



Konsulär krisberedskap

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår en motion om Riksrevisionens rapport om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap (skr. 2016/17:53).

En följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Konsulär krisberedskap inom utrikesförvaltningen	6
Riksrevisionens granskning	6
Regeringens skrivelse	7
Motionen	8
Utskottets ställningstagande.....	8
Reservationen	10
Konsulär krisberedskap inom utrikesförvaltningen, punkt 1 (SD)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Konsulär krisberedskap inom utrikesförvaltningen**

Riksdagen avslår motion

2016/17:3578 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1–4.

Reservation (SD)

2. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:53 till handlingarna.

Stockholm den 14 mars 2017

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Karin Enström (M), Sofia Arkelsten (M), Margareta Cederfelt (M), Kerstin Lundgren (C), Pernilla Stålhammar (MP), Krister Örnfjäder (S), Birgitta Ohlsson (L), Hans Linde (V), Sofia Damm (KD), Maria Andersson Willner (S), Emilia Töyrä (S), Sotiris Delis (M), Carin Jämtin (S), Pavel Gamov (SD) och Åsa Eriksson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringen skrivelse Riksrevisionens rapport om Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap (skr. 2016/17:53). Skrivelsen inkom till riksdagen den 19 december 2016. En följdmotion har väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 20 juni 2016 granskningsrapporten Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats? (RIR 2016:13) till riksdagen.

Vid utskottets sammanträde den 13 oktober 2016 presenterade riksrevisor Margareta Åberg med medarbetare Riksrevisionens granskning. Vid sammanträdet fick utskottet även information av kabinettssekreterare Annika Söder och departementsråd Jon Åström Gröndahl om konsulär krisberedskap och UD:s avrådan från resa.

Den 17 juni 2015 beslutade utskottet att ge riksdagens utvärderings- och forskningssekreteriat i uppdrag att genomföra en uppföljning av (lagen om) konsulära krisinsatser och UD:s reserekommendationer. Den 7 juni 2016 överlämnade utvärderings- och forskningssekreteriatet två uppföljningsrapporter till utskottet: Uppföljning av den konsulära krishanteringsförmågan och Uppföljning av UD:s avrådan från resa. Rapporternas innehåll och slutsatser är framställda av utvärderings- och forskningssekreteriatets utredare.

Utskottet behandlade lagen om konsulära katastrofinsatser i betänkande 2009/10:UU20.

Bakgrund

Den 1 augusti 2010 trädde lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser i kraft. Lagen anger att staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller katastrof utomlands. Vad som utgör en kris eller katastrof definieras varken i lagtexten eller dess förarbeten eftersom lagstiftaren bedömde att en sådan definiering riskerar att göra lagen svår att tillämpa.

Regeringen fattar beslut om huruvida en konsulär katastrofinsats ska genomföras, men hittills har regeringen inte fattat beslut om att genomföra någon sådan insats, vilket innebär att lagen ännu inte har tillämpats.

Utgångspunkten för hur lagen ska tillämpas är att statens ansvar är sekundärt och att den enskilde har ett grundläggande ansvar för sin egen säkerhet. Detta innebär att en statlig katastrofinsats bara ska genomföras om hjälpbehoven inte kan tillgodoses på andra sätt, t.ex. med hjälp av myndigheter

i det drabbade landet eller via rese- och försäkringsbolag. Insatsen ska inte heller möta s.k. särskilda hinder, vilket exempelvis kan vara att säkerhetsläget eller infrastrukturen i det drabbade området omöjliggör en insats från regeringens sida. En konsulär katastrofinsats torde alltså bli aktuell först under mycket speciella situationer och då som ett komplement till andra resurser.

Lagen medför däremot att staten måste ha en organisation och en beredskap för att kunna gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands. Beredskapen att kunna bistå svenskar vid större kris- och katastrofsituationer utomlands hanteras av utrikesförvaltningen (Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna) inom ramen för den konsulära verksamheten.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens rekommendationer och slutsatser i den ovan nämnda rapporten Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats? I och med skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Konsulär krisberedskap inom utrikesförvaltningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår en motion om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap. Jämför reservation (SD).

Riksrevisionens granskning

Syftet med granskningen

Riksrevisionen har i sin granskning undersökt den krisberedskapsorganisation som utrikesförvaltningen har byggt upp sedan lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser trädde i kraft 2010.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om den konsulära krisberedskapsorganisationens förutsättningar att hantera en större kris utomlands är ändamålsenliga. Det handlar t.ex. om organisationens utformning och förberedelser inför aktivt krisarbete samt hur insatser följs upp så att organisationen kan stå bättre rustad inför nästa kris. Utgångspunkten är att ändamålsenliga förutsättningar skapar goda möjligheter att hantera en kris på ett effektivt sätt. Hur den konsulära krisberedskapsorganisationen kommer att hantera nästa kris kan dock Riksrevisionen inte uttala sig om.

Granskningen har fokuserat på utrikesförvaltningen, dvs. Utrikesdepartementet (UD) och utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat). Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har omfattats eftersom myndigheten är involverad i vissa av utrikesförvaltningens övningar och utbildningar i krisberedskapsfrågor.

Riksrevisionens rekommendationer och slutsatser

Riksrevisionen bedömer att den konsulära krisberedskapsorganisationen är ändamålsenligt organiserad. Bedömningen grundas framför allt på att det finns en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen, att det finns en särskild beredskapsgrupp på UD som arbetar löpande med krisberedskapsfrågor och att olika förstärkningsresurser vid behov kan kallas in med kort varsel. Insatserna kan på så vis anpassas till den specifika krisen, samtidigt som storleken på den fasta krisberedskapsorganisationen kan hållas nere. Riksrevisionen anser att detta är ett resurseffektivt sätt att organisera den konsulära krisberedskapen.

Riksrevisionen har identifierat några områden som man anser kan utvecklas ytterligare i syfte att förbättra krisberedskapen inom utrikesförvaltningen.

Dessa områden rör framför allt beredskapsplanering, utvärdering och utbildning:

- UD bör överväga att föra in ett krav på årligt återkommande konsulära krisberedskapsövningar i föreskrifterna för utrikesförvaltningen (UF 2011:5). Utlandsmyndigheter som inte har övat under 12 månader bör följas upp.
- UD bör fortsätta att utveckla systematiken, strukturen och dokumentationen när det gäller utvärderingar. Detta för att säkerställa att viktiga lärdomar och erfarenheter fångas upp och inte förloras i samband med att personal roterar. En mer systematisk utvärdering som dokumenteras skriftligt kan också förbättra transparensen i krishanteringen.
- UD bör säkerställa att samtliga beredskapsansvariga är införstådda med uppdraget och får tillräcklig utbildning för att kunna fullgöra det ansvar de har för beredskapsfrågor vid utlandsmyndigheterna.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Årligt återkommande krisberedskapsövningar

Regeringen noterar att Riksrevisionen anser att det är rimligt att utlandsmyndigheterna årligen genomför en krisövning och att UD bör överväga hur de kan förmås att göra det. Riksrevisionen föreslår att krav på årlig övning förs in i föreskrifterna för utrikesförvaltningen och att detta följs upp. Regeringen delar uppfattningen att krisberedskapen bör övas varje år. Utrikesdepartementet avser därför att följa Riksrevisionens rekommendation och föra in årlig övning av krisberedskapen i föreskrifterna för utrikesförvaltningen. Redan i dag finns en checklista för verksamhetsstöd för utlandsmyndigheterna där bl.a. årlig krisberedskapsövning ingår. Att använda checklistan är obligatoriskt för utlandsmyndigheterna (RK-beslut UD2016/00427/PLAN). Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) kommer även i dialog med utlandsmyndigheterna att se över hur beredskapsövningar kan ges högre prioritet. UD-KC ser löpande över det övningsmaterial som finns för utlandsmyndigheterna.

Dokumentation av utvärderingar

Utrikesdepartementet har tagit fram en modell för utvärdering av den konsulära enhetens arbete i samband med kriser som testats vid tre tillfällen under 2016. Utvärderingsmodellen kommer att fastställas inom kort. Vidare utveckling och justering av formatet kommer sedan att göras i det löpande arbetet.

Utvärderingar från utbildningar, vissa övningar och regionmöten kommer att dokumenteras på ett mer systematiskt sätt och ligga till grund för vidareutveckling av utbildningar och övningar.

Beredskapsansvarigas roll

UD anser att den konsulära grundutbildningen ger en god bild av vad det innebär att hålla beredskap på en utlandsmyndighet. Genom dialog med myndighetschefer och beredskapsansvariga på utlandsmyndigheterna kommer UD-KC att följa upp synpunkter och förslag som framkommit i Riksrevisionens enkät för att bedöma behovet av ytterligare stöd och utbildningsinsatser.

Motionen

I följdmotionen från Sverigedemokraterna 2016/17:3578 av Markus Wiechel m.fl. anförs i yrkande 1 att regeringen ska utreda om ett förordnande om årliga uppdateringar av beredskapsplanen och ett minsta antal övningar per år är ändamålsenligt. Vidare anför motionärerna i yrkande 2 att behovet av en översyn av mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering bör utredas. I yrkande 3 anför Sverigedemokraterna att regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att höja utlandsmyndigheternas beredskapsförmåga. I yrkande 4 anför motionärerna att regeringen bör vidta någon lämplig åtgärd för att se till att varje övning hos utlandsmyndigheterna utvärderas och dokumenteras skriftligt.

Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet anser att konsulär krisberedskap är en viktig fråga. Därför välkomnar utskottet det arbete som har gjorts bl.a. inom utrikesförvaltningen sedan lagen om konsulära katastrofinsatser trädde i kraft 2010 och som har bidragit till att Riksrevisionen bedömer att den konsulära krisberedskapsorganisationen är ändamålsenligt och resurseffektivt organiserad.

Utskottet välkomnar att UD avser att införa ett krav på årlig övning av krisberedskapen i föreskrifterna för utrikesförvaltningen. Utskottet ser positivt på att UD-KC genom dialog med utlandsmyndigheterna avser att undersöka hur beredskapsövningar kan ges högre prioritet på myndigheterna, liksom att UD-KC fortlöpande arbetar med att se över utlandsmyndigheternas övningsmaterial.

Utskottet anser att det finns ett värde i att UD utvecklar systematiken, strukturen och dokumentationen i form av utvärderingar av den konsulära krisberedskapen. Utskottet välkomnar därför att UD har tagit fram en modell för utvärdering av den konsulära enhetens arbete med kriser. Samtidigt noterar utskottet att UD ännu inte har fastställt utvärderingsmodellen och anser därför att det vore värdefullt att UD informerar utskottet om modellen när den är fastställd. Utskottet understryker i detta hänseende även värdet av att UD

utvecklar systematiken kring utvärderingar från utbildningar, övningar och s.k. regionmöten i syfte att utveckla den befintliga utbildnings- och övningsverksamheten.

Utskottet anser att UD bör säkerställa att samtliga beredskapsansvariga är införstådda med uppdraget och får tillräckligt med utbildning för att kunna fullgöra sitt ansvar. Utskottet konstaterar att UD anser att den konsulära grundutbildningen ger en god bild av vad det innebär att hålla beredskap på en utlandsmyndighet. Utskottet välkomnar att UD-KC kommer att inleda ett uppföljningsarbete av de synpunkter och förslag som framkom i Riksrevisionens undersökning och att UD genom dialog med myndighetschefer och beredskapsansvariga på utlandsmyndigheterna sedan avser att bedöma om det finns behov av ytterligare stöd och utbildningsinsatser.

Mot bakgrund av detta avstyrker utskottet motion 2016/17:3578 (SD) yrkande 1–4. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

Reservationen

Konsulär krisberedskap inom utrikesförvaltningen, punkt 1 (SD)

av Pavel Gamov (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3578 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Riksrevisionen granskar i rapport 2016:13 utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap. Rapportens slutsatser ger överlag bilden av en väl fungerade organisation med tillräcklig beredskap för att uppfylla de mål som förvaltningen har vid kriser utomlands. Riksrevisionen ger även vissa synpunkter på möjliga förbättringar. I den här reservationen avser Sverigedemokraterna, att med utgångspunkt från rapporten, ge sina förslag på hur den konsulära krisberedskapen kan förbättras.

Riksrevisionen anser att krisberedskapsmodellen utgör en stabil grund för beredskapsplaneringen inom förvaltningen men att utlandsmyndigheterna kan förbättra delar av sin beredskapsplanering. Riksrevisionen påpekar att fler utlandsmyndigheter bör uppdatera planen årligen och fler bör göra beredskapsövningar. Hos utlandsmyndigheterna kan även personalens kännedom om beredskapsplanen förbättras. Riksrevisionen påpekar att det finns indikationer på att beredskapsplanerna inte är optimala som stöd i krisarbetet och att det kan finnas anledning att se över de stödjande dokumenten. Riksrevisionen anser att den gemensamma mallen kan behöva delas upp i en manual för aktiv krishantering och ett annat dokument som anger inriktningen för det löpande och förberedande arbetet med krisberedskap och uppföljning av insatser. Sverigedemokraterna föreslår därför att regeringen bör utreda om ett förordnande om årliga uppdateringar av beredskapsplanen och ett minsta antal övningar per år är ändamålsenligt. Vidare föreslår Sverigedemokraterna att behovet av en översyn av mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering utreds.

Endast 6,7 procent av de beredskapsansvariga tjänstemännen på utlandsmyndigheterna anser att de helt och hållet lever upp till beredskapsansvaret. Den siffran är alldeles för låg. Sverigedemokraterna anser därför att regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att höja utlandsmyndigheternas beredskapsförmåga.

Enligt Riksrevisionen finns det brister i utvärderingen och dokumentationen av krisberedskapsarbetet, vilket medför risken att viktiga lärdomar och erfarenheter inte fångas upp och att det blir svårt att överblicka arbetet för den som står utanför organisationen. Även på utlandsmyndigheterna finns, enligt Riksrevisionen, brister i utvärdering och uppföljning. 75 procent av myndigheterna har en person eller funktion med ansvar för utvärdering av övningar och 61 procent uppger att de faktiskt har utvärderat den senaste övningen. Omkring hälften av myndigheterna uppger att det finns någon som ansvarar för dokumentation av utvärderingar, men bara runt 20 procent dokumenterat den senaste utvärderingen skriftligt. Sverigedemokraterna anser att utvärderings- och dokumentationsarbetet bör förbättras och att varje övning som utlandsmyndigheterna gör bör utvärderas och dokumenteras skriftligt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:53 Riksrevisionens rapport om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap.

Följdmotionen

2016/17:3578 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda om ett förordnande om årliga uppdateringar av beredskapsplanen och ett minsta antal övningar per år är ändamålsenligt och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda behovet av en översyn av mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att höja utlandsmyndigheternas beredskapsförmåga och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör vidta en lämplig åtgärd för att tillse att varje övning hos utlandsmyndigheterna utvärderas och dokumenteras skriftligt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.