



STORTINGET

Innst. 336 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 18 (2024–2025)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Når uhellet er utenland – Konsulær bistand og bistand fra norske myndigheter i kritesituasjoner i utlandet

Til Stortinget

Sammendrag

Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, jf. Innst. 396 S (2010–2011), ble lagt frem i 2011. Selv om de konsulære rammene og hovedprinsippene har ligget fast gjennom lang tid, var dette første gang konsulær bistand til nordmenn i utlandet ble drøftet i sin bredde.

Siden forrige melding til Stortinget på konsulærfeltet i 2011 har det skjedd en rekke utviklingstrekk som gjør det nødvendig å vurdere om nivået og innretningen på den konsulære bistanden er riktig, eller om dette må justeres. Det skyldes blant annet at det finnes flere norske borgere i utlandet, både som resultat av dobbelt statsborgerskap og reise- og bosettingsmønster, at kriseberedskap har blitt mer ressurskrevende, og at den digitale utviklingen har åpnet for at oppgaver som tidligere bare kunne løses lokalt, nå kan løses hjemmefra.

De konsulære sakene endrer seg i takt med demografiske og andre samfunnsmessige endringer, og noe lovverk har behov for en oppdatering. Etterspørselen etter konsulære tjenester er høy, og Utenriksdepartementet opplever at forventningene fra den enkelte til hvilke tjenester de skal kunne motta i utlandet, er økende.

Regjeringen redegjør i denne meldingen for omfanget og innretningen på dagens konsulære tjenester. Som det går frem av meldingen, bruker utenriktjenesten store ressurser på dette arbeidet, herunder på krisehåndtering, hvor Utenriksdepartementets kapasitet er betydelig styrket de siste årene.

Det meste av den konsulære bistanden ytes direkte fra de 82 ambassadene og generalkonsulatene Norge har ute i verden. I tillegg kommer bistanden fra Utenriksdepartementet i Oslo, og fra de om lag 300 honorære konsulatene som Norge har over store deler av verden.

Meldingen inneholder ikke forslag om omfattende endringer i dagens konsulære tjenestenivå, men slår fast at dagens ordning for passutstedelse på utenriksstasjonene ikke er bærekraftig, og foreslår derfor endringer i dette.

Som en konsekvens av at stadig flere nordmenn har dobbelt statsborgerskap og at flere nordmenn bor i utlandet, foreslår regjeringen at det utredes nærmere hvilken betydning utflytting fra Norge skal ha for tilbudet om konsulær bistand fra norske myndigheter.

Stadig flere nordmenn blir rammet av større kriser utenlands. Det skyldes både en mer urolig verden og at langt flere med norsk pass reiser utenlands, både på kortere reiser og for å bosette seg i andre land. Det inkluderer i stor grad også land og områder nordmenn tradisjonelt ikke har reist til eller bosatt seg i, og som norske myndigheter fraråder å reise til.

Utenriktjenestens oppgave med å bistå norske borgere under kriser har krevd økte ressurser de siste ti årene, og Utenriksdepartementet har styrket sin krisehåndteringskapasitet betydelig. Store kriser nødvendiggjør et tett samarbeid med andre departementer, slik som Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Etterspørselen etter konsulære tjenester forventes å øke i årene som kommer. Dette gjelder også for bistand til å forlate kriserammede områder. For å unngå et stadig stigende gap mellom hva norske borgere i utlandet forventer og hva norske myndigheter vil kunne tilby av konsulær bistand, er det avgjørende å skape bredest mulig enighet og forståelse for hvilket nivå bistanden skal legges på og hvem som skal nyte godt av denne.

Å gi råd og veiledning til nordmenn i utlandet er i kjernen av det konsulære arbeidet. Til grunn for norske myndigheters bistand til nordmenn i utlandet ligger blant annet prinsippene om *personlig ansvar og hjelp til selvhjelp*. Ingen har krav på konsulær bistand. Det er frivillig å be om slik bistand og å ta imot den bistanden som tilbys.

Informasjonsarbeidet bør fungere som en forebyggende form for konsulær bistand. Regjeringen vil styrke dette, og Utenriksdepartementet har ved fremleggelsen av denne meldingen endret begrepet reiseråd til reiseadvarsel.

Regjeringen vil etablere en tydeligere sammenheng mellom reiseadvarsler og forventninger til konsulær bistand. Dersom man ignorerer advarsler om å være i et område, og ikke benytter seg av muligheter til å reise ut på egen hånd mens det fortsatt er mulig, kan man ikke forvente å få konsulær bistand eller tilbud om assistert utreise på et senere tidspunkt.

Regjeringen vil fortsatt prioritere bistand til nordmenn på kortere utenlandsopphold fremfor norske borgere som er fast bosatt i utlandet, og vil utrede nærmere om det bør oppstilles klarere kriterier for tilknytning til Norge, utover norsk statsborgerskap, for å få tilbud om konsulær bistand, herunder assistert utreise.

Det er behov for tydeligere retningslinjer for i hvilke tilfeller det skal tilbys assistert utreise til utenlandske borgere, hvor det blant annet må tas hensyn til risiko for omgåelse av viktige hensyn i utlendingslovgivningen. Regjeringen planlegger å foreslå retningslinjer for dette etter at denne meldingen har vært debattert av Stortinget.

Utenriktjenesten utfører en rekke tjenester for publikum, ofte på vegne av andre norske departementer eller etater. Disse vil effektiviseres og digitaliseres så langt mulig.

For å opprettholde kvalitet og sikkerhet i saksbehandlingen ved passutstedelser, og for å utnytte ressursene best mulig, vil det i fremtiden ikke være mulig å søke om ordinært pass på alle ambassader eller generalkonsulater, men de vil fortsatt kunne utstede nødpass. Regjeringen vil på sikt utrede om det er hensiktsmessig å sette ut mottak av søknader om fornyelse av pass til en ekstern leverandør, eller å digitalisere denne oppgaven, slik enkelte andre europeiske land har gjort.

Gjennomgangen av dagens konsulære praksis har vist at noe av regelverket på konsulærfeltet er utdatert

eller uklart. Det skal være tydelig hva den enkelte nordmann kan forvente av konsulær bistand, og hva utenriktjenesten skal kunne levere. Utenriksdepartementet har derfor igangsatt et arbeid med å gjennomgå regelverket for å klargjøre de konsulære rammene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Tiltak som gjelder videreutvikling og modernisering av det konsulære instruksverket og annet regelverksarbeid har ingen eller begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og vil dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer i berørte departementer.

Tiltak som gjelder profesjonalisering og forenkling er ved å ta i bruk eksisterende verktøy eller fagmiljøer utenfor utenriktjenesten, forutsettes å medføre bedre utnyttelse av eksisterende offentlige ressurser.

Tiltak om reduksjon av antall passkontor vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget er en oppfølging av tidligere utredninger om effektivisering av passfeltet og områdegjennomgangen av utenriktjenesten fra 2021. Det vil gjennomføres en utredning, som synliggjør økonomiske og administrative konsekvenser. Selve utredningen vil foretas innenfor gjeldende budsjettrammer i berørte departementer.

Forslaget om å utrede mulig tjenesteutsetting av passøknader i utlandet vil kreve ekstra ressurser, og vil bli behandlet i regulære budsjettprosesser noe frem i tid. Det samme gjelder forslag som innebærer videreutvikling av eksisterende eller utvikling av nye tekniske og digitale løsninger.

Forslaget om å vurdere vilkår for hvem som tilbys assistert utreise, herunder krav om tilknytning til Norge, kan føre til besparelser for det offentlige, både knyttet til selve utreisen og til eventuelt mottak og bosetting i Norge. Selve utredningsarbeidet gjøres innenfor eksisterende budsjettrammer i berørte departementer.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens behandling

Komiteen besluttet å avholde en åpen høring om Meld. St. 18 (2024–2025). Den ble avholdt 22. april 2025, og én instans deltok på høringen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Nils-Ole Foshaug, Steinar Krogstad og Trine Lise Sundnes, fra Høyre, Hårek Elvenes, Ingjerd Schie Schou, Erna Solberg og lederen Ine Eriksen Søreide, fra Senterpartiet, Bengt Fasteraune, Ola Borten Moe og Trygve Slagsvold Vedum, fra Fremskrittspartiet, Sylvi Listhaug og Morten Wold, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingrid Fiskaa, fra Rødt, Bjørnar Moxnes, fra Venstre, Guri Melby, fra Kristelig Folkeparti, Dag-Inge Ulstein, og uavhengig representant Christian Tybring-Gjedde, viser til Meld. St. 18 (2024–2025) Når uhellet er utenlands – Konsulær bistand og bistand fra norske myndigheter i krisesituasjoner i utlandet.

Komiteen viser til at nordmenn oftere reiser til utlandet, og at antall nordmenn som bosetter seg i utlandet, har økt. Komiteen merker seg at dette skjer i en tid hvor verden er mer urolig og nordmenn er i større fare for å bli berørt av krig, pandemier og naturkatastrofer. Dette har, etter komiteens oppfatning, vært med på å øke antall forespørsler om konsulær bistand. Komiteen mener det er viktig at myndighetene tilbyr norske borgere profesjonell og ressursmessig forsvarlig konsulær bistand i utlandet.

Komiteen merker seg at meldingen understreker at prinsippene om personlig ansvar og hjelp til selvhjelp ligger fast i norske myndigheters bistand til nordmenn i utlandet. Prioritet vil også fremover bli gitt til akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt til saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene og saker som involverer mindreårige.

Komiteen viser til at det eksisterer et velfungerende konsulært samarbeid mellom de nordiske landene. Også EU er en viktig partner for konsulær krisehåndtering i utlandet, og Norge deltar blant annet aktivt i EUs krisehåndteringsmekanisme Union Civil Protection Mechanism (UCPM).

Meldingen peker på sentrale utviklingstrekk og beskriver omfanget av og innretningen på dagens konsulære arbeid. Komiteen merker seg at meldingen ikke inneholder forslag om omfattende endringer i dagens konsulære tjenestenivå, men slår fast at dagens ordning for passutstedelse på utenriksstasjonene ikke er bærekraftig, og foreslår derfor endringer i dette. Videre merker komiteen seg at meldingen har til hensikt å drøfte om tjenestenivået er tilpasset det som er realistisk å levere og rimelig å forvente i en globalisert og digitalisert verden. Dette vil legge føringer for hvordan det konsulære arbeidet skal utføres videre.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at nordmenn stadig oftere reiser til utlandet, at flere nordmenn enn tidligere har flere statsborgerskap, og at et økende antall norske borgere bosetter seg i andre land. Disse medlemmer mener derfor at meldingens omtale av disse og andre problemstillinger er viktig og betimelig.

Disse medlemmer merker seg samtidig at meldingen har gode situasjonsanalyser, men få konkrete tiltak. Den påpeker snarere behov for å utrede og vurdere tiltak.

Disse medlemmer vil understreke behovet for å finne og iverksette egnede tiltak for å møte utfordringene som meldingen beskriver, og mener samtidig at utfordringene tilsier en reduksjon i nivået på konsulære tjenester som tilbys.

Disse medlemmer mener at det er viktig at regjeringen kommuniserer tydelig om hva norske borgere på reise kan og ikke kan forvente av bistand fra utenriks-tjenesten.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker tiltak som kan gjøre den konsulære bistanden som utenriks-tjenesten yter, billigere i drift. Samtidig er det viktig å holde fast ved tanken om at nasjonalstaten er den svakestes vern, også når det gjelder norske statsborgere i utlandet. Nordmenn i utlandet danner grunnlag for verdiskapning, kan være gode ressurser for norske myndigheter, og et godt inntrykk av norske myndigheter og nærhet til Norge gjennom utenriks-tjenesten kan forenkle eventuell repatriering. Disse medlemmer mener det er viktig at slike hensyn tas i rasjonaliseringsarbeidet.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen legger til grunn økt samarbeid på konsulære tjenester innad i Norden og med EU. Disse medlemmer mener det er bør være fordelaktig at tilsvarende samarbeid søkes med Storbritannia og Sveits. Restrukturering av det norske konsulære tilbudet rundt om i verden bør også vurdere tilbudet disse landene tilbyr slik at vi kan maksimere den geografiske spredningen av tilbud tilgjengelig for nordmenn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser positivt på at regjeringen på flere områder vil stramme inn og skjerpe utøvelsen av konsulær bistand. Disse medlemmer oppfatter at det de senere år har vært en økning i henvendelser og situasjoner der norske borgere har bedt om konsulær bistand i mer krevende situasjoner.

Disse medlemmer ser på utviklingen der norske borgere velger å delta som fremmedkrigere, og kvinner som mindre aktivt deltar i ulike konflikter, med bekymring. For at man i fremtiden skal være sikre på at denne gruppen som kjemper for terrororganisasjoner, ikke skal

kunne motta konsulær bistand, må denne gruppen fratas muligheten for å motta dette. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen frata norske fremmedkrigere og andre som deltar i aktiviteter i terrororganisasjoner, muligheten til å motta konsulær bistand.»

Disse medlemmer mener den konsulære virksomheten må ha et særlig fokus barn som befinner seg i vanskelige situasjoner. Tilfeller der barn er fratatt pass av foreldre eller på annen måte forhindres av dem rundt seg fra å returnere til Norge, må prioriteres.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen frata norske fremmedkrigere og andre som deltar i aktiviteter i terrororganisasjoner, muligheten til å motta konsulær bistand.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

vedtak:

Meld. St. 18 (2024–2025) – Når uhellet er utenlands – Konsulær bistand og bistand fra norske myndigheter i krisesituasjoner i utlandet – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 20. mai 2025

Ine Eriksen Søreide

leder

Bengt Fasteraune

ordfører

