr. UF 1996:9 och RättsH I p.8.1)?

Ja Nej

26. Om ja – hur många?

..... personer

27. Hur har detta fungerat?

Utmärkt Bra Mindre bra Dåligt

Kommentar:

28. Förekommer samråd inom EU-kretsen i biståndskonsulära frågor?

Ja, flera gånger i månaden Ja, någon gång i månaden

Ja, någon enstaka gång Nej, aldrig

29. Framkommer det vid dessa samråd att det föreligger några problem på grund av olika synsätt på när konsulärt bistånd kan beviljas, t.ex. vad gäller kravet på bosättning resp., medborgarskap?

Ja

Nej

Kommentar:

Samarbetet med myndigheter/organ i verksamhetslandet

30. Har ni någon erfarenhet av samarbete med myndigheter, vårdinrättningar eller organisationer i verksamhetslandet i biståndskonsulära ärenden?

Ja, stor erfarenhet

Ja, liten erfarenhet

Inget samarbete alls

31. Om ja – vilken typ av myndigheter, vårdinrättningar eller organisationer samarbetar ni med?

32. Hur har detta fungerat?

Utmärkt

Bra

Mindre bra

Dåligt

Kommentar:

Samarbetet med försäkringsbolag resp. researrangörer

33. Har ni någon erfarenhet av samarbete med försäkringsbolag (SOS-International, Euro-Alarm eller annat bolag)?

Ja

Nej

34. Om ja – hur har samarbetet fungerat?

Utmärkt

Bra

Mindre bra

Dåligt

Kommentar:

35. Har ni någon erfarenhet av samarbete med researrangörer på orten?

Ja, stor erfarenhet Ja, liten erfarenhet Inget samarbete alls

36. Om ja – hur fungerar samarbetet?

Utmärkt Bra Mindre bra Dåligt

Kommentar:

Användningen av det generella bemyndigandet

37. Hur många gånger under det senaste året (september 1999–september 2000) har det generella bemyndigandet i 7 § i 1973 års lag (RättsH I p. 4.6) använts vid er myndighet?

..... gånger

Kommentar:

38. Hur mycket pengar har utbetalats med stöd av det generella bemyndigandet under det senaste året (september 1999–september 2000)?

..... kr

Kommentar:

39. Ser ni några problem i tillämpningen?

Ja Nej

40. Om ja – vilka problem?

41. Är nivån 5000 kr tillräcklig?

Ja Nej

42. Om nej – är den:

Lite för låg

Alldeles för låg

Sjukvårdskostnader

43. Har ni under de senaste tre åren (september 1997–september 2000) lämnat någon garanti för betalning av sjukvårdskostnader enligt 8 § 1973 års lag?

Ja

Nej

44. Om ja – beskriv kortfattat dessa ärenden.

Rättsbistånd

45. Har en frihetsberövad rätt till offentlig försvarare i verksamhetslandet?

Ja

Nej

46. Om ja – under vilka förutsättningar?

47. Gäller detta i så fall även under förundersökningen?

Ja

Nej

48. Uppfyller offentliga försvarare, enligt er bedömning kravet på ett "tillfredsställande rättsskydd" enligt RättsH I p. 5.2.7?

Ja, alltid

Ofta

Ibland

Aldrig

Kommentar:

49. Ser landets myndigheter till att tolk finns tillgänglig?

Ja, alltid Ofta Ibland Aldrig

Kommentar:

50. Är det lätt att få tag på svensk tolk?

Ja, alltid Ofta Ibland Aldrig

Kommentar:

Betydelsen av dubbelt medborgarskap, PUT m.m.

51. Uppskattningsvis hur stor del av dem som söker hjälp har dubbelt medborgarskap, dvs. är medborgare även i det besökta landet?

52. Uppskattningsvis hur stor del har uppehållstillstånd i Sverige?

53. Ange de eventuella problem som dubbelt medborgarskap leder till, när det gäller möjligheten att bistå den hjälpsökande.

Bortförda barn

54. Har ni handlagt några ärenden om olovligt bortförda barn (RättsH I p.16.4.3)?

Ja, flera Ja, något enstaka Nej

Kommentar (särskilda problem med dessa ärenden etc.):

Tendenser i verksamheten

55. Vilket/vilka problem är *vanligast förekommande* bland dem som söker konsulärt bistånd?

56. Finns det någon tendens till att något problem *ökat* under de senaste tre åren bland dem som söker konsulärt bistånd?

57. Vilka konsulära bistandsärenden är mest *arbetskrävande*, svårast att hantera?

58. Kan ni märka en ökning eller minskning av antalet personer som söker konsulärt bistånd?

Ja, en stor ökning En liten ökning Oförändrad

En stor minskning En liten minskning

Kommentar:

59. Vad beror det i så fall på?

60. Uppskattningsvis hur många svenskar är bosatta i verksamhetslandet/länderna?

..... personer

61. Uppskattningsvis hur många svenskar besöker tillfälligt varje år verksamhetslandet/länderna som turister etc.?

..... personer

Allmänna synpunkter

62. Ser ni några särskilda problem i tillämpningen av 1973 års lag (t.ex. vad gäller tolkningen av begreppet *nödställd*, av *bosättningsbegreppet* eller något annat)?

63. Har ni förslag och idéer om hur de konsulära bistandsärendena ska kunna lösas enklare i framtiden?

64. Övriga synpunkter

Statistikblankett för mätningen av antalet konsulära biståndsärenden under en månad

För att kommittén ska kunna ge en rättvisande beskrivning av det konsulära biståndsarbetets innehåll och den tid det kräver behöver vi er hjälp med att under en månad, fr.o.m. den 15 november t.o.m. den 15 december fylla i följande uppgifter. Vi vill be er om följande:

1. Att kopiera statistikblanketten i så många exemplar att varje berörd tjänsteman kan fylla i en blankett för varje kontakt. Vi är medvetna om att det på myndigheter med stor arbetsbelastning, där handläggningen av ärenden t.ex. kräver många korta telefonsamtal, kan bli orimligt att fylla i en blankett för varje åtgärd. Vi ber er då att använda ert goda omdöme. Det viktiga är självfallet inte att varje enskild åtgärd registreras på en särskild blankett, utan att det samlade resultatet ger en riktig bild av det konsulära biståndsarbetet på er myndighet.

2. Att efter mättidens slut samla ihop alla blanketterna och skicka dem till oss tillsammans med följande uppgifter:

Från ambassaden/konsulatet i:
Följande handläggare har lämnat uppgifterna:

.....
.....
.....

Var belastningen under mätperioden:

Ovanligt låg Normal Ovanligt hög

Hör av er om ni undrar över något.

Tack för att ni hjälper oss att genomföra denna kartläggning!

Ingrid Herzog

Cecilia Modig

Ordförande

Sekreterare

StatistikblankettMan Kvinna Under 25 år 25–60 år Över 60 år Bosatt i landet Icke bosatt i landet Svensk medborgare Icke svensk medborgare Person med dubbelt medborgarskap Är den biståndssökande känd sedan tidigare? ja nej Är detta första kontakten under mätperioden? ja nej Antal kontakter tidigare under mätperioden: 1–5 5–10 Flera än 10

Ungefärlig tidsåtgång:

1–15 min 15–60 min 1–4 timmar 1–6 tim. 1–12 tim. 1–24 tim. 1–36 tim Mer än 36 tim

Utlägg/kostnad: _____

Allmän rådgivning, hjälp till självhjälp **Tillfälligt ekonomiskt bistånd:**För hemresa För sjukvård För hemtransport av sjuk Annat Till person med psykiska problem (om känt) Till person med missbruksproblem (om känt) Överföring av medel till nödställd i utlandet Försäkringsärende UD-bemyndigande Generella bemyndigandet Generella bemyndigandet – sjukvård **Dödsfall:** Begravning i Sverige Lokal begravning **Bistånd i brottmål:***b) Frihetsberövad:* Besök Bistånd till kostförstärkning

Bistånd till försvarare, tolk m.m. Kontakt med anhöriga, vänner

Kontakt med försvarare/tolk Kontakt med lokala myndigheter

a) *Bistånd till brottsoffer*

Efterforskning

Hantering av hittegods

Krishantering: Rundringning till svenskar Evakuering

Bistånd åt medborgare i annat EU-land

Bistånd åt medborgare i Island eller Norge

Förteckning över utlandsmyndigheter och honorärkonsulat som skickat in statistikblanketter

Ambassaderna i:

Abidjan	Lima
Addis Abeba	Lissabon
Aten	London
Bangkok	Madrid
Beirut	Manila
Belgrad	Mexico
Berlin	Moskva
Bern	Nairobi
Brasilia	Ottawa
Bryssel	Paris
Budapest	Prag
Bukarest	Reykjavik
Canberra	Rom
Dublin	Santiago de Chile
Guatemala	Tallinn
Haag	Tel Aviv
Havanna	Tokyo
Jakarta	Warszawa
Kiev	Zagreb

Generalkonsulaten i:

Gdansk
Hamburg

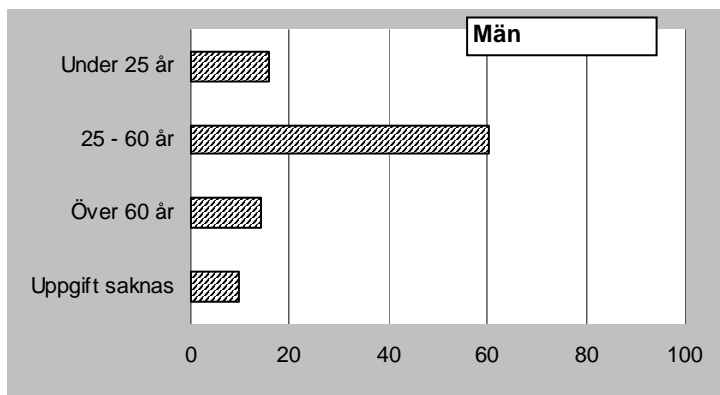
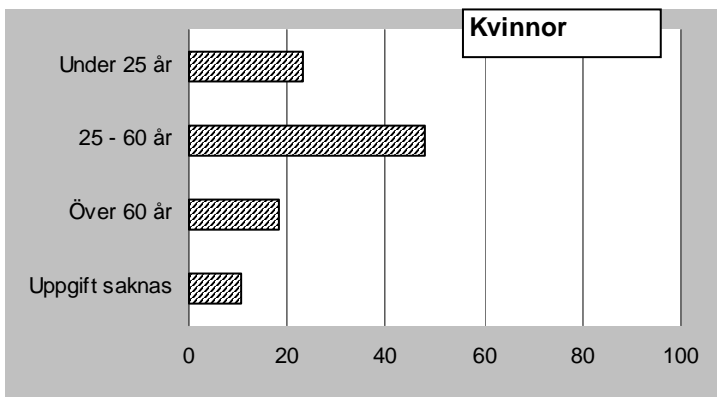
Honorärkonsulaten i:

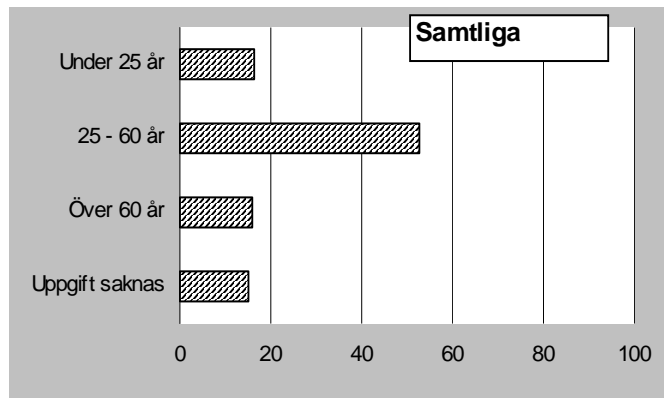
Eliat i Israel
Rio de Janeiro i Brasilien
Toronto i Kanada
Phuket och Pattaya i Thailand
Las Palmas, Palma de Mallorca, Fuengirola och Barcelona i Spanien
Chania, Heraklion, Kos, Pireus, Rhodos och Thessaloniki i
Grekland

Diagram över fördelningen på kön, ålder, m.m. bland dem som sökt ekonomiskt bistånd vid utlandsmyndigheterna

Åldersfördelning

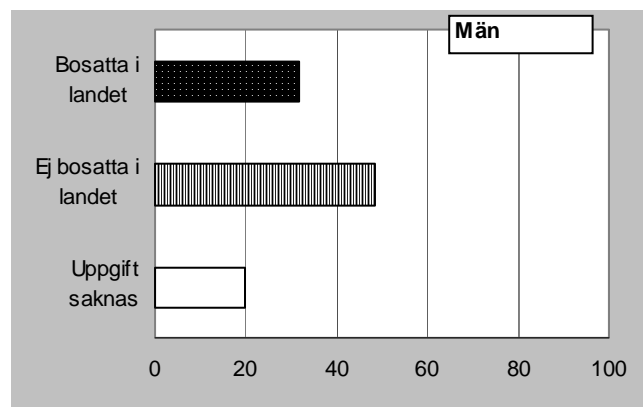
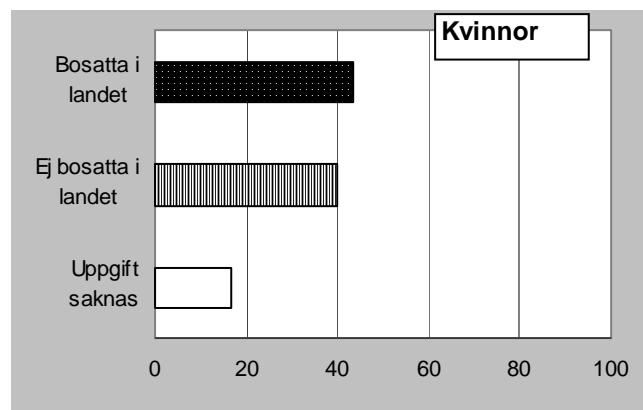
Åldersfördelningen för personer som sökt konsulärt bistånd vid ambassader/konsulat. Procent

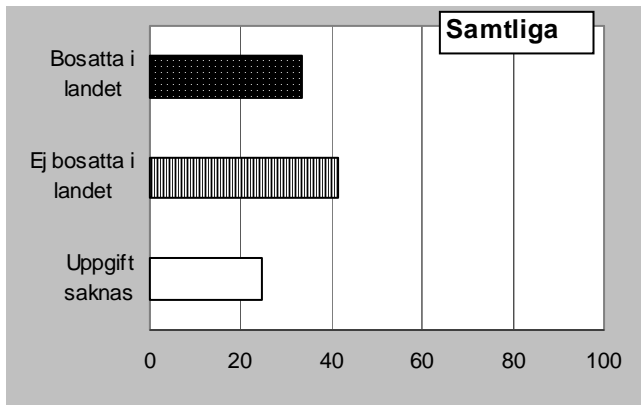




Bosatta utomlands respektive bosatta i Sverige

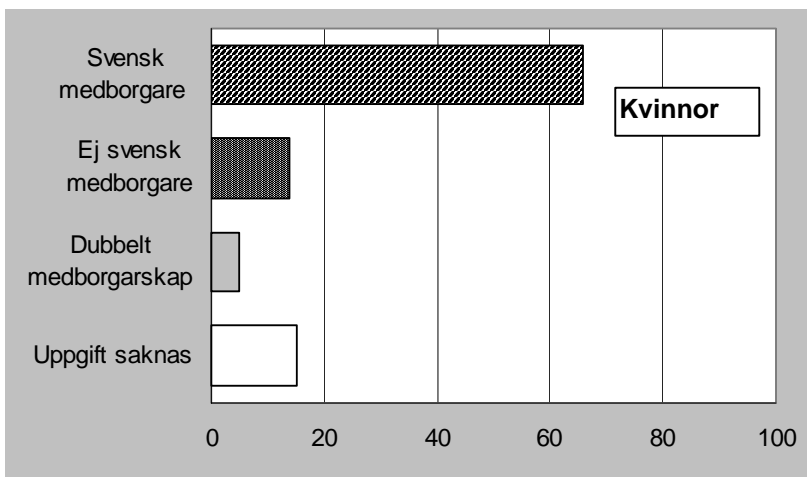
Sökande av konsularbistånd som är bosatta i landet (där ambassaden eller konsulatet ligger) eller icke, bland biståndssökande kvinnor och män

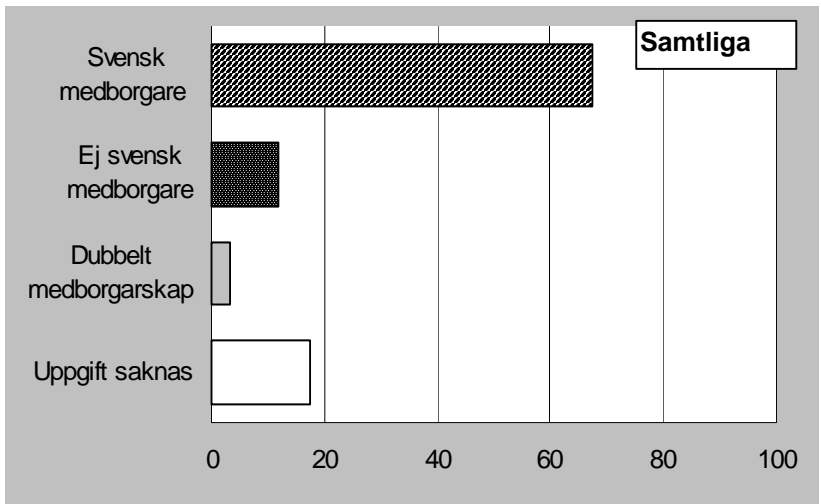
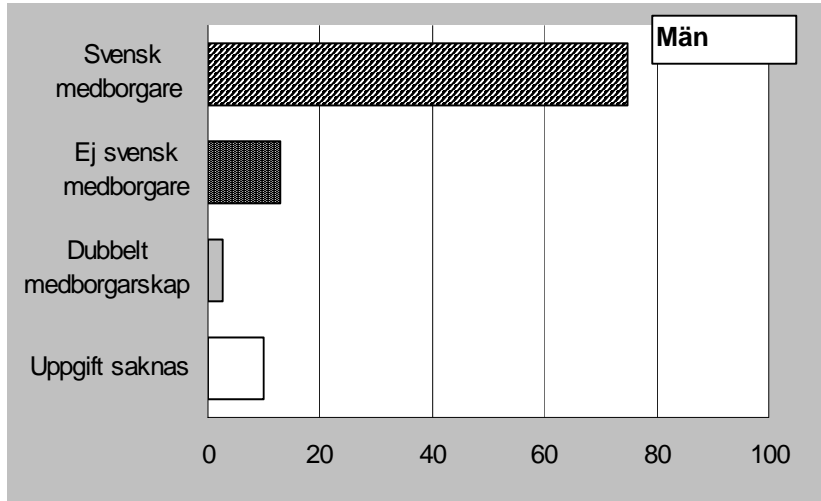




Svenska medborgare, icke svenska medborgare och dubbla medborgare.

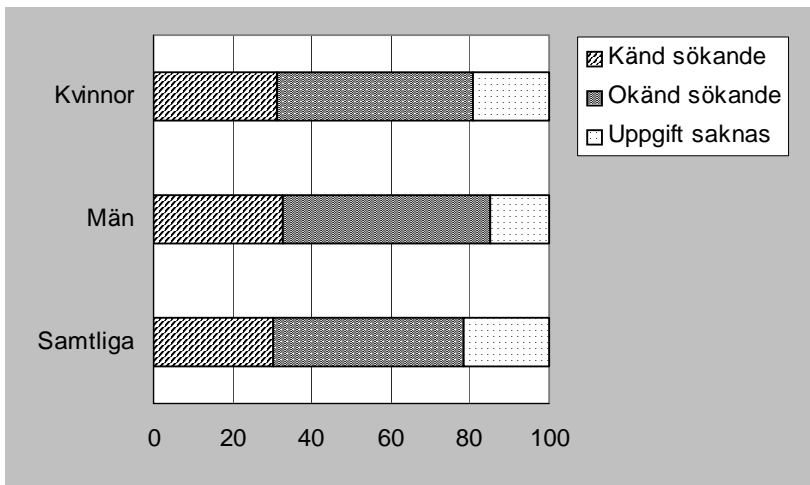
Sökande av konsulärt bistånd efter om sökande är svensk medborgare eller icke svensk medborgare, bland biståndssökande kvinnor och män





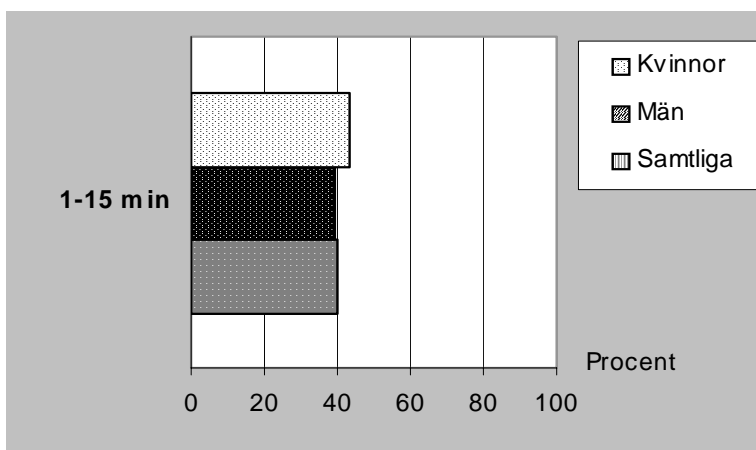
Tidigare kända respektive tidigare okända

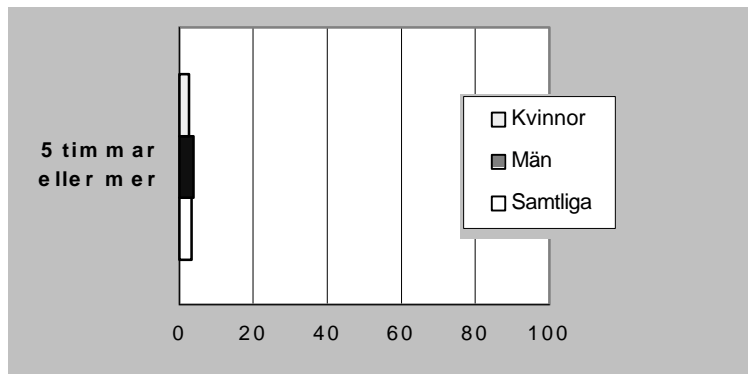
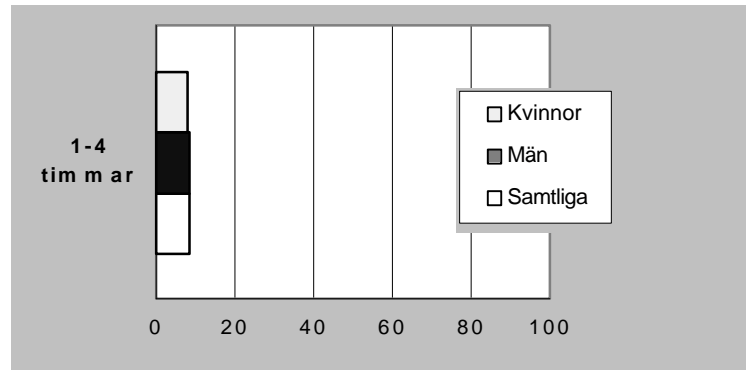
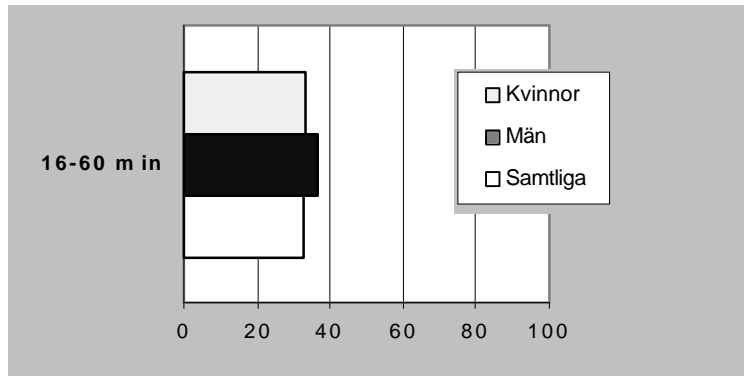
Sökande av konsulärt bistånd fördelat efter om biståndssökanden tidigare är känd vid ambassaden eller konsulatet. Procent



Tidsåtgång

Tidsåtgången för enstaka konsulärt biståndsärende vid ambassaden/konsulatet bland biståndssökande kvinnor och män





Förteckning över personer som kommittén begärt synpunkter från under utredningens gång

Helsingfors

Pekka Hyvönen, enhetschef, Utrikesministeriet
Susanna Sarvanto, lagstiftningssekreterare, Utrikesministeriet
Irma Ertman, ambassadör, Utrikesministeriet
Riitta Laitinen, överinspektör, Utrikesministeriet
Antti Peltari, utskottsrad, Riksdagen

Köpenhamn

Nina Jaquet, ministerråd, Utrikesministeriet

Oslo

Torbjörn Holthe, avdelningsdirektör, Utrikesdepartementet
Inger Brusell, byråchef, Utrikesdepartementet
Inger T Risberg, 1:e konsulent vid Statens Helsetilsyn

London

James Watt, enhetschef, Foreign and Commonwealth Office
Tim Hemmings, enhetschef, Ministry for Environment, Transport and Regions

Madrid

Guillermo Brugarolas Maslloren, enhetschef, Utrikesministeriet

Paris (vid besök i Stockholm)

Jean Loup Kuhn-Delforge, enhetschef, Utrikesministeriet
Corinne Breuzé, kansliråd, Utrikesministeriet
Philippe Martin, förste ambassadsekreterare, Frankrikes ambassad i Stockholm

Konsuler från andra europeiska länder:*i Madrid:*

Jeffrey Thomas, Storbritannien
Gro Dick, Norge
Piirit Kajanti, Finland
Ingo H. Radcke, Tyskland
Erik Bennett Jensen, Danmark

i Bangkok:

Tove Wilborg Andersen, Danmark
Erik Glasrud, Norge
Jacob Koedood , Nederländerna
Klaus Peter Schick, Tyskland
Anita Jobling, Storbritannien

i London:

Ragnhild Överjordet, Norge
Arja Vanhala, Finland
Anne-Grete Jørgensen, Danmark

i Prag:

Jørgen Lestrup, Danmark
Britt Andersen, Norge
Marita Maunola, Finland

Socialstyrelsen

Suzanne Julin, avdelningsdirektör
Nils Blom, biträdande chefsjurist
Åsa Ekman, samordnare
Lena Steinholtz Ekecrantz, utredare
Beatrice Hopstadius, handläggare
Ulrika Ekmanner, jurist

Svenska socialarbetare i Köpenhamn

Marie Pauli, enhetschef, Malmö
Jan Andersson, socialsekreterare

Försäkringskassans utlandskontor i Stockholm

Anita Bruun, försäkringsrådgivare
Jeanette Nilsson, försäkringsrådgivare
Ulf Pernold, försäkringsrådgivare

Kommunförbundet

Anita Sundin, avdelningsdirektör
Jonas Reinholdsson, förbundsjurist
Lena Sandström, förbundsjurist

Karolinska sjukhuset

Peter Nordström, chefsöverläkare, psykiatriska kliniken

Konsumenternas försäkringsbyrå

Gunnar Olsson, chef
Henning Norlander, jurist

Försäkringsförbundet

Anders Beskow, vice verkställande direktör
Staffan Moberg, förbundsjurist

SOS – International

Tina Hansen, Köpenhamn
Madeleine Lawson, Köpenhamn
Michael Schultz, Bangkok

Researrangörer

Andreas Körösi, Flygresearrangörerna
Erland Westberg, Bussresearrangörerna
Britta Backlund, EGE-trafiken
Barbro Johnels, Ving-resor
Agneta Åstrand, Appollo
Lin Vestblad, Fritidsresor
Pernilla Fröding, Fritidsresor, Bangkok
Jessica Svensson, Scandinavian Leisure Group, Bangkok
Stefan Lindh, Apollo, Bangkok
Anna Karlsson, Fritidsresor, Prag

SAS

Peter Lindahl, Operational Security Manager
Lars Benett, Manager Emergency Response Planning

Domstolsverket

Susanne Bagge, utredningssekreterare

Riksskatteverket

Martin Kornfeld, enhetschef

Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Jan Westerberg, avdelningschef
Gunilla Lindberg, jurist
Britt Abid, jurist

Svenska kyrkan i utlandet (SKUT)

Jan Madestam, kanslichef
Ulf Claesson, präst Bangkok
Lennart Sjöström, präst London
Åke Eriksson, präst Aten
Bo Wallin, präst, Fuengirola
Karin Wallin, husfru, Fuengirola
Anna-Karin Lundqvist, kantor, Fuengirola

Föreningar m.m.

Skandinaviska klubben, Madrid

Lars- Erik Falk, ordförande m. fl.

Föreningen AHN, Fuengirola:

Stig Sandmark, ordförande
Birgit och Olle Lilja
Rune Lund

Honorärkonsuler m.fl.

Stig Vagt Andersen, Pattaya
Andreas Andreadis, Rhodos
Stig Öberg, Fuengirola
Inga-Lill Karleson, kanslist, Fuengirola
Gunilla Ekberg, kanslist, Fuengirola

Nordiska polissambandsmän

Flemming Quist, Bangkok
Stefan Erlandsson, Bangkok

Myndighetscheferna vid ambassaderna i Aten, Bangkok, London, Madrid och Prag samt bl.a. följande konsulära handläggare

Gunilla Svensson, tredje ambassadsekreterare, Aten
Christina Bjernvall, vicekonsul, Aten
Ingegerd Adlercreutz, andre ambassadsekreterare, Bangkok
Marianne Persson, kanslist, Bangkok
Gunnar Dannerljung, generalkonsul, London
Agneta Lundvall, konsul, London
Christina Palm, kanslichef, Madrid
Christina Wahrolén, kanslist, Madrid
Barbro Erkell, kanslist, Madrid
Inga Lundberg, kanslichef, Prag
Jan Sádec, förste ambassadsekreterare, Prag

Enkät till utrikesministerierna i EU-länderna

QUESTIONS

1. How many embassies do you have? How many consular missions? How many honorary consuls?
2. Are your citizens covered by their usual health insurance when travelling outside the EU? Approximately how many travellers take out travel insurance?
3. Do you provide loans or other financial assistance to travellers? If so, is there a monetary limit to the amount of assistance you provide? Please specify.
4. Do you provide financial assistance for a council for the defence in criminal cases? If yes, please give details.
5. Do you provide full consular services to all citizens whether they are permanently resident in your country or not? Do you provide general welfare assistance to citizens permanently resident abroad? If yes, please give details.
6. Do you provide any consular services at all to non-citizens permanently resident in your country when they travel outside your country? If yes, please give details.
7. What kind of problem among those applying for consular assistance is the most time-consuming?
8. Is assistance to people who are mentally ill a problem to you? How do you arrange for their repatriation?

9. Do you charge fees for consular assistance? If yes, please give details.
10. How do you recover financial assistance that has been provided?
11. Can you withdraw passport facilities until the debt is repaid?
Can you withdraw passport facilities for any other reasons?
If yes, please give details.
12. What was the total monetary value of the financial assistance provided in last fiscal year?
13. What is the total number of journeys abroad undertaken by your citizens each year? (Please do not include journeys of less than 1 day – an estimate will suffice if no hard figures are available.)
14. Can you identify any trends or developments that will affect the level of demand for your consular services in the next five years?
15. We would be grateful for information about any reforms already introduced in your consular service in recent years, or work done to encourage "best practice" in the consular service. Please attach any available material.
16. Do you have any plans for reforms or other changes in your consular service in the coming years? If yes, please give details.

Svenska folket om svenska ambassader utomlands

Utrikesdepartementet April 2001

Arne Modig och Pernilla Norlin

2001-04-23

Svenska folket om svenska ambassader utomlands

Temo har på uppdrag av Utrikesdepartementet undersökt vad svenska folket anser om vad man kan få hjälp med på svenska ambassader utomlands.

Följande fråga ställdes i undersökningen:

Jag ska nu ställa några frågor om vad man kan få hjälp med på svenska ambassader utomlands. Vi vill be dig ange om du tror att dessa påståenden stämmer eller inte.

Låna pengar till hemresa

- a) En svensk medborgare som får problem utomlands har alltid rätt att låna pengar på en svensk ambassad till hemresa.
- Stämmer
 - Stämmer inte
 - Vet ej/har ingen uppfattning

Knappt sju av tio, 65 %, tror att påståendet stämmer, dvs. om en svensk medborgare får problem utomlands har denne alltid rätt att låna pengar på en svensk ambassad till hemresa. Tre av tio, 29 %, tror inte att påståendet stämmer medan knappt en av tio, 9 %, inte har någon uppfattning.

Personer lägre medelåldern, 30–44 år, höginkomsttagare, högutbildade, tjänstemän och miljöpartiets sympatisörer tror i lägre utsträckning att påståendet stämmer. Pensionärer, personer över 60 år och de som endast har grundskoleutbildning tror oftare att påståendet stämmer.

Hemtransport av svårt sjuk/avliden

- b) En svensk ambassad bekostar alltid hemtransport av en svensk som blir svårt sjuk utomlands och av kvarlevorna efter en svensk som har avlidit utomlands om de anhöriga begär det.

Stämmer

Stämmer inte

Vet ej/har ingen uppfattning

Knappt fem av tio, 47 %, anser att påståendet om att en svensk ambassad bekostar hemtransport av svårt sjuk eller avliden stämmer. Fyra av tio, 39 %, tror inte att påståendet stämmer medan fler än en av tio, 14 %, inte har någon uppfattning.

Det är oftare yngre personer mellan 16-29 år som tror att ambassader bekostar hemtransport. Yngre medelålders, 30-44 år, höginkomsttagare, högutbildade, tjänstemän, personer som arbetar i privat sektor, medlemmar i TCO samt folkpartiets sympatisörer tror däremot i lägre utsträckning att påståendet stämmer. Kvinnor, pensionärer, personer över 60 år samt de med grundskoleutbildning har oftare än andra ingen uppfattning om påståendet.

En svensk ambassad bekostar alltid hemtransport av en svensk som blir svårt sjuk utomlands och av kvarlevorna efter en svensk som har avlidit utomlands om de anhöriga begär det



Ekonomiskt bistånd till advokat

- c) En svensk medborgare som åtalas för brott utomlands har alltid rätt att få ekonomiskt bistånd från sin ambassad till en advokat som kan föra hans talan.

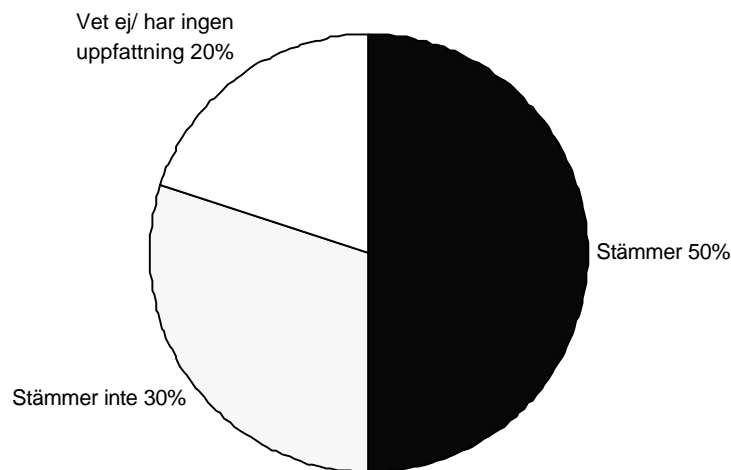
Stämmer

Stämmer inte

Vet ej/har ingen uppfattning

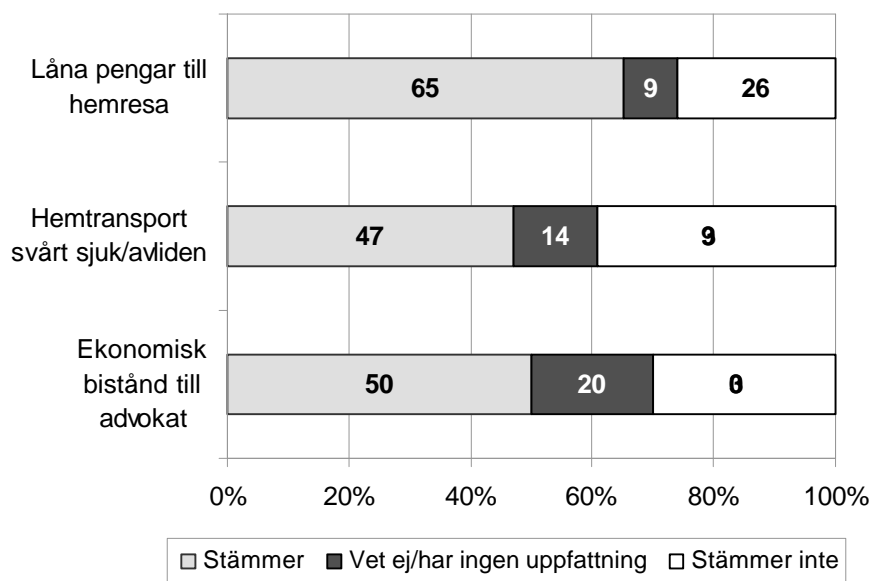
Fem av tio, 50 %, tror att svenska medborgare som begått brott utomlands har rätt att få ekonomiskt bistånd till advokat. Tre av tio, 30 %, tror inte att påståendet stämmer. Två av tio, 20 %, har ingen uppfattning.

En svensk medborgare som åtalas för brott utomlands har alltid rätt att få ekonomiskt bistånd från sin ambassad till en advokat som kan föra hans talan



Personer med inkomst mellan 150-250 000 kronor per år tror oftare att påståendet stämmer. Miljöpartiets sympatisörer tror däremot oftare än andra att påståendet inte stämmer. Personer över 60 år, endast grundskoleutbildade och pensionärer har i högre utsträckning än andra ingen uppfattning i frågan. I övrigt finns inga signifikanta skillnader.

I en jämförande sammanställning ser resultaten ut som följer:



Svenska folket tror i högst utsträckning på påståendet att en svensk medborgare som får problem utomlands har rätt att låna pengar på en svensk ambassad till hemresa. Hälften av svenskarna tror på att en svensk medborgare har rätt att få ekonomiskt bistånd från sin ambassad till en advokat som kan föra ens talan. Det påstående som svenska folket i lägst grad tror på är att en svensk ambassad alltid bekostar hemtransport av en svensk som blir svårt sjuk utomlands och av kvarlevorna efter en svensk som har avlidit utomlands om de anhöriga begär det.

Beskrivning av undersökningen:

Temo har på uppdrag av Utrikesdepartementet intervjuat ett riksrepresentativt urval av svenska folket 16 år och äldre. 1 000 personer intervjuades per telefon 17 april till 19 april. För mer information kontakta

Arne Modig tfn: 08-629 60 05, e-post: arne.modig@temo.se eller
Pernilla Norlin tfn: 629 60 61, e-post: pernilla.norlin@temo.se