

Utrikesförvaltning i världsklass

En mer flexibel utrikesrepresentation

Delbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:32

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23385-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

I de flesta länder i världen förs en diskussion om vilka nya krav som globaliseringen ställer på dagens regeringar. Gemensamt för dessa diskussioner är att internationella förhållanden och nationell politik numera är oskiljaktigt förknippade med varandra. Det gäller också Sverige.

Detta leder naturligt till frågor om hur svensk utrikesförvaltning kan förändras och organiseras på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt för att kunna möta globaliseringens krav och möjligheter.

Riksdagen har uppmärksammat frågan och Regeringen har därför och mot ovanstående bakgrund den 23 juli 2009 beslutat om direktiv till en offentlig utredning om en bred översyn av den svenska utrikesförvaltningen. Regeringen beslutade samma dag att tillkalla då verkställande direktören, numera landshövdingen, Peter Egardt som särskild utredare.

Den 31 augusti förordnades departementsrådet Anna Hammargren som huvudsekreterare. Departementsrådet Harald Sandberg, f.d. ambassadören Stellan Ottosson och f.d. ambassadören Anders Oljelund förordnades den 1 september som biträdande utredningssekreterare. Pol.mag. Elias Nyberg förordnades som biträdande utredningssekreterare den 1 oktober. F.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson och departementsrådet Bo Malmqvist har biträtt utredningen med juridiska bedömningar kring utlandsmyndigheternas status.

Regeringen beslutade den 21 januari 2010 om tilläggsdirektiv till utredningen. Dessa tar fasta på önskemålen om att så snabbt som

möjligt öka flexibiliteten i utrikesrepresentationen, och fastslår att utredningen ska redovisa förslag rörande detta i ett delbetänkande senast den 1 maj 2010. Slutbetänkandet, som ska beröra de mer verksamhetsinriktade delarna av utredningsuppdraget, ska lämnas senast den 1 november 2010.

Utredningen har haft tillgång till ett stort antal tidigare utredningar och rapporter som har berört delar av utrikesförvaltningens arbete. I Globaliseringsrådets rapport *Sverige i världen* dras också ett antal slutsatser för Sveriges del, vilka också riktar sig till utrikesförvaltningen. Rapporten har föranlett en omfattande och konstruktiv diskussion inom utrikesförvaltningen med synpunkter som har beaktats av utredningen.

En sakkunniggrupp har genom beslut den 10 oktober 2009 knutits till utredningen. De sakkunniga är verkställande direktören Claes de Neergaard, ambassadören Ulf Dinkelspiel, verkställande direktören Mats Harborn, landshövdingen Barbro Holmberg, generaldirektören Jörgen Holmquist, senior vice president Lars Göran Johansson, oppositionsborgarrådet Carin Jämtin, bitr. enhetschefen Anders Stålsby och f.d. överingenjören Johan Tunberger. Sakkunniggruppen har hittills sammanträtt tre gånger för att behandla föreliggande delbetänkande.

Till utredningen har knutits en expertgrupp med företrädare för Regeringskansliets samtliga departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Gruppen har tagit del av förslagen i delbetänkandet. En särskild diplomatgrupp med drygt tiotalet ledamöter samt en krets av administrativ personal har också biträtt utredningen. Inom ramen för utredningens hittillsvarande arbete har intervjuer med cirka 150 myndighetschefer, diplomater, näringslivsföreträdare, fackliga organisationer, organisationsföreträdare m.fl. genomförts. Studiebesök på plats har gjorts i Belgien, Danmark, Finland, Kanada, Kenya, Storbritannien och USA. Enkätundersökningar har genomförts med de svenska utlandsmyndigheterna samt med departementen, Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen.

Utredningen, som antagit namnet *Utrikesförvaltningsutredningen*, får härmed överlämna delbetänkandet *En mer flexibel utrikesförvaltning* (SOU 2010:32). Merparten av de konkreta åtgärder som föreslås kan implementeras från och med hösten 2010.

Stockholm den 27 april 2010

Peter Egardt

/Anna Hammargren
Harald Sandberg
Stellan Ottosson
Anders Oljelund
Elias Nyberg

Innehåll

Begrepp och förkortningar.....	13
Sammanfattning	19
1 Inledning.....	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.1.1 Delbetänkandet – syfte, avgränsningar och upplägg	27
1.1.2 Det fortsatta utredningsarbetet	28
1.2 Omvärldsanalys; varför behövs en ökad flexibilitet?	29
1.3 Flexibilitet i utrikesrepresentationen.....	32
1.4 Sveriges utrikesrepresentation	34
1.4.1 Utrikesrepresentationens verksamhet, organisation och förändring.....	34
1.4.2 Jämförelser med några andra länder	39
1.4.3 Förändringsmotiv och trender i utrikesrepresentationen.....	42
1.4.4 Bedömningsgrunder för förändring av svensk närvaro.....	45
1.5 European External Action Service, EEAS	46
1.5.1 Organisatoriska förändringar.....	48
1.5.2 Konsekvenser för Sverige – bedömningar.....	49
1.6 Nordiskt samarbete	50

2	Förändrad status för utlandsorganisationen ökar effektivitet och flexibilitet i verksamheten	53
2.1	Utlandsmyndigheter – är de myndigheter?	54
2.2	Varför bör myndighetsstatusen ändras ?	55
2.3	Konsekvenser av förändringen	58
2.3.1	Beslut och överklagande	60
2.3.2	Utlandsorganisationens förhållande till Sida och Migrationsverket	60
2.3.3	Lokalt anställd personal	61
2.3.4	Offentlighet och sekretess	62
2.3.5	Diarium och arkiv	63
2.3.6	Specialattachéernas förhållande till utlandsenheten	63
3	Att begränsa beskickningarnas uppdrag eller avlasta dem vissa uppgifter	65
3.1	Rättsliga och praktiska möjligheter att begränsa uppdrag eller överföra uppgifter	65
3.1.1	Rättsliga överväganden	65
3.1.2	Praktiska möjligheter	66
3.2	Det departementala uppdraget	68
3.2.1	Nyckeln till ökad flexibilitet ligger i verksamhetsuppdraget	70
3.2.2	Samarbete och bördefördelning med andra länder kan avlasta och skapa mervärde	71
3.2.3	Möjliga synergier med EU-delegationer i det utrikespolitiska arbetet	73
3.2.4	Regionala synergier kan löna sig	74
3.3	Konsulär verksamhet	75
3.3.1	Mycket varierande konsulär arbetsvolym	76
3.3.2	Konsulär krisberedskap och regionala stödjepunkter	77
3.3.3	Möjligheter att begränsa det konsulära uppdraget	78
3.3.4	Konsulär beredskap	80
3.3.5	Stöd och tillsyn på det konsulära området	81

3.4	Migration och viseringar.....	81
3.4.1	En stor men ojämnt fördelad verksamhet.....	83
3.4.2	Samarbete med andra Schengenländer.....	84
3.4.3	Lokalanställda i migrationsarbetet.....	86
3.4.4	Externa tjänsteleverantörer.....	87
3.4.5	Begränsning av utlandsmyndigheters uppdrag	88
3.4.6	Regionala stödjepunkter och tillsyn.....	89
3.4.7	Teknisk rationalisering.....	90
3.5	Administrativa uppgifter vid utlandsmyndigheterna.....	90
3.5.1	Administration – en varierad och tidskrävande verksamhet	91
3.5.2	Nya vägar för att avlasta utlandsorganisationen administrativa uppgifter	92
3.5.3	Nordiskt administrativt samarbete kan förstärkas	95
4	Generella åtgärder för att möjliggöra ökad flexibilitet i utlandsorganisationen.....	97
4.1	En effektiv utrikesrepresentation kräver moderna arbetsredskap.....	97
4.1.1	IT inom utrikesförvaltningen som det ser ut i dag.....	99
4.1.2	IT-arbete inom Regeringskansliet	100
4.1.3	Lösningar som möjliggör ökad mobilitet krävs.....	101
4.1.4	Tekniskt stöd för det departementala uppdraget	102
4.1.5	Tekniskt stöd för administration och ärendehantering	103
4.1.6	En modern IT-säkerhet.....	104
4.1.7	E-diarium och arkivhantering	105
4.2	Lokalt anställda	106
4.2.1	Begreppet lokalt anställda	106
4.2.2	Arbetsuppgifternas utveckling.....	107
4.2.3	Begränsningar av uppgifter, säkerhets- och sekretessfrågor, vissa viseringsfrågor m.m.....	108
4.2.4	Lokalt anställda, villkor och antal.....	109
4.2.5	Verksamhetens förändrade behov	112
4.2.6	Fortsatt utveckling mot mer kvalificerade uppgifter.....	113

4.2.7	Förstärkt kapacitet i Stockholm – avlastning i fält ...	114
4.2.8	Tidsbegränsade projekt och kontrakt	115
4.2.9	Arbetsgivaransvaret i en samlad utrikesförvaltning.....	115
4.3	Revidering av regelverk och förenkling av administrativa uppgifter.....	116
4.3.1	Aktualisering av regelverk som UD ansvarar för.....	117
4.3.2	Regelverk med annan ansvarig än UD	119
4.3.3	Att förenkla arbetsformer och minska utlandsmyndigheternas administrativa arbete.....	120
5	Flexibilitet genom att nyttja olika representationsformer	125
5.1	Honorärkonsulat	127
5.2	Stockholmsbaserade Sändebud, SBS	129
5.3	Utsänd diplomat på annat lands beskickning eller sektionskanslier?	130
5.3.1	Lokalsamverkan.....	133
5.4	Ambassad med begränsat och förenklat verksamhetsuppdrag – ”miniambassad”.....	134
5.4.1	Försöket med en miniambassad i Luanda.....	134
5.4.2	Konceptet miniambassad bör utvecklas	136
5.4.3	Avslutande kommentar	140
5.5	Beskickning ledd av en <i>chargé d'affaires</i>	141
5.6	Ambassad med sidoackreditering eller regionalt verksamhetsansvar.....	142
5.7	Representation eller delegation	144
5.8	Framtida nordiskt samarbete ?	145

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	151
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv.....	161
Bilaga 3	Utlandsmyndigheterna – en del av Regeringskansliet	163
Bilaga 4	Förslag till ändringar i lagar och andra föreskrifter	201
Bilaga 5	Förslag till stöd vid beredning av beslut om utlandsnärvaro	255

Begrepp och förkortningar

Ord	Förklaring
Ambassad	Högsta formen av diplomatisk representation, vanligen ledd av en ambassadör
Beskickning	Diplomatisk representation, vanligtvis ambassad
BRIC	Brasilien, Ryssland, Indien och Kina
CFSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Common Foreign and Security Policy)
Chargé d'affaires ad interim	Diplomat som leder en ambassad vid ackrediterad ambassadörs frånvaro
Chargé d'affaires en pied	Diplomat som leder en ambassad till vilken ambassadör inte har utsetts
CSN	Centrala Studiestödsnämnden
Delegation	Kan vara en tillfälligt sammansatt grupp som företräder sitt land vid en konferens eller förhandling, eller en ständig närvaro vid en internationell organisation där landet endast får bevaka förhandlingarna

Departementsuppdrag	Den del av utrikesförvaltningens verksamheten i vilken UD och inrikesrepresentationen utgör beredningsorgan och representant för regeringen
ECA	Employment Conditions Abroad, brittiskt konsultföretag
EEAS	European External Action Service, den europeiska utrikestjänsten
EPC	European Political Cooperation
ESA	Europeiska rymdorganisationen (European Space Agency)
ESP	Extern tjänsteleverantör (External Service Provider)
EU	Europeiska Unionen
Exekvatur	Den mottagande statens erkännande av en utländsk konsul
FN	Förenta Nationerna
Förvaltningsavdelningen	Regeringskansliets förvaltningsavdelning
G 20	Group of 20, bestående av EU samt de nitton länderna Argentina, Australien, Brasilien, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA
G 7	Group of 7, bestående av Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Möten på finansministernivå. G8 inkluderar Ryssland och möts på statschefs-nivå.
Honorärkonsulat	Konsulat där oavlönad honorärkonsul ansvarar för verksamheten

HR	EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik
IFUR	Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
IRK	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
Karriärkonsulat	Konsulat där arbetet leds av utsänd avlönad personal
Konsulat	Utlandsrepresentation, oftast utanför huvudstaden, med huvudsaklig uppgift att ta hand om konsulära ärenden och främja hemlandet
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
LOK	Avtal för lokalanställda vid utlandsmyndighet
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Regeringskansliet	Statlig förvaltningsmyndighet under regeringen, bestående av statsrådsberedningen, förvaltningsavdelningen och de olika fackdepartementen.
Representation	Ett lands ständiga närvaro vid en internationell organisation
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
UD-AF	Afrikaenheten, Utrikesdepartementet
UD-EC	Enheten för Östeuropa och Centralasien

UD-EKO	Ekonomienheten, Utrikesdepartementet
UD-EXPCH	Expeditionschefen, Utrikesdepartementet
UD-FIM	Enheten för främjande och inre marknaden
UD-FMR	Enheten för folkrätt och mänskliga rättigheter, Utrikesdepartementet
UD-IH	Enheten för internationell handel, Utrikesdepartementet
UD-KC	Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, Utrikesdepartementet
UD-MU	Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, Utrikesdepartementet
UD-P	Personalenheten, Utrikesdepartementet
UD-PLAN	Planeringsstaben, Utrikesdepartementet
UD-PROT	Protokollet, Utrikesdepartementet
UD-SPRÅK	Språkenheten, Utrikesdepartementet
UD-SSSB	Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap, Utrikesdepartementet
UD-UP	Enheten för utvecklingspolitik, Utrikesdepartementet
UNESCO	Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
Utlandsmyndighet	Ambassad, representation, delegation eller karriärkonsulat

Utlandsorganisationen	Sveriges nätverk av utlandsmyndigheter
Utrikesförvaltningen	Utrikesdepartementet i Sverige samt utrikesrepresentationen
Utrikesrepresentationen	Sveriges nätverk av utlandsmyndigheter
Verksuppdrag	Den del av utrikesrepresentationens verksamhet som rör förvaltningsärenden och myndighetsutövning mot enskild

Sammanfattning

Omfattande internationella förändringar har under de senaste tjugo åren radikalt förändrat förutsättningarna för Sveriges internationella samarbete. Snabba förändringar kommer att fortsätta att känneteckna den internationella utvecklingen. En fortsatt globalisering kommer att erbjuda stora möjligheter för den som är rustad att ta dem till vara.

Sverige är alltmer en del av världen. Inrikespolitiken är alltmer sammankopplad med utrikes- och Europapolitiken. Svenska intressen är beroende av förståelse för omvärlden och av att kunna påverka den. Globaliseringen, EU-medlemskapet och en alltmer multipolär värld ökar Sveriges möjligheter till inflytande över den egna och omvärldens framtid.

En förändrad omvärld och ökande möjligheter innebär större krav på Sveriges utrikespolitik och utrikesrepresentation. Svensk närvaro måste finnas där svenska intressen behöver främjas eller försvaras, där svenska företag verkar, där svenska medborgare finns, där utvecklingssamarbete bedrivs – och där fred och demokrati hotas. Sverige driver sina intressen i Europeiska Unionen.

Utrikesdepartementet, UD, och utrikesrepresentationen, dess ledning och personal, står inför nya förväntningar, större utmaningar och ökande möjligheter. Övriga departement, hela Regeringskansliet, möter nya krav i sina allt viktigare internationella och EU-uppgifter. Detta är bakgrunden till att riksdagen begärt en genomgripande översyn av Sveriges utrikesförvaltning och att regeringen tillsatt en utredning. Förslag ska presenteras som syftar till att göra den svenska utrikesförvaltningen än bättre rustad att stärka Sveriges plats i världen; en utrikesförvaltning i världsklass.

Utredningen har ett brett uppdrag. Den kommer att redovisa sina slutsatser och förslag senast den 1 november 2010. De kommer att handla om UD:s och utrikesrepresentationens roll i regeringskansliet, om säkerhetspolitiken, om utvecklingssamarbetet, om frihandels-

politiken, om migrationsverksamhet och konsulära frågor, om Sverige-bilden och näringslivsfrämjandet, och andra internationella förhållanden och händelser som påverkar Sveriges trygghet. Slutbetänkandet tar också fasta på frågor om styrningen av denna varierade verksamhet och dess effektivitet, om kompetens och kunnande, om den offentliga diplomatin och om behovet av samarbete över gränserna i Regeringskansliet.

Detta delbetänkande handlar om själva utlandsorganisationen. Det handlar därför inte om utrikesförvaltningen som helhet utan om möjligheter att på ett mer flexibelt och samtidigt långsiktigt sätt sörja för att den svenska utrikesrepresentationen finns på plats när och där den behövs och i de former som gör mest nytta. Med flexibilitet menas att svensk diplomatisk närvaro smidigare måste kunna anpassas efter utvecklingen i omvärlden, svenska intressen och verksamhetens behov och lokala förutsättningar.

Ansvar för att effektivisera utrikesrepresentationen och dess verksamhet delar UD med andra delar av Regeringskansliet. För förslagen i delbetänkandet är Regeringskansliets förvaltningsavdelning en viktig deltagare i ett förändringsarbete. I slutbetänkandet kommer frågor om styrning och ansvar i verksamhetsplaneringen för utrikesrepresentationen att röra hela Regeringskansliet.

Utredningen konstaterar att många utredningar och översyner har gjorts av utrikesförvaltningens omfattning och olika verksamheter, att effektiviseringar har genomförts och att flera arbeten pågår. För att verkligen nå resultat krävs en ökad genomförandekapacitet.

Utredningen bedömer att Sveriges regering för sin verksamhet har behov av ett välplacerat, aktivt och väl fungerande internationellt nätverk som verkar för svenska intressen. Utrikesrepresentationens uppdrag har i princip alltid varit att tillvarata svenska intressen och att tillhandahålla olika former av service åt svenska medborgare. Huvuduppgifter och geografiskt fokus har dock varierat över åren. Utlandsmyndigheter hanterar en bredd av departementala uppgifter, verksamhetsuppgifter och stödjande verksamhet. De är i vissa avseenden att betrakta som en del av Regeringskansliets politiska verksamhet medan de i andra avseenden är självständiga med myndighetsutövande uppgifter mot enskild.

Omfattning av utrikesrepresentationen har skiftat. Som störst var den 1986 med 116 utlandsmyndigheter. Sedan 1990 har cirka 30 ambassader öppnats och ungefär lika många stängts, medan 8 karriär-

konsulat har öppnats och 25 stängts.¹ Antalet utlandsmyndigheter har under perioden ändå varit relativt stabilt. Det har uppgått till cirka 100. Kostnadsmässigt svarar utlandsorganisationen för 70–75 procent av UD:s ramanslag. Placering och förändringar av svensk närvaro har främst styrts av olika omvärldsförutsättningar som påverkat svenska intressen och av resursmässiga förutsättningar.

Svensk utrikerepresentationens omfattning kan i jämförelse med andra länders inte anses överdimensionerad. Utredningen konstaterar att andelen personal som tjänstgör i utlandet är lägre än i många andra länders utrikesförvaltningar. I en nordisk jämförelse mellan utrikesförvaltningars kostnader avviker inte Sveriges i absoluta kostnadstal, men relativt sett satsar Sverige mindre resurser på sin utrikesförvaltning.

En utrikesrepresentation anpassad till dagens och morgondagens internationella förhållanden och förändringstakt måste vara flexibel. En ökad variation av representationsformer – honorärkonsulat, karriärkonsulat (generalkonsulat), ambassader, miniambassader, sektionskanslier, sändebud, regionala lösningar, lokala samarbeten osv. – måste därför kunna nyttjas. Det förutsätter att verksamheter och stödfunktioner i utlandsorganisationen kan förenklas och begränsas. Vissa uppgifter bör centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* i högre utsträckning. Förenkling av representationen uppnås också genom att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas, att tillgång till moderna kommunikationslösningar garanteras och att lokalanställdas möjligheter att delta i olika verksamheter breddas. Delbetänkandet går igenom dessa förutsättningar och lämnar förslag. I kapitel 5, med tillhörande bilaga 5, knyts arbetet ihop i en genomgång av möjliga diplomatiska representationsformer och förslag till bedömningsgrunder att använda som beslutstöd.

Delbetänkandets förslag, som syftar till att öppna upp möjligheter för mer flexibla representationsformer, sammanfattas som följer:

Utredningen föreslår att *utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas* och att utrikesrepresentationen som en del av utrikesförvaltningen inlemmas i Regeringskansliet. Huvudskälen är att skapa rättslig tydlighet genom att frångå den dubbla status som utlandsmyndigheterna de facto har i dag och att öppna för ökad flexibilitet i organisation och verksamhet. Utredningen ser betydande fördelar med ett avskaffande, och finner inga avgörande funktionella skäl att

¹ Antalet öppnade ambassader inkluderar den annonserade uppgraderingen av tio sektionskontor 2010.

upprätthålla en myndighetsgräns mellan Regeringskansliet och dess utlandsorganisation eller utlandsmyndigheter emellan. En konstruktion med uppdelning i 100 separata myndigheter är inte anpassad till den verksamhet som bedrivs. Avsikten är också att skapa ytterligare synergier i verksamheter, att möjliggöra administrativ effektivisering och förenkla interna arbetsprocesser. Till huvudsaklig grund för bedömningarna ligger den rättsliga analys som återfinns som bilaga 3.

Lokalt anställda ska kunna utföra fler kärnuppgifter i utlandsorganisationen. En rationellare arbetsfördelning mellan utlandsmyndighetens personalgrupper åstadkoms om rekrytering i större utsträckning än hittills sker av lokalt anställd personal med rötter i värdlandet. Verksamhetsmässigt är värdet stort av att språkligt och kulturellt välförankrade tjänstemän integreras i fler uppgifter. Flexibilitets- och effektivitetsmässigt finns också fördelar, och sårbarheten för små myndigheter kan avsevärt begränsas. Utlandsmyndigheters arbeten i projektform kring vissa aktiviteter bör öppna för fler projektanställningar.

Ett antal åtgärder inom IT-området behövs. *Ett modernt och verksamhetsanpassat IT-stöd* är avgörande för att Regeringskansliet/UD ska fungera effektivt och för att utrikesrepresentationen ska kunna nyttjas på ett optimalt sätt. Regeringskansliets förvaltningsavdelning och UD måste ta ett gemensamt ansvar för att utveckla lösningar som tar hänsyn till utrikesrepresentationens verksamhetsmässiga särart. Mobilitet, säkerhet och enkelhet i IT-stöden måste förbättras för att mindre och flexibla former av svensk diplomatisk närvaro ska kunna nyttjas, för att verksamhetsuppdrag ska kunna begränsas, och för att stödfunktioner ska kunna föras bort från utlandsmyndigheterna.

Mervärdet av utlandsnärvaro är störst i den externt riktade verksamheten. Genom att föra bort uppgifter som inte är beroende av geografisk närhet kan resurser frigöras för kärnuppgifter. Utredningen anser att vissa av utrikesrepresentationens verksamheter kan centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* till privat aktör. Främst bör stödfunktioner kunna föras från utlandsmyndigheter, men även andra uppgifter kan effektiviseras på detta sätt. Man kan då undvika fragmentisering och splittrad kompetens för uppgifter som koncentreras, och kvalitetssäkringen kan förbättras.

Ökad *centralisering* av administrativa uppgifter bör prövas av UD och Förvaltningsavdelningen, bl.a. inom ekonomiadministration, personalbostadsfördelning, hantering av lokalt anställd per-

sonal samt för serverkapacitet. Utredningen konstaterar dock att en del administrativa stödfunktioner för utrikesrepresentationen redan är centraliserade. Den centrala konsulära telefonberedskapen bör kunna utsträckas till att omfatta hela utrikesrepresentationen. Den konsulära enheten bör också kunna ge ökat stöd till främst mindre utlandsmyndigheter. Inom viseringsverksamheten bör beslut för alla utlandsmyndigheter med få ärenden centraliseras till Migrationsverket.

För vissa verksamheter bör en *regionalisering* ske. I en region av svenskt intresse utifrån ett särskilt sakpolitiskt perspektiv (konfliktmönster, främjandepotential, påverkansarbete inom miljö- och klimat eller dylikt), är placering av en regional specialist/rådgivare/stödfunktion relevant. En sådan utplacering bidrar till regional flexibilitet i utlandsverksamheten. Detsamma gäller för att allmänt skapa mer personlrörlighet mellan beskickningar och att arbeta i regionala projekt. Vidare bör vissa utlandsmyndigheter ges ett regionalt ansvar som stödjepunkter på det konsulära området även för ärenden av mer löpande karaktär. Passhanteringen bör också kunna regionaliseras i lämpliga regioner, samtidigt som användning av mobila fotostationer kan utökas. Migrationsattachéernas roll som regionala stödjepunkter för migrationsverksamheten är fortsatt viktig.

Utredningen anser att UD och Förvaltningsavdelningen gemensamt bör eftersträva att på sikt *outsourca* en del stödfunktioner, bl.a. vad gäller ekonomiadministration och olika typer av underhållsservice. Många länders utrikesförvaltningar går i denna riktning. *Outsourcing* kräver ofta tydliga processer och anpassade IT-stöd, varför en utveckling kan behöva inledas med centralisering av tjänster. Verkliga rationaliseringsvinster kan vara svåra att uppnå med så begränsad volym som den svenska, vilket skulle tala för att samarbete med t.ex. annat nordiskt land kan var lämpligt. Även inom viseringsverksamheten är *outsourcing* vanligt förekommande. Regeringskansliet och Migrationsverket bör aktivt verka för att detta arbete kan utvecklas i enlighet med EU:s viseringskodex och med respekt för krav på rättsäkerhet.

Ytterligare sätt att skapa flexibilitet och effektivitet i utlandsorganisationen är att utöka *samarbeten med andra länder*.

Inrättandet av EU-delegationer erbjuder nya möjligheter till både lokalgemenskap och ökad sakpolitisk samverkan för att skapa genomslag för EU:s utrikespolitik. Sverige bör aktivt tillvarata dessa möjligheter. Sverige bör också verka för att EU:s nya utrikes-

tjänst på sikt får en starkare roll inom det konsulära samarbetet. Inom migrationsområdet bör ökad bördefördelning eftersträvas inom ramen för Schengensamarbetet, i riktning mot att endast en beskickning per ort hanterar ansökningar.

Även det nordiska samarbetets möjlighet till bördefördelning på migrationsområdet ska nyttjas, och i nordisk krets bör UD ta upp frågan om att lokalt utöka det konsulära samarbetet. Det fördjupade samarbete som inletts mellan de nordiska utrikesförvaltningarna erbjuder på många områden goda möjligheter till synergier och samarbeten. Sverige bör aktivt tillvarata dessa, bl.a. lokalt inom olika sakpolitiska områden. För att stärka det administrativa samarbetet mellan ländernas utrikesförvaltningar föreslås att en nordisk *task-force* inrättas.

Utöver en renodling av utlandsorganisationens uppdrag krävs också *förenklingar* av olika slag. Regelverk och rutiner för olika verksamheter måste rensas och moderniseras. Det arbete som UD inlett på det området är välkommet och måste fortsatt prioriteras. På motsvarande sätt bör övriga departement genomföra översyner av regelverk inom deras ansvarsområden som ålägger utlandsmyndigheter uppgifter som är obsoleta, kan förenklas, avgiftsbeläggas eller utföras av annan aktör. En regelövervakningsfunktion bör inrättas vid UD.

Om myndighetsstatusen för utlandsmyndigheterna kan avskaffas, deras uppdrag renodlas och uppgifter förenklas, IT-stöden moderniseras och lokalanställda ges ansvar för fler kärnuppgifter, möjliggörs en *mer varierad användning av olika former för diplomatisk representation*. Utgångspunkten för uppdrag och format ska vara verksamhetsnyttan. Vissa ambassader måste kunna ha ett uppdrag omfattande i princip bara näringslivsfrämjande, medan andra har tydlig inriktning på migrationsverksamhet. Det måste bli enklare att flytta resurser inom verksamheter och regioner. Verksamhet utförd av bara en utsänd tjänsteman eller ett sektionskansli måste kunna nyttjas i större omfattning, och synergier måste kunna uppnås genom samlokalisering och lokala samarbeten med andra länder eller EU-delegationer. Enklare former av representation måste kunna nyttjas mer, och att ett generellt koncept för miniambassad föreslås utvecklas. Ett *beredningsstöd inför beslut om svensk närvaro* presenteras i korthet i bilaga 5.

För en överblick av samtliga förslag hänvisas till de förslagsrutor som återfinns först i varje kapitel eller avsnitt.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utrikesförvaltningsutredningen, UfU, ska göra en bred översyn av utrikesförvaltningen – dess uppdrag, roll i Regeringskansliet, styrning, funktion och effektivitet, samråd med andra intressenter och kompetensförsörjning. Utredningens angreppssätt är också brett och arbetet tar sin utgångspunkt i just frågan om verksamhetsuppdraget: vad är svensk utrikesförvaltnings roll i det tjugoförsta århundradet? Översynen ska utgå från de ändrade förutsättningar som ges av en fördjupad globalisering och av det svenska EU-medlemskapet. Vilka nya krav ställs och vilka möjligheter skapas av dessa förändringar och av att internationella maktförhållanden förskjuts, av ändrade resemönster och migrationsströmmar och av en galopperande teknikutveckling inom kommunikationsområdet?

Att andra delar av Regeringskansliet har en allt viktigare roll i många internationella frågor skapar också nya förutsättningar. Sambandet mellan utrikespolitik och inrikespolitik är alltmer uppenbart. Det är själva innebörden av internationalisering och globalisering. Länken mellan de två världarna behöver fortlöpande förstärkas.

Genom förändringarna öppnas möjligheter för Sverige att vara en mer relevant internationell aktör. Yttrandet från riksdagen (2008/09:UU 1y) om behovet av en bred översyn, och Globaliseringsrådets rapport "Sverige i världen" pekar i samma riktning. Utredningens avsikt är därför att lämna förslag som bidrar till att skapa en stark, kompetent och flexibel utrikesförvaltning som är väl rustad att möta omvärldens skiftande utmaningar. Utrikesförvaltningen ska i vid mening vara ett effektivare redskap för Riksdagens och Regeringens intentioner. En nutida utrikesförvaltning måste arbeta på ett nutida sätt och svensk närvaro ska ha flexibla och anpassningsbara former som möter dagens behov.

Kärnuppgifterna är att tillvarata landets och medborgarnas intressen och så kommer det att förbli. Verksamheten ska fullgöras i en ny och föränderlig miljö, under andra politiska villkor och med andra metoder idag än för bara för 10 år sedan. Sverige söker i dag säkerhet tillsammans med andra länder på ett sätt som inte skett tidigare. En betydande del av det internationella samarbetet bedrivs genom EU. Deltagande i fredsinsatser sker långt bortom våra gränser och utvecklingssamarbetet med konflikt och post-konflikt-länder ökar. Sverige är pådrivande för internationell frihandel och en öppen inre marknad i EU. Främjandet av bilden av Sverige i omvärlden, av det svenska näringslivet samt tillväxt och sysselsättning i Sverige är en huvudfråga för utrikesförvaltningen. Svenskar arbetar utomlands och reser mer än någonsin tidigare, och andra länders invånare söker sig i större utsträckning till Sverige. Sverige har ett ökande antal svenska invånare med ursprung i andra länder, ofta långt utanför Europa. Det är en tillgång för Sverige i det internationella arbetet liksom i näringslivets internationalisering.

Svensk närvaro behövs därför där nationella intressen ska främjas, där människor från Sverige behöver stöd och hjälp, där politiska kontakter ska utvecklas, där Sverige är en aktör för fred och utveckling och där svenskt näringsliv bygger framtida välbstånd.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå en förändrad inriktning av svensk utrikespolitik. Den är inriktad på att bedöma hur utrikesförvaltningen och andra delar av Regeringskansliet med internationella verksamheter bäst kan utföra Riksdagens och Regeringens utrikespolitiska uppdrag. Utifrån den samstämmighet som finns i Riksdagen om behovet av denna översyn är avsikten att de förslag som läggs ska ses som rationella, genomförbara och långsiktigt relevanta oavsett partipolitiska bevekelsegrunder i övrigt.

Utrikesförvaltningsutredningen är inte heller en besparingsutredning. Den ska lägga förslag om en mer flexibel samt mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom nuvarande resursram. De resurser som på kort eller längre sikt kan komma att frigöras genom implementering av utredningens förslag i del- och slutbetänkande kan därmed komma andra verksamheter inom utrikesförvaltningens uppdrag till godo och på så sätt medverka till att förstärka den utrikespolitiska kärnverksamheten.

Utredningens slutbetänkande läggs fram senast den 1 november 2010. Däri kommer huvuddelen av frågeställningarna som rör verksamheter och styrning att behandlas och förslag att presenteras.

Regeringen har emellertid begärt att redan under våren få förslag som gäller flexibilitet och former för Sveriges diplomatiska och konsulära närvaro i utlandet. Delbetänkande är därför inriktat på detta.

1.1.1 Delbetänkandet – syfte, avgränsningar och upplägg

Genom tilläggsdirektiv, bilaga 2, ges utredningen förlängd utredningstid från den 1 februari 2010 till senast den 1 november 2010. Ett delbetänkande ska avlämnas senast den 1 maj 2010, inriktat på hur ökad flexibilitet kan uppnås i utrikesrepresentationen. Enligt tilläggsdirektiven ska förslagen innehålla åtgärder som gör det enklare att begränsa uppdragen för svenska utlandsmyndigheter och därigenom tydligare anpassa deras verksamhet, format och omfattning efter behov. Den pågående utvecklingen av internationella förhållanden ska beaktas i arbetet.

Utifrån den tidsram som ges och de uppdragsmässiga ramar som läggs fast i tilläggsdirektivet har vissa avgränsningar som kräver en förklaring gjorts i delbetänkandet.

Delbetänkandet kommer inte att gå in på samarbete och ansvarsfördelning mellan utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet vad gäller styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet. Denna huvudpunkt från ursprungsdirektiven har tydlig koppling till möjligheter att avlasta utlandsmyndigheter uppgifter eller att begränsa deras verksamhetsuppdrag, men den hanteras i slutbetänkandet.

Att föreslå instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning är också en huvudpunkt i ursprungsdirektiven med uppenbar koppling till flexibilitet i utlandsorganisationen. Frågan bör dock behandlas sammantaget för hela utrikesförvaltningen, och andra delar av Regeringskansliet, och tas därför främst upp i slutbetänkandet. I detta betänkande behandlas dock den lokalt anställda personalens ställning och potential, kapitel 4.2.

Delbetänkandet tar i kapitel 1 avstamp i en omvärldsanalys där internationella förhållanden som ställer krav på ökad flexibilitet i utrikesrepresentationen presenteras. Som förklarande bakgrund görs en genomgång av den svenska utrikesrepresentationen, inklusive historik och vissa jämförelser med andra länder. Här förklaras också vad utredningen avser med begreppet flexibilitet. I slutet av kapitlet diskuteras de särskilda förutsättningar för ökat samarbete med andra

utrikesförvaltningar som erbjuds genom skapandet av en europeisk utrikestjänst, EEAS, och den pågående fördjupningen av samarbetet mellan de nordiska utrikesförvaltningarna. I kapitel 2–5 ges förslag till åtgärder som kan skapa ökad flexibilitet och effektivitet i utlandsorganisationen. Förslagen i kapitel 2–4 utgör i många avseenden förutsättningar för att nyttjandet av olika representationsformer, kapitel 5, verkligen ska kunna anpassas till omvärldens och verksamhetens krav. Kapitel 2 föreslår att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas, kapitel 3 redogör för möjligheter att avlasta utlandsmyndigheterna vissa uppgifter och kapitel 4 föreslår generella effektiviseringar och förenklingar. Till kapitel 2 knyts en förtydligande rättslig analys (bilaga 3), samt förslag till författningsändringar med kommentarer (bilaga 4). Bilaga 5 utgör en sammanställning av förslag till bedömningsgrunder att tillämpa vid beslut om svensk diplomatisk närvaro.

Förslagen i delbetänkandet är av olika karaktär och detaljeringsgrad, bl.a. beroende på om tidigare arbeten gjorts inom området. Exempel från andra utrikesförvaltningars reformarbeten lyfts fram där det är relevant.

Två påpekanden är på sin plats:

- Utredningen har valt att i redogörelser om utrikesrepresentationens verksamhet dela upp den i det departementala uppdraget, verksamhetsuppgifter och stöd, jmf främst kapitel 3.
- En avveckling av myndighetsstatusen föreslås, se kapitel 2, men utredningen har ändå valt att använda begreppet utlandsmyndighet i delbetänkandets övriga kapitel.

1.1.2 Det fortsatta utredningsarbetet

Slutbetänkandet kommer att inriktas på övergripande frågor om Regeringskansliets internationella verksamhet och utrikesförvaltningens roll och uppdrag inom denna. Betänkandet kommer att gå in på utrikesförvaltningens huvuduppgifter utifrån de förhållanden eller internationella förutsättningar som ges. Däri tas också fasta på frågor om styrning av den varierade verksamheten och dess effektivitet, inklusive former för ökat deltagande av hela Regeringskansliet i en mer kostnadsbaserad planering för utrikesrepresentationen. Förslag om hur en bred och verksamhetsanpassad kompetensförsörjning bör se ut för utrikesförvaltningen kommer också att presenteras.

Vidare förutses de särskilda uppdrag som direktiven ger vad gäller utrikesförvaltningens samarbete och rollfördelning med bl.a. Sida, Exportrådet och Migrationsverket att ge upphov till vissa förslag. Jämfört med delbetänkandet tar alltså slutbetänkandet ett bredare grepp och inriktas på hela utrikesförvaltningen och dess uppdrag och förhållande till andra intressenter. Syftet med utredningen är dock genomgående, i del- och slutbetänkande, att ge förslag som ska skapa en stark, kompetent och flexibel utrikesförvaltning, väl rustad att möta omvärldens skiftande utmaningar.

Utredningen konstaterar att många idéer om vad som kan och bör göras för att skapa en mer flexibel utlandsorganisation och en allmänt modernare utrikesförvaltning redan finns inom och utanför UD. För att förslag som läggs i UD:s interna arbeten eller av Utrikesförvaltningsutredningen ska kunna genomföras framgångsrikt kommer det att krävas en i verksamheten väl förankrad och tillräckligt resurssatt strategisk förändringsorganisation med ett tydligt mandat från departementets ledning. Teoribildning och erfarenhet av förändringsarbeten i stora organisationer pekar ut dessa två förhållanden som avgörande framgångsfaktorer.

1.2 Omvärldsanalys; varför behövs en ökad flexibilitet?

Omfattande internationella förändringar har under de senaste tjugo åren radikalt förändrat förutsättningarna för Sveriges och Europeiska Unionens, EU:s, internationella samarbete och därmed också för Regeringskansliets och utrikesförvaltningens verksamhet. Snabba förändringar kommer att fortsätta att känneteckna den internationella utvecklingen. Ömsesidiga beroenden stater emellan men också med andra aktörer kommer att förstärkas. Osäkerheten om framtiden kommer att bestå. Ekonomiska och politiska tyngdpunkter kommer att förskjutas. Nya säkerhetspolitiska utmaningar och kriser kommer att uppstå. Men samtidigt kommer en fortsatt globalisering liksom hittills att erbjuda stora möjligheter för den som är rustad att ta dem till vara.

Dessa internationella förändringar kan ingen regering och ingen utrikesförvaltning ställa sig vid sidan av. Också nationella förändringar skapar nya förutsättningar. Den tydligaste omläggningen under de senaste tjugo åren är att Sverige sedan 1995 är medlem i EU, vilket har påverkat arbetet i såväl Riksdagen som för Reger-

ingen och Regeringskansliet. Utrikespolitiskt har det medfört stora förändringar. Sverige har förändrat grunderna för sin säkerhetspolitik. Utvecklingssamarbetet har näst intill tredubblats de senaste femton åren och blivit en allt mer integrerad del av svensk utrikespolitik. Det bredare frihandelsuppdraget – handelspolitiken, politiken för en öppen inre marknad i EU och det internationella handelsfrämjandet – har i en globaliserad ekonomi utvecklats till en viktigare uppgift. Ett ökat resande med förändrade resemonster ställer också nya krav, i synnerhet på utrikesrepresentationen.

Regeringen beslöt därför i juli 2009, på Riksdagens uppmaning, att göra en samlad översyn av den svenska utrikesförvaltningen.

På många sätt har globaliseringen medfört att den nationella politikens handlingsutrymme krympt. Men stater och regeringars handlande kommer också i framtiden att ha en avgörande betydelse för att möta ödesfrågor såsom fred och säkerhet, klimathot, fattigdom, migration, internationell brottslighet och terrorism. Statens roll i det internationella samarbetet och behov av internationella överenskommelser har under de senaste åren lyfts fram också i det ekonomiska samarbetet i ljuset av den finansiella kris världen upplevt.

De internationella utmaningar som stater och andra aktörer står inför gör det uppenbart att multilateralt samarbete blir allt viktigare. Förenta Nationerna, FN, är i många avseenden fortsatt den plattform där legitima globala förhandlingar kan föras. Men i de fall där FN lamsläs av motsättningar uppstår nya samarbetsstrukturer med potentiell makt.

Världens ekonomiska och därmed politiska centrum flyttar allt mer österut. Främst Kinas men också Indiens internationella tyngd ökar, medan Stilla Havet övertar allt mer av den roll Atlanten haft i vår världsbild. Nya regionala centra och samarbetsstrukturer kommer att uppstå. G20s¹ legitimitet ökar i konkurrens med G7/8², BRIC-länderna³ vill öka sitt samarbete och ytterst talas om G2 – USA och Kina. För Sveriges del är det främst genom att vara en stark röst i EU som vi kan och bör påverka den internationella politiken. Förutsättningarna ändras ytterligare i och med Lissabon-fördragets

¹ Group of 20, bestående av EU samt de nitton länderna Argentina, Australien, Brasilien, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA.

² Group of 7, bestående av Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Möten på finansministernivå. G8 inkluderar Ryssland och möts på statschefsnivå.

³ Brasilien, Ryssland, Indien och Kina.

ikraftträdande och inrättandet av en europeisk utrikestjänst, European External Action Service, EEAS (jmf avsnitt 1.5.).

Föränderligheten på den internationella scenen gör det nödvändigt att ha verktyg för att smidigt anpassa utrikesrepresentationen till nya realiteter. Men det diplomatiska umgänget tyngs ibland av tröghet och tradition. Symbolvärdet av en ambassad eller ett konsulat på plats är ibland större än den faktiska nyttan. Det yttersta syftet med diplomatisk närvaro är dock inte att markera gillande lika litet som frånvaron av diplomatisk närvaro är en markering av ogillande. Verksamhetsnyttan bör överväga i bedömningen.

Behovet av diplomatiska och konsulära förbindelser mellan regeringar kommer att finnas kvar. Det övergripande syftet har länge varit och förblir att främja svenska intressen och skydda svenska medborgare, men rollen och arbetsuppgifterna förändras. Sveriges samarbetsnät med andra länder är numera i många fall mycket täta och breda. Det gäller sedan länge de nordiska länderna och i ökande grad också EU:s medlemsländer. På ett helt annat sätt än tidigare finns lättillgänglig information om andra länder och deras politik. IT-kommunikationerna har i grunden förändrat våra möjligheter att följa utvecklingen och agera i realtid i förhållande till andra länder eller i internationella förhandlingar. Regeringars öppenhet har i vissa avseenden blivit större, vilket också gör det lättare att följa och bedöma den politiska utvecklingen. Det gäller också på säkerhetspolitikens område. Underrättelser kan lättare än förr inhämtas via öppna källor. Ambassadernas roll påverkas av detta. De är långtifrån ensamma som allmänna informationshämtare och bevakare i utlandet. Den rollen har med rätta krympt. Deras uppgift inom det departementala uppdraget blir i ökad utsträckning att analysera och påverka det internationella skeendet ur ett specifikt svenskt perspektiv, till nytta för Sverige i stort. I den rollen är de unika.

I dag finns andra behov för Sverige än tidigare att kunna ha diplomatisk närvaro i ett land för en begränsad period eller för ett visst uppgift utan att för dens skull upprätta en ambassad med fullständigt verksamhetsuppdrag. Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser utesluter, som kommer att framgå nedan, inte sådana möjligheter.

Det faktum att EEAS upprättats skapar ett momentum att tänka nytt för svensk utrikespolitik. Inom ramen för det nordiska samarbetet finns också möjligheter att ytterligare bygga ut den diplo-

matiska samverkan. Att många länders utrikesförvaltningar, i likhet med den svenska, för närvarande är föremål för översyn eller reformer, kan också skapa goda förutsättningar att finna nya, ändamålsenliga lösningar.

1.3 Flexibilitet i utrikesrepresentationen

Enligt ursprungsdirektiven ska Utrikesförvaltningsutredningen lämna förslag till förändringar som leder till ökad flexibilitet i utrikesförvaltningen. Ökad flexibilitet ska också kunna uppnås för utlandsmyndigheternas uppdrag och bemanning. Utredningens tilläggsdirektiv (bilaga 2) föreskriver att delbetänkandets förslag ska koncentreras till åtgärder som kan skapa ökad flexibilitet i utrikesrepresentationen.

Begreppet flexibilitet ska här tolkas som bättre möjligheter att variera den svenska diplomatiska närvaron inom ramen för Wienkonventionen. Svensk utlandsnärvaro måste enklare och snabbare kunna anpassas efter utvecklingen i omvärlden, svenska intressen och verksamhetens behov samt lokala förutsättningar. Därmed kan effektiviteten i verksamheten öka. Utredningens avsikt är att lämna förslag som gör att beskickningar i allmänhet inte ska behöva läggas ner av enbart budgetskäl. Deras uppdrag och omfattning ska kunna anpassas. Avvecklingar och öppnanden av beskickningar bör avgöras av politiskt satta prioriteringar om var svensk närvaro är viktigast.

Den svenska utrikesrepresentationens syfte är att verka för svenska intressen men uppgifterna har länge varierat från land till land. Flexibilitet i meningen variation inom vissa fastlagda ramar förekommer alltså. I en del länder dominerar utvecklingssamarbete, i andra främjande eller konsulärt arbete. Kraven på utlandsposterna kan tidvis bli mycket specifika: engagemang i en politisk eller konsulär kris, stöd till fredsfrämjande insats, satsning på ekonomiskt samarbete eller svensk projektexport, påverkansarbete i samband med en pågående internationell förhandling om t.ex. handel eller miljö, stöd i förenade internationella ansträngningar att komma ur finanskris osv. Denna variation i arbetsuppgifter kommer sannolikt att accentueras och behöver smidigt kunna justeras när förutsättningar och verksamhetsbehov förändras.

Samtidigt talar flera skäl för långsiktighet i fråga om planering av utlandsrepresentationen. Det har över åren inte varit ovanligt att en och

samma utlandsmyndighet har öppnats och stängts, eller lagts ner och återupprättats med bara några års mellanrum. I vissa fall kan detta ha varit motiverat, medan det i andra inneburit onödiga kostnader, både resursmässigt och politiskt.⁴ Öppnanden av ambassader är i dag ofta mer kostsamma än för några decennier sedan, bl.a. på grund av ökade krav på säkerhetsinstallationer, avancerade tekniklösningar och på ett fullgott skalskydd för IT-plattformen. Att stänga en beskickning medför politiska kostnader som kan undvikas om beslut i stället fattas om att enbart dra ner verksamhet och bemanning, kanske t.o.m. behålla bara en enda utsänd tjänsteman på plats. Uppgradering kan då ske på ett smidigt sätt om verksamhetskraven ökar. Beslut om neddragningar och uppgraderingar kan tas inom ramen för den årliga verksamhetsplaneringsprocessen. Med detta sagt kommer öppningar och avvecklingar även fortsatt att vara ett naturligt flexibilitetsinstrument för en strategisk anpassning av svensk närvaro till omvärldsförändringar och svenska prioriteringar.

För att kunna skapa mer verksamhetsanpassade lösningar för utrikesrepresentationen krävs en kombination av ökad flexibilitet och tydlighet, samt skarpare prioriteringar i styrningen. För den senare frågan gäller, enligt utredningens bedömning, att hemma-departementet, UD, och övriga delar av Regeringskansliet måste förbättra sin samordning. Till denna fråga återkommer utredningen i slutbetänkandet.

I en flexibel och effektiv utlandsorganisation måste också chefer och personal vara redo att anpassa kompetens och verksamhetsinriktning efter förändrade förutsättningar. Även dessa frågor kommer att i huvudsak behandlas i slutbetänkandet, även om de också något berörs i avsnitt 4.2 och 5.6.

Det som uppfattas som brist på flexibilitet i den svenska utlandsorganisationen kan handla om att svensk förvaltning i sitt internationella arbete verkar under icke-svenska förhållanden. De dikteras av internationella överenskommelser och praxis, och i många avseenden av krav på anpassning till lokala lagar och traditioner, diplomatiska och protokollära tolkningar, svåra säkerhetsförhållanden osv. Mått på förvaltningars effektivitet i Sverige är inte alltid tillämpliga på utlandsmyndigheter. Det som kan uppfattas som brist på effektivitet eller flexibilitet i den svenska utlandsorganisationen

⁴ Exempel: amb Kinshasa (stängd 1995, öppnad 1998), amb Ljubljana (öppnad 1999, stängd 2010), amb Bratislava (öppnad 2003, stängd 2010), GkK Toronto (öppnad 1990, stängd 1993), Gk Gdansk (öppnad 1997, stängd 2008), Gk Los Angeles (öppnad 1998, stängd 2010), Gk Kaliningrad (öppnad 2002, stängd 2009).

kan därför ibland vara ett utslag av ofrånkomlig anpassning till omvärldsförutsättningar och lokala förhållanden.

1.4 Sveriges utrikesrepresentation

Den diplomatiska utrikesrepresentationen har sitt ursprung i att nationalstater har behövt former för att hantera sina relationer till andra stater. Diplomats spelregler utvecklades och befastes sedermera rättsligt, och det var inte förrän på 1960-talet som de traktatsfästes i de två Wienkonventionerna om diplomatiska (1961) respektive konsulära (1963) förbindelser.

Wienkonventionerna sätter ramar för den diplomatiska och konsulära representationen och verksamheten. De möjliggör viss flexibilitet, och olika länders uttolkningar skiljer sig åt. Sverige, liksom flera andra europeiska länder, tillämpar en förhållandevis strikt tolkning. Det finns uppenbara risker med att urholka respekten för konventionerna, men gränserna för vad som är acceptabelt avgörs i vissa fall ytterst av värdländerns acceptans. En viss reciprocitet tillämpas i uttolkningen. En tydlig restriktion för beskickningar och dess personal är att diplomater inte ”för egen vinning” får utöva affärsverksamhet i den mottagande staten (SÖ 1967:1, artikel 42). Hur Wienkonventionerna sätter ramar och ger möjligheter till flexibilitet vad gäller former av diplomatisk närvaro tas upp i kapitel 5.

1.4.1 Utrikesrepresentationens verksamhet, organisation och förändring

Utrikesförvaltningen, inkl utrikesrepresentationen, hanterar både departementala uppgifter, verksamhetsuppgifter och stödjande verksamhet. Verksamheterna presenteras noggrannare i kapitel 3. Utredningen har valt att använda begreppen departementala uppgifter respektive verksamhetsuppgifter. Med departementala uppgifter eller det departementala uppdraget avses beredning av regeringsärenden och biträde i övrigt åt regeringen och statsråden i deras verksamhet (1§ SFS 2009:923, instruktion för Regeringskansliet). Verksamhetsuppgifter omfattar de uppgifter av förvaltningsmyndighetskaraktär som utrikesförvaltningen ansvarar för. För utlandsmyndigheter ingår här myndighetsutövning mot enskild inom bl.a. konsulär verksamhet och migrationshantering. Det går dock inte

att dra en skarp gräns mellan departements- och verksamhetsuppgifter för utlandsorganisationen. Exempelvis är viss handelsfrämjande verksamhet och vissa uppgifter inom utvecklingssamarbetet att betrakta som myndighetsarbete snarare än policyarbete. De stödjande uppgifterna är resurskrävande och omfattar bl.a. administration, personalfrågor, säkerhet, ekonomi och fastighetsfrågor. I synnerhet i utlandsverksamheten är andelen administration hög.

Mervärdet av att ha en utrikesrepresentation ligger i att vara på plats, i landet eller vid förhandlingsbordet. Sveriges regering har för sin verksamhet behov av ett välplacerat, aktivt och väl fungerande internationellt nätverk som verkar för svenska intressen. Kontaktskapande, kunskap om landet eller organisationen, insikt om politiska och näringslivsmässiga förhållanden m.m. byggs som regel bäst upp genom aktiv permanent närvaro. Inte bara UD:s fackdepartementala uppdrag ställer krav på internationell närvaro utan andra departement och myndigheter behöver också utlandsbevakning. Konsulära ärenden eller kriser, liksom migrationsverksamhet, kräver också oftast hantering på plats.

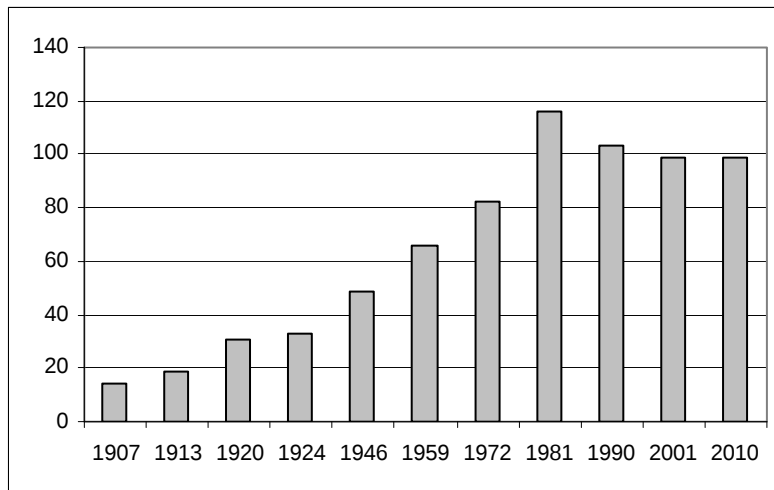
På ett övergripande plan har uppdraget för utlandsorganisationen traditionellt sett alltid varit att bevaka och tillvarata Sveriges politiska och ekonomiska intressen. Innebörd, tillvägagångssätt och fokus har skiftat över tid. Att värna om sitt lands medborgare har också historiskt sett varit en viktig uppgift och ingenting som påkallats av moderna tidens omfattande resande. Men även om diplomatins grund och utrikesrepresentationens övergripande uppdrag är relativt stabila justeras löpande den svenska utlandsnärvarons verksamhet, ramar och placering. Beskickningars uppdrag och resurser prövas årligen i utrikesförvaltningens verksamhetsplaneringsprocess, och större omprioriteringar har gjorts över åren, bl.a. i form av öppnanden och avvecklingar av utlandsmyndigheter i förhållandevis stor omfattning.

Nedanstående tabell 1.1 och figur 1.1 visar förändringar i den svenska utlandsnärvaron sedan 1990.

Tabell 1.1 Öppningar och stängningar av svenska utlandsmyndigheter 1990–2010

	Öppnade ambassader	Öppnade konsulat	Stängda ambassader	Stängda konsulat
1990	1	1		1
1991	3	1		2
1992	2		1	1
1993			5	8
1994				1
1995			2	4
1996	2	1		
1997		1		
1998	2	1		1
1999	3		1	
2000	1		2	
2001	1		5	
2002		2		
2003	2			
2004				
2005	1	1		
2006				
2007			2	
2008	4		4	3
2009				3
2010	10		7	1
Totalt	32	8	29	25

Utvecklingen av svensk diplomatisk utlandsnärvaro 1990 t.o.m. 2010. Uppställningen omfattar även tio aviserade uppgraderingar av sektionskontor till ambassad. De antas genomföras under 2010.

Figur 1.1 Antalet lönade utlandsmyndigheter sedan 1907

Som störst var den svenska utrikesrepresentationen 1981, vilket framgår av figur 1.1. Sverige hade då 116 utlandsmyndigheter. Paradoxalt nog var ökningstakten i utlandsrepresentationen som starkast under 1970-talet, samtidigt som den svenska, liksom den internationella, ekonomin mattades av. Förklaring kan eventuellt sökas i att Sverige upplevde en period av allmän tillväxt av offentlig sektor, att Sverige upprättade förbindelser med nya självständiga stater och att utrikespolitiken, inte minst utvecklingssamarbetet, byggdes ut. Under 1990-talet och fram till 2007 var antalet svenska utlandsmyndigheter förhållandevis stabilt, kring 100. De senaste årens förändringar har lett till att antalet lönade utlandsmyndigheter har minskat till 90. I och med en uppgradering av ett antal s.k. sektionskanslier samt beslut i januari 2010 om ett antal nedläggningar kommer Sverige vid utgången av 2010 att ha 99 utlandsmyndigheter. De fördelas regionmässigt enligt tabell 1.2 nedan. Utöver detta har Sverige också cirka 400 honorärkonsulat, ett antal som legat relativt konstant under senare år.

Tabell 1.2 Utlandsmyndigheter 2010 fördelade per region

* Av dessa öppnas 4 under år 2010.

** Av dessa öppnas 1 under år 2010.

*** Av dessa öppnas 2 under år 2010.

Vad som ovan framhålls som mervärdet med utlandsorganisationen måste ställas mot de merkostnader det innebär att ha personal och verksamhet i utlandet jämfört med i Sverige. Kostnader för utrikesrepresentationen motsvarar de senaste åren 70–75 procent av UD:s ramanslag⁵. I UD:s ramanslag ingår för utrikesrepresentationen kostnader för löner, fastighetskostnader som drift och hyror samt vissa verksamhetskostnader (bl.a. resor, representation). Nivån är jämförbar med andra länders, se avsnitt 1.4.2.

För att få en bild av utrikesrepresentationens omfattning i förhållande till UD kan det också vara relevant att se hur stor andel av personalen som tjänstgör i Stockholm jämfört med i utlandet. I mars 2010 hade UD 1 267 anställda. 745 tjänstgjorde i Stockholm⁶ och 522 i utlandet. Andelen utsända var 41 procent. Vid samma tidpunkt var antalet lokalt anställda på utlandsmyndigheterna 1 243. Om de lokalanställda räknas in tjänstgjorde 70 procent av utrikesförvaltningens anställda i utlandet.

Både kostnads- och personalandel för utrikesrepresentationen har varit relativt konstanta under 2000-talet. Andelen har fluktuerat främst i samband med att administrativa funktioner har centraliserats från UD till Förvaltningsavdelningen och, helt naturligt, när utrikesrepresentationen minskat eller ökat.

1.4.2 Jämförelser med några andra länder

Den svenska utrikesrepresentationens omfattning kan också ses i relation till andra länders. Nedan lämnas några exempel. Vilka

⁵ År 2008 uppgick UD:s ramanslag till 2 188 miljoner kronor och 2009 var siffran 2 442 miljoner kronor. Den utökade budgeten 2009 berodde bl.a. på högre valutakurser, kostnader för ambassaderna i Bagdad och Kabul samt EU-ordförandeskapet.

⁶ Siffran inkluderar 14 anställda vid kommittéer.

länder som finns med i olika sammanställningar varierar, dels för att olika länder är intressanta för olika jämförelser, dels för att statistik varit svår att hitta och att sedan kunna rensa för att möjliggöra jämförelser.

Som konstaterats är det dyrt att bemanna en utlandsmyndighet jämfört med att ha personal i Stockholm. Flera med Sverige jämförbara länder har ändå, utifrån en bedömning om mervärde av verksamheten, en högre andel personal i utlandet än Sverige. För Kanada är förhållandet 1:1,5 (dvs. att för varje hemmastationerad tjänsteman arbetar 1,5 tjänsteman i utlandsorganisationen). Målet är att förhållandet ska vara 1:2 år 2013. Motsvarande siffra är för Storbritannien 1:3, Tyskland 1:2,85, Frankrike 1:2,7, Australien 1:1,66 och Danmark 1:2,2. För Sverige ligger andelen på 1:1,48⁷.

Nedan redovisas också omfattningen av några andra länders diplomatiska utlandsrepresentationer.

⁷ För att bättre motsvara övriga länders förvaltningsmodeller inkluderar den svenska siffran UD (med lokalanställda), Sida samt den statligt finansierade delen av Exportrådet. I beräkningarna har utredningen utgått från att Exportrådets offentliga uppdrag fördelas mellan Sverige och utlandet på samma sätt som den övriga verksamheten.

Tabell 1.3 Andra länders diplomatiska utlandsnärvaro, 2009

Land	Ambassader	Konsulat	Delegationer	Totalt
Danmark	78	8	7	93
Finland	77	10	7	94
Frankrike	160	105	17	282
Irland	58	10	7	75
Italien	123	103	9	235
Japan	127	65	7	199
Kanada	99	40	9	148
Nederländerna	112	27	19	158
Nya Zeeland	42	13	3	58
Polen	90	36	7	133
Ryssland	149	89	12	250
Spanien	118	95	11	224
Storbritannien	140	102	21	263
Sverige	86	6	7	99
Sydafrika	103	14	2	119
Tyskland	149	64	12	225
USA	168	85	9	262

Källa: Utrikesdepartementens offentliga hemsidor samt publikationen "The Ministry of Foreign Affairs of Italy in Numbers – Statistical Yearbook 2009". Tabellen inkluderar endast det rubrikerna förevisar, dvs. att kulturinstitutioner eller andra avvikande representationsformer inte räknats med.

Om man ser till förändringar i utlandsorganisation är det också i andra länder vanligt att öppna och stänga utlandsmyndigheter. Mellan 1990 och 2009 har t.ex. Finland öppnat 21 utlandsmyndigheter och stängt 15, Norge har öppnat 49 och stängt 15, Storbritannien har öppnat 84 och stängt 56 och Tyskland har öppnat 60 och stängt 44. Flera länder har dock en politik som innebär att de hellre drar verksamhet och bemanning till ett minimum än faktiskt lägger ner myndigheten. Så arbetar bl.a. Finland, Kanada och Storbritannien.

Att jämföra kostnader för olika länders utrikesförvaltning eller utrikesrepresentation är vanskligt. Dels omfattar utrikesförvaltningar olika verksamheter, dels tillämpas olika budgetindelning och därtill är det bara Sverige som har en förvaltningsmodell med små departement och relativt stora självständiga förvaltningsmyndigheter. Tidigare försök som gjorts har pekat på att Sverige satsar en mindre andel än många andra länder. I förhållande till de siffrorna

har dock kostnaderna i tabellen nedan för Sveriges, Danmarks, Finlands och Norges utrikesförvaltningar anpassats för att bli mer jämförbara.⁸ Även om ytterligare marginella justeringar skulle kunna göras kan jämförelsen antas vara rättvisande. Tabellen visar att Sverige i absoluta tal satsar mindre än Norge, men mer än Danmark och Finland på sin utrikesförvaltning. Ser man på kostnaden som del av BNP blir bilden en annan, och Sverige satsar då minst.

Tabell 1.4 Kostnader för Sveriges, Norges, Danmarks och Finlands utrikesförvaltningar i miljarder svenska kronor samt som del av BNP

	Kostnad	Andel av BNP
Sverige	3,68	0,14 %
Danmark	2,61	0,17 %
Finland	2,27	0,16 %
Norge	4,50	0,21 %

Sammanställningarna i avsnitt 1.4.2. pekar på att svensk utrikesförvaltning

- har en lägre andel personal i utrikesrepresentationen jämfört med i huvudstaden än andra jämförbara länder
- i jämförelse med andra länder inte har ett osedvanligt stort antal utlandsmyndigheter
- precis som många andra länder öppnar och avvecklar utlandsmyndigheter med viss regelbundenhet
- i en nordisk jämförelse inte avviker i absoluta kostnadstal men relativt sett satsar mindre resurser på sin utrikesförvaltning

Alla siffror av detta slag måste ställas i relation till uppdrag, ambitionsnivå och effektivitet i verksamheten. Men det är svårt att utifrån dessa sammanställningar hävda att svensk utrikesförvaltning, eller utrikesrepresentation, skulle vara överdimensionerad i förhållande till det mycket breda uppdrag den har.

⁸ För att motsvara den breda verksamhet som ingår i det danska samlade anslaget har i den svenska siffran inkluderats den statliga finansieringen av Exportrådet och Svenska institutet, samt kostnaden för Sida och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV). I den norska siffran ingår administration av det norska utvecklingssamarbetet inklusive Norad samt nettokostnaden för Innovasjon Norge. För Finland har den statligt finansierade delen av Finpros exportfrämjande räknats med.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att många andra länder sett över sina utrikesförvaltningar eller planerar att göra det, mot bakgrund av ändrade omvärldsförutsättningar. Ofta utgör behov av effektiviseringar, kopplade till besparingskrav, motiv till översynerna. De frågor som ställs gäller vilken roll en utrikesförvaltning kan och bör ha i det 21:a århundradet, vilka nationella intressen som ska styra i utrikespolitiken och hur de ska identifieras respektive prioriteras. Man reser också rena organisationsfrågor, hur olika politikområden med internationell koppling bättre kan samordnas, var det är mest motiverat att ha diplomatisk närvaro, vilken roll den gemensamma europeiska utrikestjänsten, EEAS, kan spela och hur man bättre kan samarbeta med likasinnade länder. I arbetena ingår också i de flesta fall förslag om förändringar i utlandsrepresentationer.

Utrikesförvaltningsutredningens uppdrag är således inte unikt, vilket kan ses som en fördel. Det finns möjligheter att lära av andra länders erfarenheter, liksom att undgå andras misstag. Vad gäller effektivitet och synergier i representationslösningar är det särskilt positivt att flera länder visar intresse att diskutera olika nya lösningar, gärna i samarbete med andra länder.

1.4.3 Förändringsmotiv och trender i utrikesrepresentationen

De övergripande faktorer som styrt placering och förändring av svensk diplomatisk närvaro kan sägas ha varit förändringar i omvärlden som påverkat svenska intressen, samt resursmässiga förutsättningar.

Berlinmurens fall och de politiska förändringarna i Östeuropa resulterade i tillkomsten av ett antal nya stater och öppnade nya möjligheter för en aktiv svensk utrikespolitik i närområdet. Mellan 1990 och 2008 öppnades tolv nya svenska utlandsmyndigheter i Öst- och Centraleuropa, inklusive på Balkan. I anslutning till det svenska EU-medlemskapet 1995 öppnades ambassader i de återstående EU-medlemsstaterna, utom Malta där lösningen med en Stockholmsbaserad ambassadör behölls. I samtliga andra regioner gjordes nettoneddragningar i den svenska diplomatiska närvaron under 1990- och 2000-talen.

Även förändringarna av det svenska utvecklingssamarbetet har i hög grad påverkat den svenska utlandsorganisationen. Sidas biståndskontor är sedan länge integrerade i utlandsrepresentationen. Under senare år

har utvecklingssamarbetet blivit en allt viktigare del av den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket har ställt delvis nya krav på ambassader och delegationer, och också medfört att Sverige har en stark närvaro i ett större antal konfliktdrabbade och arbetsmässigt komplicerade länder. Därtill kommer att ökande biståndsvolymer ställer allt högre krav på resurser för styrning, genomförande och uppföljning. Det svenska biståndsanslaget uppgick för 2009 till 33,9 miljarder kronor, varav ungefär hälften förmedlades genom Sida och återstoden gick till internationella organisationer.

Värt att notera är att antalet svenska lönade generalkonsulat har minskat kraftigt under de senaste tjugo åren: 25 karriärkonsulat har stängts medan endast åtta har öppnats – varav fem därefter har stängts igen. Delvis förklaras detta av att vissa konsulära uppgifter förändrats eller t.o.m. nästan försvunnit, som sjöfartsärenden. Men i kombination med neddragningar i vissa tillväxtekonomier och –regioner ger antalet konsulatstängningar intryck av att handels- och näringslivsfrämjande motiv till svensk diplomatisk närvaro har nedvärderats. Den satsning på i huvudsak främjandearbete som gjordes i utlandsorganisationen 2003–2008/09 fasades till större delen ut trots en positiv utvärdering.⁹ Utvecklingen kan förefalla paradoxal, givet ökad medvetenhet om samband mellan ekonomiska och politiska skeenden och globaliseringens stora inverkan på Sveriges ekonomiska sårbarhet och möjligheter. Utredningen återkommer till frågan i slutbetänkandet.

De senaste årens förändringar i utlandsorganisationen tycks alltså sammantaget visa på en förskjutning mot ökad svensk närvaro i säkerhetspolitiskt komplexa länder, varav Sverige har utvecklingssamarbete med flera och/eller de ligger i vårt närområde.¹⁰ I länder utanför Europa, som utgör mer mogna marknader, och i vissa tillväxtregioner har svensk närvaro snarast minskat.

Budgetmässiga förutsättningarna sätter ramar för omfattningen av svensk utrikesrepresentation.¹¹ Under perioder då flera nya beskickningar har öppnats har budgetbelastningen för utrikesförvaltningen ökat och för att på kort sikt återskapa balans i budgeten har nedläggningar genomförts. Eftersom kostnader som uppstår i

⁹ Regeringskansliets satsning på tillväxt och fördjupat EU-samarbete genom att förstärka utlandsorganisationen tillkom genom överenskommelse mellan UD, Fi och FA 23/2 2004. Den innebar personalförstärkning med cirka 30 tjänstemän i utlandsorganisationen.

¹⁰ Det rör sig främst om s.k. Kategori 2 länder, länder i konflikt eller post-konfliktsituation, och länder på Balkan respektive inom Oberoende Staters Samvälde, OSS (Kategori 3), enligt den landfokusering av biståndet som har genomförts.

¹¹ Detta konstateras bl.a. i SOU 1988:85, Rapport från Kriterieutredningen 2002 och i underlag till regeringsbeslut om nedläggningar som fattats 2007–2010.

utlandet står för 70-75 procent av UD:s budgetram är det uppenbart att omfattningen av utlandsrepresentationen har en stark inverkan på budgetutfallet. Avvecklingar blir ett naturligt instrument för att på kort sikt anpassa verksamheten till resurserna. Öppnandet av nya myndigheter i början av 1990-talet resulterade i ökad budgetbelastning, vilken i sin tur ledde till omfattande nedläggningsbeslut kring 1993 (jmf tabell 1.1). Man kan också anta att de öppnanden som skedde under senare hälften av 1990-talet i varje fall delvis orsakade de underskott som tvingade fram stängningarna 1999–2001. De underskott som ackumulerades under början av 2000-talet kan dock knappast förklaras av kostsamma öppnanden av beskickningar. Andra förklaringar får sökas. Bl.a. var kontrollen över vissa av UD:s kostnader, för t.ex. personal, då bristfällig. Ofördelaktiga valutakurser är också en delförklaring. Därtill uppstår UD:s kostnader i huvudsak i utlandet där inflationstakten är högre än i Sverige, vilket modellen för pris- och löneomräkning inte tar hänsyn till.

Politisk ambition och budgetramar måste gå i takt för att utlandsorganisationen ska klara av sina uppdrag. Uppdragen är ofta breda och varierade och kan växla snabbt. Omvärldsförändringar har inte bidragit till att minska trycket. Säkerhetssituationen har på många platser försämrats, den konsulära beredskapen kräver ökad uppmärksamhet, ändrade resmönster för svenska medborgare skapar efterfrågan på konsulära tjänster och viserings- och migrationsverksamheten har växt. Därtill kräver större biståndsvolymer mer administration, ökad internationell konkurrens kräver en vässad svensk offentlig diplomati (*public diplomacy*), handels- och näringslivsfrämjande prioriteras, efterfrågan på utlandsmyndigheternas tjänster och kompetens från andra departement än UD ökar osv. Tidshorisont och mätbarhet för uppgifterna varierar, men styrning/prioritering, resurssättning och uppföljning måste kunna utvecklas. Uppdragen måste kunna göras mer specifika och riktade, och kunna smidigt justeras för att skapa flexibilitet. Utredningen återkommer i huvudbetänkandet till styrningsfrågor och verksamhetsplanering som berör UD:s och hela Regeringskansliets internationella verksamhet. Delbetänkandet koncentreras till andra möjligheter att för vissa verksamheter avlasta utlandsmyndigheter och förenkla deras verksamhet.

1.4.4 Bedömningsgrunder för förändring av svensk närvaro

I avsnitt 1.3.2. konstaterades att placering och förändring av svensk diplomatisk närvaro främst styrts av förändringar i omvärlden som påverkat svenska intressen, samt resursmässiga förutsättningar. UD har över åren också utvecklat och tillämpat bedömningsgrunder eller kriterier som beredningsstöd för att avgöra var svensk närvaro är motiverad. Några utredningar har berört frågan. I SOU 1988:85 *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation*, den senaste SOU som gällt svensk utrikesförvaltning i sin helhet, konstaterades att förhållanden som gällde säkerhetspolitik, utrikespolitik, utrikeshandel, internationellt utvecklingssamarbete, konsulära uppgifter samt informations- och kulturfrågor borde ligga till grund för bedömningarna om svensk närvaro. Utredningen ansåg att beslut om förändringar borde tas utifrån samlade genomgångar av hela utlandsorganisationen, baserade på dessa kriterier och med hänsyn tagen till resursläget. Redan här förespråkades nyttjande av olika representationsformer, snarare än att regelmässigt landa i en diskussion om nedläggningar och nyöppnanden. Utredningen lämnade inga förslag kring svensk representation i multilaterala samarbetsorganisationer.

Ett steg längre gick *Rapport från Kriterieutredningen* (2002) som förordade införandet av åtta kriterier som stöd vid beslut om utlandsorganisationen. Här inkluderas även de multilaterala organisationerna.

Enligt *Rapporten* fanns starka skäl till svensk diplomatisk närvaro, då:

- landet, delen av landet eller organisationen är av stor betydelse för att uppnå svenska utrikes- och säkerhetspolitiska mål,
- landet eller delen av landet utgör en viktig marknad för svenskt näringsliv, en källa för investeringar i Sverige eller då det finns betydande återvinningsbara fordringar på landet i fråga,
- det i landet eller i delen av landet finns ett stort antal bosatta eller besökande svenskar, till exempel i form av närvaro av svenska företag, som inte på annat rimligt sätt kan tillhandahållas konsulärt bistånd,
- den politiska situationen i landet är sådan att en utlandsmyndighet har stor betydelse som kanal att tillvarata de intressen som viktiga delar av det svenska samhället har,

- landet, delen av landet eller organisationen är en betydelsefull partner i bilateralt och/eller multilateralt utvecklingssamarbete,
- det finns en stor volym eller särskilda utlänningsärenden som inte kan hanteras på annat rimligt vis, eller särskilda Schengenskal att ha representation i landet,
- landet, delen av landet eller organisationen har särskild regional vikt och inflytande,
- svensk diplomatisk närvaro har betydelse för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling.

Den UD-interna utredningen *Översyn av utrikesförvaltningens närvaro i regioner/länder* (Tauriainen/Nilsson 2007) föreslog, med utgångspunkt i bl.a. Kriterieutredningen, ett antal förändringar i utlandsorganisationen. De beslut om nedläggningar av beskickningar som har fattats under perioden 2007–2010 har delvis baserats på *Översynens* slutsatser. I den konstaterades dock att kriterier bör tillämpas som komplement till de specifika prioriteringar som regeringen vill göra inom utrikesförvaltningens olika politikområden. För första gången noterades samtidigt att även andra hänsyn, såsom andra svenska myndigheters behov av närvaro i utlandet, på något sätt borde vägas in vid beslut om förändringar.

Utredningen konstaterar att de bedömningsgrunder eller kriterier som har funnits har tagit fasta på *att* eller *var* svensk närvaro är motiverad. I utredningens uppdrag ingår också att resonera kring *vilken form* av svensk närvaro som kan vara lämplig. Ett bredare resonemang om bedömningsgrunder och ett försöka att knyta ihop dem till ett bättre beredningsstöd görs därför i kapitel 5, med tillhörande bilaga 5.

1.5 European External Action Service, EEAS

I en diskussion om behov av svensk närvaro i utlandet, såväl inom EU som utanför unionens gränser, måste förändringar och möjligheter som uppstår genom inrättandet av EEAS beaktas särskilt. Delbetänkandet beskriver vilka möjligheter till ökad samverkan och förenklingar lokalt som EEAS' inriktning och EU-delegationernas upprättande kan ge för den svenska utlandsorganisationen.

Utrikespolitiken hölls utanför Romfördraget i det tidiga Europasamarbetet, men redan på 1970-talet växte ett europeiskt politiskt samarbete fram (EPC) – dock frivilligt till sin natur. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens (CFSP) stadfästes i Maastrichtfördraget 1992, som gav det en rättslig grund vilande på mellanstatliga principer, dvs. konsensusdrivet. Det roterande ordförandeskapet har sedan dess lett CFSP-arbetet, medan andra utrikespolitiska instrument, fr.a. handel och bistånd, har hanterats av kommissionen. Funktionen som hög representant för externa relationer inrättades 1999 i Amsterdamfördraget.

Denna trehövdade EU-ledning på det utrikespolitiska området har inte skapat den tydlighet och effektivitet i det externa agerandet som har behövts. Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att en ny institutionell arkitektur på det utrikespolitiska området ska utvecklas. Med fördraget omfördelas existerande funktioner och mandat till en ny aktör, EU:s höge representant (HR). Denne ska:

- leda rådet för utrikesfrågor istället för det roterande ordförandeskapet samt samordna och representera EU gentemot tredje land och internationella organisationer,
- sköta CFSP-arbetet samt
- som vice ordförande i kommissionen samordna dess externa åtgärder (samtidigt upphör funktionen som kommissionär för externa åtgärder).

Dessutom ska representanter för HR, i stället för som nu det roterande ordförandeskapet, leda KUSP (kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik) samt merparten av rådsarbetsgrupperna på det utrikespolitiska området, för att få en enhetlig kommandokedja i rådsstrukturen. Till sin hjälp ska HR ha en "europeisk utrikes-tjänst" (EEAS), bestående av befintliga strukturer i kommissionen och rådssekretariatet samt av de cirka 130 existerande kommissionskontoren som bytt namn till EU-delegationer. En politisk överenskommelse i rådet om etableringen lägger grunden för beslut om budget och för formalisering under hösten 2010.

Lissabon-fördraget medför inte överföring av kompetens från medlemsstaterna till Bryssel. Utrikespolitiken, CFSP, vilar fortfarande på den mellanstatliga principen och beslut i rådsstrukturen fattas, liksom tidigare, med enhällighet. Det som sker är en omorganisation av befintliga strukturer, där HR blir den samordnande funk-

tionen med ett ben i rådet och ett i kommissionen. Genomförandet av de externa åtgärderna strömlinjeformas på så sätt. HR får även inflytande genom sitt mandat att samordna unionens yttre åtgärder i genomförandet av åtgärder där kompetens ligger hos kommissionen (fram för allt utvecklingssamarbete, handel och utvidgning).

EU-delegationernas verksamhet består redan av omfattande aktiviteter, främst genomförande av unionens handels-, bistånds- och utvidgningspolitik. Nu övertar de också det roterande ordförandeskapets uppgifter att samordna och representera unionen (vilket redan inletts på ett 50-tal ställen) och kommer att ägna sig åt utrikespolitisk rapportering till HR.

1.5.1 Organisatoriska förändringar

I Bryssel slås kommissionens och rådssekretariatets utrikespolitiska funktioner samman. Vissa synergieffekter bör uppstå när dubbleringar försvinner. Inga direkta nyanställningar förutses i Bryssel. Utrymme för tjänstemän från medlemsstaterna (på sikt uppemot 1/3 av tjänstemännen) skapas genom naturliga avgångar, omflyttningar och indragningar av tidsbegränsade kontrakt. EEAS beräknas inom några år komma att sysselsätta uppskattningsvis cirka 700 handläggande diplomater i Bryssel.

Vad gäller de cirka 130 EU-delegationerna, som i dag sysselsätter cirka 6 000 tjänstemän, uppskattar kommissionen att igenomsnitt 2-3 nyanställningar per delegation behöver göras för att hantera nya uppgifter. På vissa platser behövs inga alls, på andra betydligt fler som vid EU-delegationerna vid FN:s högkvarter i New York, Genève och Wien. Redan i dag har dock EU-delegationerna på många håll en god rapporteringskapacitet.

Totalt för EEAS och EU-delegationerna kan det på sikt röra sig om max 400 nyanställningar, i huvudsak posterade i tredje land. Siffran är dock mycket osäker. Reformen är förenad med kostnader motsvarande i huvudsak vad som krävs för att uppgradera och bemanna EU-delegationerna. För medlemsstaterna innebär reformen samtidigt möjligheter till besparingar då ansvaret att genomföra det roterande ordförandeskapet på det utrikespolitiska området försvinner från och med nu.

1.5.2 Konsekvenser för Sverige – bedömningar

I detta mycket tidigare skede av EEAS' historia är det svårt att förutse vilka konsekvenser och möjligheter för Sverige som kan öppnas av förändringen.

En central del av EU:s arbete, inte minst när unionen bedöms av omvärlden, utgörs av utrikes- och säkerhetspolitiken. Om Sverige ska tillhöra EU:s kärna behöver vårt land därför vara en välformulerad och pådrivande aktör på detta område. EU är alltmer Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena och redskap. Under ordförändskapet 2009 var Sverige drivande i ratificeringen av Lissabonfördraget och utnämningen av HR, och spelade en central roll i det arbete som grundlade EEAS. Sverige stödjer HR och verkar för att EEAS ska bli den starka utrikespolitiska aktör som är avsett. Det ställer på kort- och medellång sikt stora krav på alliansbyggande, nätverkande och allmän skicklighet och drivkraft i det svenska diplomatiska påverkansarbetet. I ett tidsperspektiv på tre till fyra år, vilket antas motsvara den tid det kommer att ta innan EEAS är fullt utvecklat kommer därför inte några resursbesparingar i svensk förvaltning att vara aktuella, menar utredningen. Tvärtom bör beredskap finnas för att öka resurserna under etableringsfasen för att Sverige, tillsammans med andra likasinnade medlemsstater, ska kunna få gehör för förslag som på sikt kan generera effektiva lösningar, bl.a. genom ökade synergier mellan medlemsstater och EEAS/EU-delegationer inom vissa politikområden.

Även när EEAS har funnit sina former måste Sverige vara aktivt för att vinna gehör för utrikespolitiska värden, bedömningar och prioriteringar i EU:s externa verksamhet. Krav kommer alltid att ställas på resurser, förhandlingsskicklighet och kompetens för att framgångsrikt driva svenska intressen. Den historiska erfarenheten visar att ökade befogenheter för institutioner i Bryssel eller anställning av svenskar i EU-institutioner knappast har möjliggjort minskad resursåtgång på svensk sida. Jämförelser kan göras med t.ex. handels- och jordbrukspolitik.

Det är viktigt att Sverige lanserar och får in duktiga tjänstemän på centrala poster i EEAS och på EU-delegationerna. Viktigt blir också att göra skarprioriteringar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Närmare samarbeten med likasinnade medlemsstater kan sannolikt nyttjas mer.

Omprioriteringar kan behöva göras till förmån för att resursätta representationen i Bryssel, kapaciteten i centrala EU-huvud-

städer och berörda enheter vid UD (kan växla över tid) för att kunna påverka utformningen av EU:s utrikespolitik inom för Sverige prioriterade områden. I prioriterade tredje-lands-regioner bör svensk utlandsnärvaro inte minska.

Vad gäller EU-delegationerna kan det finnas möjligheter att redan på kortare sikt sträva efter synergier. Vilka öppningar som kan finnas framgår av kapitel 3 och 5. Medlemsstaterna bör t.ex. kunna få del av EU-delegationernas rapportering, även om frågor som inte ligger specifikt inom EEAS mandat. I länder där Sverige saknar egen närvaro skulle tillgång till rapportering vara av särskild nytta. Vad gäller konsulär krishantering ges EU-delegationerna redan nu en tydligare roll.

Ansvar för konsulära frågor i övrigt har diskuterats, och här kan öppningar finnas på sikt. Inom biståndsområdet finns redan en rollfördelning och välutvecklade samarbetsformer lokalt mellan EUdelegationer och medlemsstater. På sikt kan ytterligare synergieffekter uppnås om Sverige går i riktning mot ökat samarbete via EU. Synergier på migrations- och viseringsområdet realiseras redan inom ramen för Schengensamarbetet. Det bör kunna utökas. För det multilaterala arbetet återstår vissa särskilda överväganden av rättslig, politisk och praktisk natur att göra, och det pågår ett arbete för att tillförsäkra EU:s multidelegationer erforderlig kapacitet och fastställa adekvata arbetsmetoder. Det multilaterala arbetets förändringar kommer utredningen därför inte att kommentera.

1.6 Nordiskt samarbete

De nordiska länderna står varandra mycket nära. Det är därför naturligt att vi samarbetar inom många områden och söker gemensamma problemlösningar. Det nordiska samarbetet har hittills inte i första hand syftat till att stärka Norden som en internationell aktör. Men här har det skett en ändring. Sedan 2007 står de s.k. globaliseringsfrågorna högst på Nordiska Ministerrådets dagordning. Syftet är att Norden ska kunna öka sin konkurrenskraft och möta globaliseringens utmaningar. Utrikespolitiken har alltmer funnit en plats i det nordiska samarbetet.

Tre nordiska länder är medlemmar av Nato, två är det inte. Tre är medlemmar av EU, två är det inte. Dessa skillnader består men har mindre vikt i dag än för bara några år sedan. Nu är det inte bara

möjligt utan också önskvärt för de nordiska länderna att ha ett nära samarbete även på utrikes- och försvarspolitikens område. Därmed finns det också ännu större anledning för oss att arbeta tillsammans och bistå varandra i våra utrikesrepresentationer.

I februari 2009 presenterade förre norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg på de nordiska utrikesministrarnas uppdrag en rapport om nordiskt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Den innehöll tretton förslag varav ett tog sikte på samarbete mellan utrikesförvaltningarna. Stoltenberg föreslog bland annat att i länder där en eller flera nordiska utlandsmyndigheter fanns etablerade skulle möjlighet öppnas för andra nordiska länder att placera personal. I länder där inget land är representerat skulle nya beskickningar kunna upprättas och drivas gemensamt av de länder som så önskar. Instruktioner skulle komma från den utsändes huvudstad.

Diskussionen om dessa förslag har sedan fortsatt mellan de nordiska länderna men med ett ännu bredare upplägg, inriktat på att utveckla det samarbete som redan pågår på många orter. Det kan ta formen av gemensam rapportering eller utbyte av rapporter, arbetsfördelning vid bevakning av möten, gemensamma uppvaktningar, gemensamma regionala och lokala möten kring vissa teman, gemensamma resor för informationsinhämtning, effektivisering av det redan pågående konsulära samarbetet, gemensamma konsulära krisövningar, utlåning av personal vid tillfälliga arbetstoppar osv.

Mycket av det som diskuteras görs redan i olika former. Ett bra exempel är det nordiska samarbetet på fastighetsområdet. Där har utvecklingen gått snabbt de senaste åren. På cirka 20 orter delar två eller flera nordiska länder lokaler. Samarbets- och avtalsformer har numera utvecklats så att effektiva nordiska lokallösningar regelbundet provas.

Ett reglerat konsulärt samarbete bedrivs inom ramen för ett samarbetsavtal från 1962 och den gemensamma nordiska instruktionen för konsulärt samarbete som antogs år 1967. Det nordiska konsulära samarbetet är ett viktigt komplement till EU:s gemensamma kris- och katastrofsamarbete och har vid flera kriser visat sig ha stora operativa fördelar. År 2005 beslutade därför de nordiska utrikesministrarna att stärka det nordiska samarbetet på krisberedskapsområdet, såväl i huvudstäderna som på ambassader och konsulat. Avsikten var att effektivisera biståndet till nordiska medborgare i en krissituation.

Det nordiska samarbetet underlättas också av att de nordiska länderna av andra regeringar oftast betraktas som en ganska enhet-

lig grupp länder – ”the Nordics”. Vi förväntas ha ett gott samarbete och i många fall sammanfallande intressen. Det gäller ofta även i de fall våra organisationstillhörigheter skiljer sig åt, såsom i EU- och Nato-arbetet.

Utredningen vill starkt förorda fortsatta förhandlingar mellan de nordiska länderna för att ytterligare utveckla samarbetet mellan utrikesrepresentationerna bl.a. i enlighet med förslag som presenterats i Stoltenberggrapporten. Initiativet är ofta lokalt men huvudstäderna har självfallet en avgörande roll i sin styrning av ambassader och delegationer, vid utformning av regler, vid bemanning och i inte minst i allmän förväntan på dem. Det finns självfallet begränsningar som har att göra med politiska och ekonomiska intressen, regelsystem, teknikval, säkerhetsbestämmelser, men erfarenheten visar att många problem kan övervinnas när väl en viss samarbetsform provas. Ett framgångsrikt lokalt samarbete kan bana vägen för mer långtgående samarbetsformer framöver.

Diskussionen om nya samarbetsformer måste självfallet vara gemensam mellan de nordiska länderna. Enligt utredningens mening är det av samma skäl viktigt att enskilda nordiska länders beslut om förändringar i deras utrikesrepresentationer sker i samråd.

Utredningen vill inte utesluta att mer okonventionella och radikala lösningar kan visa sig möjliga och önskvärda i en framtid. De nordiska länderna kan genom stabiliteten och djupet av sitt samarbete ha särskilda förutsättningar att ligga steget före i sökandet efter nya arbets- och representationsformer som alternativ till den klassiska diplomatin. Förslag om hur det nordiska samarbetet kan utvecklas presenteras i kapitel 3 och 5.

2 Förändrad status för utlandsorganisationen ökar effektivitet och flexibilitet i verksamheten

Förslag:

- Utredningen föreslår att utlandsmyndigheterna ska upphöra att vara myndigheter och i stället föras in i Regeringskansliet som en del av utrikesförvaltningen.

Utlandsmyndigheterna är i dag självständiga myndigheter i den mening att de utövar en myndighetsfunktion mot enskilda, såsom i det konsulära arbetet och viseringsverksamhet. I andra avseenden är de inte myndigheter utan fungerar som en del av Regeringskansliet för politiska och andra relationer mellan Sverige och verksamhetsländer eller multilaterala organisationer.

Utredningen ser övertygande fördelar med att avskaffa utlandsmyndigheternas myndighetsstatus, och föreslår att de integreras i Regeringskansliet som en del av utrikesförvaltningen. Avgörande är att förändringen öppnar för ökad flexibilitet i organisation och verksamhet, och att tydlighet skapas jämfört med dubbla status de i dag har. I avsnitt 2.2. presenteras motiven utförligt, och i efterföljande avsnitt redogörs för rättsliga aspekter av vad förändringen skulle innebära för beslutsordning och för olika ärendens hantering. Som bilaga 3 återfinns en särskild rapport med rättsliga överväganden och ändringsförslag som utredningen låtit sammanställa, och i bilaga 4 presenteras förslag till ändringar i vissa för utlandsorganisationen centrala författningar samt författningskommentarer. Utredningen har gjort en första rättslig genomgång och allmän bedömning av vad en förändring skulle kunna innebära för

att skapa ökad flexibilitet. Ytterligare beredning kommer att krävas inom olika områden för att realisera reformen.

Många av de förslag som presenteras i delbetänkandets efterföljande kapitel 3–5 förutsätter eller underlättas av att myndighetsstatusen avskaffas. Det gäller bl.a. förslag om centralisering av olika administrativa funktioner, möjlighet för utrikesrepresentationen att få del av flexibla och moderna IT-lösningar och ett utökat nyttjande av mindre eller regionala former av diplomatisk representation. Detta utvecklas i avsnitt 2.2.

Utredningen har valt att, trots förslaget om att avskaffa myndighetsstatusen, använda begreppet utlandsmyndighet i övriga av delbetänkandets kapitel.

2.1 Utlandsmyndigheter – är de myndigheter?

Svaret på frågan i rubriken är inte entydigt. Också tidigare utredningar har konstaterat att statusen för svenska beskickningar inte har gått att passa in i svensk förvaltningsrätt och dess förankring i myndighetsbegreppet. Vid myndighetsutövning mot enskild, såsom beslut i migrations- eller konsulära ärenden fattade av utlandsmyndigheten eller tjänsteman inom myndigheten med delegerad beslutsrätt, är myndighetsstatusen tydlig. I den del av verksamheten som består av beredning av regeringsärenden och biträde i övrigt åt regeringen och statsråden i deras verksamhet fungerar utlandsorganisationen i stället som en del av Regeringskansliet/UD. Att detta skulle innebära ministerstyre av självständiga förvaltningsmyndigheter har inte ansetts rimligt. Den övergripande styrningen av utlandsmyndigheternas verksamhet sker inte heller som för reguljära myndigheter genom instruktion och regleringsbrev, utan inom ramen för Regeringskansliets och UD:s verksamhetsplanering. Finansiering sker över UD:s andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag.

Svaret på frågan är således ”både och”. Det var också den bedömning som gjordes i bl.a. SOU 1988:58 och i *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter* (Taxell, Karlberg 2007). Den senare utredningen föreslog som lösning en förstärkt myndighetsstatus och bl.a. styrning av utlandsmyndigheterna via regleringsbrev, med hänvisning till att tyngdpunkten i utlandsmyndigheternas verksamhet skulle ligga i verksamhetsuppgifter. Utrikesförvaltningsutredningen ser inte att starkare myndighetsstatus kan bidra till ökad flexibilitet utan tvärtom riskerar att

minska den. Dessutom skulle den uppdelning som utredningen föreslog av utrikesförvaltningen i en verksdel och en departementsdel kunna medföra dubbleringar av administrativa stödfunktioner. Även om uppdelningen skulle vara möjlig i Stockholm ger Wienkonventionerna inte utrymme för en uppdelning av utlandsmyndigheterna. Diplomatisk representation i utlandet ska vara "odelbar".

2.2 Varför bör myndighetsstatusen ändras ?

Det finns relevans i att snarare vända på frågan och utifrån verksamhetsmässig grund pröva vilken funktion myndighetsgränsen egentligen fyller i de verksamheter som bedrivs inom utrikesförvaltningen/Regeringskansliet och där utlandsorganisationen är en viktig deltagande part. Vad det tjänar till att ha myndighetsgränser mellan olika enheter i utrikesrepresentationen, är också en relevant fråga. Utredningen har haft svårt att hitta funktionella skäl som talar för myndighetsgränser, vilket redan i sig är ett starkt skäl till en organisationsförändring.

Man kan också göra tankeexperimentet att ett Regeringskansli/UD med tillhörande utrikesrepresentation hade byggts upp i dag. Då hade en konstruktion med uppdelning i 100 separata myndigheter sannolikt aldrig kommit på tal. Modellen är helt enkelt inte anpassad till verkligheten.

De fördelar som uppnås genom en förändring handlar i första hand om ökad tydlighet och flexibilitet i organisationen. Utredningens förslag är att avskaffa myndighetsstatusen helt och att som en del av utrikesförvaltningen integrera utlandsorganisationen i Regeringskansliet.

Utlandsmyndigheterna ges då en entydig rättslig status. Enligt SOU 1988:58, *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation*, kunde den dubbla statusen t.o.m. anses strida mot Regeringsformen. Där stadgas i 10 kap 8 § att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör ska hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. I 11 kap 7 § fastslås samtidigt myndigheters självständighet i myndighetsutövning mot enskild. Båda paragraferna kan gälla utlandsmyndigheter, vilket skapar konflikt om huruvida självständig myndighetsutövningen är möjlig eller inte för dessa. Den nära samverkan som ibland sker

mellan UD och utlandsmyndigheterna vid handläggning av konsulära ärenden visar tydligt denna konflikt. En myndighetsstatus ska inte komma och gå beroende på ärendetypen. Detta problem bör undanröjas.

En reform är också i linje med förändringar som genomförts inom andra delar av statlig förvaltning under de senaste femton åren. Ombildningar till s.k. en-myndigheter har gjorts av hierarkiska myndighetsorganisationer med centrala, regionala och lokala myndigheter, s.k. myndighetskoncerner. Som exempel kan nämnas Skatteverket och Arbetsförmedlingen. I dessa fall har samtliga myndigheter inom en förvaltningsgren, myndighetskoncernen, sammanförts till en enda myndighet. Avsikten har varit att skapa synergier i verksamheten, tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, ett mer effektivt resursutnyttjande, ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning samt förbättrad service. Samtliga dessa mål stämmer väl överens med de skäl utredningen finner till att föreslå en liknande reform för utrikesförvaltningen. Samtidigt ska påpekas att vissa av de ”centraliseringsvinster” som uppnåts vid nämnda sammanslagningar sedan tidigare är realiserade för Regeringskansliet/utrikesförvaltningen, bl.a. genom att Regeringskansliet redan är en myndighet. Men ökad flexibilitet i utlandsorganisationens uppdrag, ett mer effektivt resursutnyttjande och ett proaktivt arbete för att skapa enhetlig rättstillämpning kan underlättas betydligt av att myndighetsgränser upphör.

Att myndighetsgränser kan skapa oönskade och onödiga hinder mellan verksamheter med samma mål är känt. För utrikesförvaltningens del kan man säga att effekten begränsats av att utlandsmyndigheternas status är tveeggad. Men psykologiskt är den en realitet som kan undanröjas om utrikesrepresentationen som en del av utrikesförvaltningen inlemmas i Regeringskansliet. Om effekten tillvaratas rätt gynnas verksamhetsmässig flexibilitet och integration. Osynliga men ibland reella murar både inom utlandsorganisationen, och emellan den och UD/Regeringskansliet kan försvinna. Dagens organisation kan försvåra vissa beslut om förändringar, bl.a. vad gäller omförelse av resurser och organisationsförändringar inom utrikesrepresentationen. Beslut om avveckling och öppnanden av beskickningar skulle kunna förenklas och tas av utrikesministern, dock med respekt för gängse krav på gemensam beredning inom Regeringskansliet.

Om myndighetsstatusen för utlandsmyndigheter avvecklas så underlättas också ökad användning av olika mer flexibla former av

diplomatisk representation. I kapitel 5 redogörs för möjligheter som står till buds. Särskilt intressant är det att kunna nyttja mindre, mer flexibla och mindre resurskrävande former av närvaro. Dessa lösningar förutsätter bl.a. en begränsning av administration och av förvaltningsmässiga uppgifter eller ansvar som åligger svenska myndigheter. Exempelvis förenklas centralisering av administration, och viss möjlighet att tillfälligt hålla en ambassad stängd kan öppnas om myndighetsstatusen avvecklas. Detsamma gäller utrikesrepresentationens möjligheter att få del av vissa moderna IT-lösningar. Regional integration i utlandsorganisationen och dess verksamheter förenklas i en en-myndighetsstruktur. Utlandsenheterna kan utvecklas till mer integrerade delar av ett och samma regionala uppdrag inom en gemensam resursram.

Ett ytterligare skäl som talar för att avskaffa myndighetsstatus är att handlingar som går mellan utlandskontoren och hemmaorganisationen blir interna, vilket får anses vara det naturliga och normala tillståndet inom den sammanhållna förvaltning som regeringskansliet utgör. Det skapar ibland problem i verksamheten att t.ex. underlag i beredningen av politiskt eller integritetsmässigt känslig fråga inte kan utväxlas mellan Regeringskansliet och berörda utlandsmyndigheter utan att bli allmän handling.

En risk med reformen skulle kunna vara att rollen som chef i utlandsorganisationen urholkas vad gäller ansvaret att leda och ansvara för myndighetens samlade interna och externa verksamhet. Det är inte utredningens avsikt, och de förslag som läggs vad gäller ändringar i beslutsordning m.m. syftar till att i den delen bevara rådande förhållanden. Som nämndes ovan måste det dock samtidigt vara naturligt att arbeta integrerat och över beskickningsgränser, vilket underlättas av avskaffade myndighetsgränser.

Att bevara rådande ordning gäller också för huvuddelen av övriga förändringar i författningar som föreslås. Att ändra myndighetsstatusen kräver anpassning av en mängd regelverk (i flertalet gäller det enbart begreppet), men avsikten är inte att de facto ändra ansvarförhållanden utan att skapa en mer verksamhetsanpassad och enhetlig reglering av förhållandet mellan utlandsorganisationen och UD/Regeringskansliet.

Det är naturligt att reformen genomförs så att utrikesrepresentationens förhållande till UD bibehålls. Av verksamhetsmässiga skäl bör ledningen av utlandsenheterna liksom hittills åvila UD och i administrativt hänseende ska UD svara för utrikesrepresentationen. En liknande ordning råder i alla av utredningen kända

länder som kan jämföras med Sverige. Samtidigt är UD en del av Regeringskansliet, och en en-myndighetsreform skapar goda förutsättningar för en gemensam verksamhetsplanering, bl.a. vad gäller samverkan mellan övriga departement och utrikesrepresentationen.¹ Utredningen återkommer i slutbetänkandet till frågan om styrning av utlandsenheterna, inklusive av EU-representationen i Bryssel.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) inte lägger något hinder i vägen för att den svenska utrikesrepresentationen organiseras som enheter av en myndighet. Detsamma gäller ifråga om den motsvarande konventionen för konsulära förbindelser, Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). En allmän reflektioner i sammanhanget är att Sverige är ensamt om att fästa avgörande vikt vid frågan om myndighetsstatus för utlandsorganisationen. Andra länder som utredningens varit i kontakt med saknar den strikta myndighetsreglering som Sverige har utvecklat och tillämpar.

2.3 Konsekvenser av förändringen

I detta avsnitt med underavsnitt går utredningen igenom konsekvenser som följer av att utlandsmyndighetsstatusen avskaffas.

Om utrikesrepresentationen förs in i Regeringskansliet som en del av utrikesförvaltningen krävs som nämnts bl.a. ett antal ändringar i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Sammanställningen i bilaga 3, annex 2 ger en överblick över de lagar och förordningar som kan behöva ändras. I huvudsak gäller det författningar inom fem departements ansvarsområden, nämligen Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. I flera fall är det enbart fråga om terminologiska anpassningar. Revideringsbehovet är knutet till förslag i avsnitt 4.3. om behov av att se över regelverk som lägger uppgifter på utlandsorganisationen.

Utöver ändringar i lagar och förordningar krävs justeringar av motsvarande slag i ett stort antal av de myndighetsföreskrifter som gäller inom utrikesförvaltningen.

¹ Utrikesförvaltningen består idag av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen (SFS 2009:923, § 3). I samma förordning fastslås att utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet (§ 4). Denna lösning följde av att Regeringskansliet 1997 blev en myndighet.

Centrala föreskrifter i detta sammanhang är förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet, Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet samt förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Den övergripande följden av den skisserade organisationsändringen är, som framgått ovan, att enheterna inom utrikesrepresentationen, utlandsmyndigheterna (ambassader, delegationer och karriärkonsulat), upphör att vara självständiga förvaltningsmyndigheter inom den svenska statsförvaltningen och i stället blir, inom ramen för utrikesförvaltningen, utlandsenheter i förvaltningsmyndigheten Regeringskansliet.

Honorärkonsulaten och konsularagenternas ställning i utrikesförvaltningen ändras inte. De inlemmas inte i Regeringskansliet men behåller sin anknytning till respektive beskickning.

En central fråga är om en förändring kan anses förenligt med 7 kap. 1 § regeringsformen² som föreskriver att regeringskansliet bereder regeringsärenden. Utifrån uttolkning av denna bestämmelse förs idag förvaltningsärenden av olika slag snarare från Regeringskansliet än till myndigheten. Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet medför däremot en ökning av antalet förvaltningsärenden som, formellt sett, hänförs till myndigheten. Utredningen konstaterar dock att den faktiska hanteringen av dessa ärenden, inklusive beslutsfattandet, kommer att ske på utlandsenheterna, liksom för närvarande. Regeringskansliet/UD hanterar redan i dag en betydande mängd förvaltningsärenden. En en-myndighetsorganisation för utrikesförvaltningen bedöms endast mycket marginellt påverka Regeringskansliets arbete med förvaltningsärenden.

Utlandsenheterna liksom tidigare utlandsmyndigheterna bör lyda under respektive ansvarig geografisk eller funktionell enhet på UD. Detta kan regleras genom ändringar i arbetsordningen. Verksamhet och ledning vid ambassader, delegationer och andra utlandsenheter inom utrikesförvaltningen behöver inte påverkas i någon större utsträckning av att myndighetsstatusen upphör, men flexibilitetsmöjligheter som uppstår ska givetvis tillvaratas.

² I prop. 2009/10:80 föreslås en ändring i 7 kap. 1 § RF. Ändringen bedöms inte påverka den bedömning som görs här.

2.3.1 Beslut och överklagande

I dag bemyndigas utlandsmyndigheterna i ett antal författningar att fatta beslut i vissa kategorier av förvaltningsärenden, bl.a. angående visum, pass och konsulärt ekonomiskt bistånd. Besluten, förutom viseringsbeslut, kan överklagas hos förvaltningsdomstol. Den enda beslutstyp som får överklagas hos Regeringskansliet gäller beslut i anställningsärenden. Överklagande av viseringsbeslut kommer enligt EU:s nya viseringskodex att vara möjligt fr.o.m. 2011. Svensk överklagandeinstans kommer inför den förändringen att behöva utses av Regeringen.

Vid en en-myndighetsorganisation kommer Regeringskansliet att bemyndigas att fatta beslut i samtliga dessa ärenden. Den som beslutar på Regeringskansliets vägnar kommer emellertid som regel, efter delegering, liksom i dag att vara chefen för utlandsenheten eller annan tjänsteman där. Det innebär att överklaganden vad gäller pass, konsulärt bistånd m.m. även fortsatt går till allmän förvaltningsdomstol. Överklaganden av beslut om anställning av lokalanställd kommer dock inte att kunna göras, då utlandsenhetschefen, efter delegering, fattar beslut i Regeringskansliets namn.

I detta ligger en del av den ökade flexibiliteten som eftersträvas med en omorganisation, då Regeringskansliet ges möjlighet att anpassa delegeringen.

2.3.2 Utlandsorganisationens förhållande till Sida och Migrationsverket

Myndigheter som Migrationsverket och Sida har enligt vissa författningar rätt att instruera en utlandsmyndighet i ärenden som ligger inom Migrationsverkets respektive Sidas ansvarsområde. I sak påverkas inte dessa möjligheter av att utlandsmyndigheterna inlemmas i Regeringskansliet. Av formella skäl måste dock delegering av beslutsfattande då ske till Regeringskansliet, som blir den beslutande myndigheten. Utredningen förutsätter att Regeringskansliet i sin tur internt delegerar beslutsbehörigheten vidare till utlandsenheterna.

Sidas och Migrationsverkets verksamheter kommer därvidlag att – på samma sätt som i dag – fullt ut vara integrerade delar i utlandsorganisationens verksamhet och inte en del av respektive myndighets verksamhet.

I förhållande till Sida regleras relationen verksamhetsmässigt och administrativt genom en förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet och Sida. Den innehåller också en kostnadsdelningsmodell. Den utsända biståndspersonalen har Sida som huvudman. Migrationsverksamheten å sin sida finansieras genom ett tillskott på UD:s andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag och den personalen vid utlandsmyndigheterna är anställda av UD.

På biståndsområdet har sedan en längre tid pågått ett arbete mellan Regeringskansliet och Sida för att öka den administrativa samordningen vid utlandsmyndigheterna. Utredningen noterar att frågor om formerna för samarbetet, rollfördelningen på utlandsmyndigheterna och relationerna mellan UD, Sida och utlandsmyndigheterna fortfarande är föremål för diskussioner mellan de berörda parterna. En förändring av utlandsmyndighetsstatusen kommer inte att ändra på behovet av att finna väl fungerande former för samverkan. Hur förhållandena mellan UD och Sida ska regleras och fungera lokalt behöver, oavsett frågan om myndighetsstatus, fortsätta att ses över.

Utredningen noterar i sammanhanget att Regeringskansliets roll påverkas när myndigheten får ansvar för både styrning och uppföljning av utvecklingssamarbetet (av UD) samt delvis även för genomförandet (vid utlandsenheterna).

2.3.3 Lokalt anställd personal

I utlandsorganisationen tjänstgör cirka 1 275 lokalt anställda, varav knappt 375 har svensk medborgarskap. De lokalanställda är anställda av svenska staten. Anställningsbesluten fattas av respektive utlandsmyndighet. Arbetsrättsligt sett blir olika regelverk tillämpliga beroende av om den lokalanställda är svensk medborgare eller inte.

Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet innebär inte någon ändring i det grundläggande förhållandet att de lokalanställda är anställda av svenska staten. Anställningsmyndighet – i betydelsen den myndighet i vars namn ett anställningsbeslut fattas – blir emellertid Regeringskansliet i stället för utlandsmyndigheten. Efter bemyndigande kommer själva anställningsbeslutet även fortsättningsvis att fattas av chefen för utlandsenheten eller annan tjänsteman där. Enligt utredningens bedömning innebär förändringen inte några arbetsrättsliga ändringar för svenska medborgare respektive lokalanställda av annan nationalitet. Svenska medborgare kommer även fortsatt att omfattas av lagen om offentlig anställ-

ning, LOA, (1994:260) samt av allmänna arbetsrättsliga regler i lagen om anställningsskydd, LAS, (1982:80) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580). För svenska medborgare gäller också kollektivavtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S). Tillämpning av turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist eller vid företrädesrätt till återanställning bedöms inte påverkas. Detsamma gäller arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering.

2.3.4 Offentlighet och sekretess

Om utlandsmyndigheterna inom ramen för utrikesförvaltningen inlemmas i Regeringskansliet innebär detta att myndighetsgränserna försvinner och att all verksamhet kommer att ske inom en och samma myndighet, Regeringskansliet. Enligt huvudregeln kommer därigenom handlingar som utväxlas mellan olika organ eller enheter inte att bli allmänna. Med en förändring av myndighetsstatusen blir kommunikationen mellan Regeringskansliet och utlandsenheterna eller mellan olika utlandsenheter att betrakta på samma sätt som kommunikation mellan olika departement när det gäller tillämpning av bestämmelser om offentlighet och sekretess. Inom den sammanhållna förvaltning som regeringskansliet utgör är det naturligt att kommunikationen betraktas på detta sätt.

I pågående utvecklingsarbeten som syftar till att skapa mer integrerade arbetssätt inom Regeringskansliet ingår projekt som rör dokumenthantering. Möjligheten att t.ex. skapa gemensamma lagringsytor och åtkomst av arbetsdokument förenklas om en en-myndighetslösning kommer till stånd. Det skulle vara av stort värde i många arbetsprocesser.

En begäran att få ta del av offentlig handling hos en utlandsmyndighet provas idag av myndigheten. Överklagande kan göras till Kammarrätten i Göteborg. Begärs en handling ut från UD ges ett tjänstemannabesked. Begärs ett formellt beslut fattas det av regeringen och kan inte överklagas. En förändring i myndighetsstatusen bör innebära att ansökningar till utlandsenheter hanteras på samma sätt som dagens ansökningar till UD.

2.3.5 Diarium och arkiv

Regelverket om diarieföring och arkivering inom utrikesförvaltningen är detaljerat. Huvuddragen redovisas i bilaga 3, annex 1. Diarieföringen inom utrikesförvaltningen är i en mening redan anpassad till en en-myndighetsorganisation i det att diarieföringen sker i ett gemensamt diarium, tillgängligt för UD och de flesta myndigheterna inom utrikesrepresentationen. En omorganisation behöver därför inte medföra några större förändringar. För förslag som rör praktiska hinder för att skapa ett smidigt och för utrikesförvaltningen verksamhetsanpassat diarieföringssystem hänvisas till avsnitt 4.3.

En en-myndighetsorganisation innebär att utlandsenheterna inte behöver ha egna arkiv. De kommer på ett eller annat sätt att bli delar i Regeringskansliets arkiv, antingen genom att ingå i UD:s delarkiv eller som ett eget utrikesrepresentationens delarkiv, där handlingarna i sinom tid överlämnas till Regeringskansliets centralarkiv. Den nya ordningen hindrar dock inte att utlandsenheterna behåller sina handlingar, eller kopior av dem, så länge det är verksamhetsmässigt motiverat.

Här kan, liksom för diarieföringen, finnas flexibilitetsvinster att göra om hanteringen kan begränsas och förenklas.

2.3.6 Specialattachéernas förhållande till utlandsenheten

Förhållandet mellan en beskickning å ena sidan och specialattachéer och andra utsända tjänstemän med annan huvudman än Regeringskansliet å den andra, påverkas inte av organisationsändringen. Justeringar av berörda regelverk krävs emellertid. Utredningen konstaterar att det kan finnas behov av en mer enhetlig modell för tjänstemän med andra huvudmän än Regeringskansliet/UD, men som har verksamhet knuten till en enhet inom utrikesrepresentationen. Syftet skulle vara att skapa ett mer effektivt och efter verksamhetens varierande behov anpassat nyttjande av statligt anställd personal i utlandstjänst. Utredningen återkommer till denna fråga i slutbetänkandet.

3 Att begränsa beskickningarnas uppdrag eller avlasta dem vissa uppgifter

För att enklare och mindre former av diplomatisk representation ska kunna nyttjas måste utlandsmyndigheterna kunna avlastas vissa uppgifter. Beroende på vilken verksamhet det gäller kan ändringar i lagar, förordningar, föreskrifter och interna styrdokument, samt en tydlig process för att identifiera och prioritera mellan verksamhetsbehoven bli nödvändiga. Dessutom krävs beslutsamhet och resurser att vidareutveckla och testa nya praktiska lösningar.

Till verksamhetsplaneringen som process återkommer utredningen i sitt slutbetänkande. I detta kapitel görs inledningsvis en genomgång av rättsliga och praktiska möjligheter att begränsa beskickningarnas uppdrag eller avlasta dem viss verksamhet (3.1). Under 3.2–3.5. prövas sedan avgränsningsåtgärder för olika verksamheter och förslag ges. I kapitel 5 knyts förslagen samman i resonemang om lämpliga representationsformer.

3.1 Rättsliga och praktiska möjligheter att begränsa uppdrag eller överföra uppgifter

3.1.1 Rättsliga överväganden

Wienkonventionerna om diplomatiska (SÖ 1967:1) respektive konsulära (SÖ 1974:10) förbindelser sätter folkrättsliga ramar för verksamheten i utlandsorganisationen. Den förstnämnda är allmänt hållen vad gäller beskickningars verksamhet. Artikel 3 anger att en diplomatisk beskicknings uppgifter är att företräda den sändande staten och tillvarata dess intressen, att förhandla med mottagande stat, att bevaka och rapportera om utvecklingen i mottagande stat

samt att främja och utveckla förbindelser inom olika områden. I artikel 41.3 anges att beskickningslokalen endast får användas för ändamål förenliga med beskickningens verksamhet och artikel 42 slår fast att diplomatiska företrädare ej för egen vinning får utöva yrkes- eller affärsverksamhet i mottagande stat. Wienkonventionen om konsulära förbindelser beskriver i detalj vad som ingår i konsulära verksamhet. Men konsulära förbindelser mellan två stater innebär inte krav på att samtliga dessa uppgifter ska kunna utföras, se vidare avsnitt 3.3.

Det nationella regelverk som i första hand styr utrikesrepresentationens verksamhet är i dag Regeringens förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). IFUR ger intrycket att alla svenska ambassader och konsulat i princip har samma, mycket breda, verksamhetsuppdrag. Men möjligheter finns till variation, genom prioriteringar i verksamhetsplaneringen, genom vissa undantag i lagar och förordningar (t.ex. vad gäller utfärdande av pass) eller genom samarbeten mellan länder (t.ex. representationsutbyte mellan Schengenländer för viseringsverksamhet i tredje land). Utöver verksamhetsplanen lägger utlandsmyndighetens arbetsordning fast verksamhet, organisation, beslutsordning, öppettider m.m.

Den föreslagna ändringen av utlandsmyndigheternas status skulle medföra att IFUR avskaffas. Övergripande reglering av utlandsenheternas verksamhet skulle då formuleras dels i Regeringens förordning med instruktion för Regeringskansliet, IRK, dels i arbetsordningen.

3.1.2 Praktiska möjligheter

Praktiskt sett är olika metoder tillämpbara för att avlasta utlandsmyndigheterna arbetsuppgifter.

Att *centralisera* uppgifter och ansvar som i dag åligger utlandsorganisationen kan innebära fördelar, i synnerhet vad gäller viss administration och andra stödfunktioner. Det kan frigöra resurser för den externa kärnverksamhet som är syftet med utlandsorganisationen. I och med att myndighetsstatusen föreslås avvecklas öppnas ökade möjligheter att centralisera vissa verksamheter (registrering, arkiv, konsulär vägledning m.m.). Andra fördelar med centralisering kan vara att undvika fragmentisering och splittrad kompetens för uppgifter. Stordriftsfördelar kan till-

varatas och ge effektivitetsvinster. Härigenom kan också kvalitets-säkringen förbättras. Fördelarna måste dock alltid vägas mot eventuella verksamhetsmässiga behov av närhet till landet/regionen.

I en situation där närhetsaspekten anses viktig kan *regionalt samarbete* eller överföring av verksamhet till annan beskickning i regionen vara ett alternativ. Även kostnadsfördelar kan tala för regionala lösningar.

Med *outsourcing* av verksamhet avses överföring av process eller delprocess till extern, privat tjänsteleverantör. Ofta tillämpas det för stödfunktioner. Inom andra länders utrikesförvaltningar finns framgångsrika exempel som gett effektivitetsvinster, se avsnitt 3.5. För svensk offentlig förvaltning gäller att uppgifter som är att betrakta som myndighetsutövning inte kan *outsourcas*. För viseringsverksamhet möjliggörs genom EU-direktiv viss *outsourcing* av ärendeberedning, se avsnitt 3.4. Sådan verksamhet förekommer redan i dag på några orter, däribland Moskva, New Delhi, Bangkok och Islamabad.

Ytterligare ett sätt att effektivisera viss verksamhet vid utlandsmyndigheter kan vara *samarbete och arbetsfördelning med andra länder eller EU-delegationer*. Det kan röra verksamheter inom både departementsuppdrag och verksuppgifter, liksom stödfunktioner. Det nordiska samarbetet är ofta välutvecklat lokalt. I länder utanför EU sker EU-samråd regelbundet för olika politikområden. Lissabon-fördraget och inrättandet av EEAS syftar till ökad EU-samordning och skapar möjligheter. Representationsutbyten inom viseringsverksamheten sker inom ramen för Schengensamarbetet. Ökat samarbete av denna typ ligger i tiden och bör öka, av verksamhetsskäl liksom mot bakgrund av budget- och effektivitetskrav som ställs inom många utrikesförvaltningar som den svenska kan jämföras med.

3.2 Det departementala uppdraget

Bedömningar och förslag:

- Ramarna för utlandsmyndigheternas departementala uppdrag läggs fast i förordning eller föreskrift.
- Detaljerad reglering av uppdragen bör ske i verksamhetsplaneringen.
- Sverige bör kunna nedprioritera vissa policy-frågor och avlasta utlandsorganisationen genom ökat samarbete eller bördefördelning med andra likasinnade länder, lokalt eller på huvudstadsnivå.
- Möjligheter till ökat policy-samarbete bör tillvaratas genom den fördjupning av nordiskt samarbete som har inletts mellan utrikestjänsterna.
- Sverige bör, tillsammans med andra medlemssatser, säkerställa att EU-delegationernas rapportering kommer medlemsstaterna tillgodo.
- Utlandsmyndigheter bör etablera nära samarbete med EU-delegationerna för att skapa informationsutbyte, policydialog och ett välkoordinerat EU-agerande i tredje land.
- Regionala stödjepunkter eller rådgivare för prioriterade politikområden bör tillämpas i ökad utsträckning.

I detta avsnitt redogörs för vilka verksamheter som avses med det departementala uppdraget. Presentationen följs av bedömningar och förslag om åtgärder som kan skapa ökad flexibilitet och synergier genom verksamhetsbegränsningar och bördefördelning med andra länder.

Utredningen har valt att använda begreppet departementalt uppdrag för den del av utrikesförvaltningens verksamhet som avser beredning av regeringsärenden och biträde i övrigt åt regeringen och statsråden i deras verksamhet.¹

Utrikesrepresentationen utgör en del av regeringens beredningsorganisation. I Wienkonventionen för diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1), artikel 3, fastställs övergripande ramar för beskickningars departementala uppdrag. I IFUR (SFS 1992:247) preciseras den departementala verksamheten vid en svensk beskickning. Där framgår att

¹ Beskrivningen utgår från 1 § SFS 2009:923, instruktion för Regeringskansliet.

En beskickning skall följa den politiska, ekonomiska, kommersiella, rättsliga, sociala, vetenskapliga och kulturella utvecklingen, de internationella biståndsfrågorna samt frågor som gäller mänskliga rättigheter, flyktingar och migration i verksamhetslandet. Den skall också på andra områden skaffa sig kännedom om förhållanden som är av intresse för Sverige eller för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet. (3 §)

Beskickningar och konsulat ska särskilt bevaka frågor som berör Sverige som medlem i EU (4 §). Som vägledning för rapporteringen anges att beskickningar och konsulat ska redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget (5 §).

Varje utlandsmyndighets uppdrag läggs fast i en verksamhetsplan. Inom den ramen styrs under året verksamheten genom instruktioner, beställningar och informella kontakter.

De departementala arbetsuppgifterna syftar ytterst till att främja svenska politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen. Det sker främst genom framförande och förhandlande av svenska politiska ståndpunkter, bevakning och rapportering, kontaktskapande och alliansbyggande, planering och genomförande av besök m.m.² Arbetet utförs i varierande omfattning åt samtliga departement och åt statsrådsberedningen. I många sakpolitiska frågor deltar beskickningar som en naturlig aktör i policyutvecklingen.

Enligt beräkningar från 2007 ägnar utlandsorganisationen i genomsnitt ungefär 30 procent av arbetstiden åt det departementala uppdraget (Taxell/Karlberg, 2007), om man också inkluderar handelsfrämjande och vissa uppgifter inom utvecklingssamarbetet.³ Inrikes- och utrikespolitisk bevakning och rapportering uppgår till en tredjedel, alltså endast cirka 10 procent av den totala verksamheten. Variationen är stor mellan olika beskickningar. Representationer och delegationer vid internationella organisationer ägnar så gott som all tid, utöver administrationen, åt det departementala uppdraget, medan verksamhetsuppgifter som migration och konsulär hantering utgör huvuduppgiften vid många bilaterala beskickningar.

² Uppgifterna motsvarar i princip vad som anges i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) artikel 3.

³ Uppgiften är att betrakta som en uppskattning. Den bygger på enkätsvar och anger tidsåtgång för rapportering, press- och informationsfrågor protokollära och besöksfrågor samt främjande. Främjandeverksamheten uppgår till cirka 8 % i snitt. En schablon om 5 % har lagts till för utvecklingssamarbete utfört av UD:s tjänstemän.

Utredningens enkäter som besvarats av utlandsorganisationen och Regeringskansliet (inte UD, Förvaltningsavdelningen och Regeringskansliets kommittéväsande) visar att utlandsorganisationen arbetar allt mer med andra departement och med statsrådsberedningen. Det är en naturlig följd av svenskt medlemskap i EU och av en ökad internationalisering av många politikområden. Över 80 procent av utlandsmyndigheterna som svarat anser att samarbetet med Regeringskansliet utanför UD har ökat under de senaste tio åren. 38 procent bedömer att ökningen varit högre än 20 procent. I genomsnitt ägnar utlandsmyndigheternas utsända UD-personal, enligt egna uppskattningar, över 15 procent av arbetstiden åt uppgifter som har sin hemvist i Statsrådsberedningen eller i andra departement än UD. För bilaterala beskickningar i EU-området och för representationer/delegationer är siffran högre, mellan 25 och 30 procent.

Enkätsvaren från övriga departement samt Statsrådsberedningen visar att knappt 30 procent av årsarbetskrafterna arbetar med internationella eller EU-frågor. Av de tillfrågade tolv instanserna förutser samtliga utom två att samarbetet med utlandsorganisationen kommer att öka. Behoven varierar kraftigt mellan länder och regioner.

Utredningen återkommer i slutbetänkandet med analys och slutsatser utifrån de svar som enkäterna gett. Här kan dock konstateras att utlandsmyndigheterna i det departementala uppdraget tjänar hela Regeringskansliet och att samarbetet ökar.

3.2.1 Nyckeln till ökad flexibilitet ligger i verksamhetsuppdraget

För att möjliggöra flexibilitet och smidig verksamhetsanpassning i utlandsorganisationens är det rimligt att, som i dag, endast ramar för det departementala uppdrag läggs fast i förordning (f.n. IFUR). Om myndighetsstatusen ändras för utlandsmyndigheterna kan det vara rimligare att uppdragets ramar läggs fast i föreskrift med arbetsordning, jmf kapitel 2. Närmare prioriteringar bör sedan läggas fast i verksamhetsplaneringsprocessen. Utredningen återkommer till denna fråga i sitt slutbetänkande. Mycket tyder på att det, just vad gäller det departementala uppdraget, finns verksamhets- och kostnadsmässig relevans att skapa en process med bättre strategisk förankring i hela Regeringskansliets verksamhet.

Vari ligger då mervärdet för arbetet i Regeringskansliet av svensk utlandsnärvaro? Utredningens expertgruppen och andra intressenter pekar på kunskap om värdlandet, goda kontaktnät, analys av politisk kontext för t.ex. ståndpunkter i EU-förhandlingar, "svenska glasögon" i rapportering och analys av politiska frågor och samhällsfrågor, språkkunskaper och bra besöksstöd.

Departementala uppgifter som är del av en nationell prioritering kan inte läggas ut på t.ex. andra länders beskickningar eller på privata alternativ. Andra länder försvarar och driver sina nationella intressen, och att engagera privata aktörer, lokala eller svenska (tankesmedjor, lobbyföretag etc.), för löpande politisk bevakning har hittills inte varit aktuellt. En återföring till Stockholm, dvs. centralisering, av politisk bevakning ter sig svår utifrån ovanstående övergripande bedömning av utlandsorganisationens mervärde i det departementala internationella arbetet. Svenska glasögon och god svensk service ges endast av svenska utlandsmyndigheter på plats i verksamhetslandet eller vid den multilaterala organisationen.

I den mån landet eller politikområdet kan nedprioriteras öppnar sig dock möjligheter att samarbeta med andra länder, att arbeta mer regionalt eller att sköta bevakningen från Stockholm. På så sätt kan utlandsmyndigheters uppdrag begränsas och resurser frigöras.

3.2.2 Samarbete och bördefördelning med andra länder kan avlasta och skapa mervärde

Ett utökat policysamarbete med andra länder kan vara aktuellt när de politiska intressena sammanfaller, men inte konkurrerar, när samarbeten kan antas leda till ökat genomslag för ett förslag eller en position och när lösningen är ekonomiskt neutral eller attraktiv.⁴

Nordiskt samarbete står här i en klass för sig. Enligt en sammanställning som gjorts av UD samarbetar samtliga svenska utlandsmyndigheter på något sätt med sina nordiska kollegor lokalt. Ett antal förslag till hur samarbetet inom departementala frågor ytterligare bör förstärkas lokalt har presenterats. De rör ökat informationsutbyte, gemensam rapportering, samorganiserade möten och seminarier, gemensamma demarcher, samordning av besök från

⁴ Inom främst det multilaterala samarbetet kan det dock vara särskilt viktigt och långsiktigt verkningsfullt att ha ett nära samarbete med länder eller aktörer med positioner mer avlägsna från de svenska.

huvudstäderna, gemensamma resor m.m. Många initiativ tas naturligt lokalt, men central samordning och riktlinjer från huvudstäderna är avgörande för att få arbetet att gå framåt. Utredningen stöder de nordiska utrikesförvaltningarnas arbete med att fördjupa det nordiska policy-samarbetet. Det öppnar för ökad flexibilitet i verksamhets-uppdragen för svenska utlandsmyndigheter först när mer av en bördefördelning kommer till stånd.

Samarbetet kan drivas ett steg längre om ett land tillåts representera de övriga. Det sker i viss mån redan i multilaterala sammanhang, dock främst på central nivå. Exempelvis sker i FN:s sjätte utskott (juridiska frågor) nordisk bördefördelning och inom Världsbanken och Internationella valutafonden agerar Norden och Baltikum i gemensamma valkretsar. Sverige bör se till fler möjligheter att i olika policy-frågor skapa ökat samarbete med likasinnade länder – vanligen med nordiska men andra, t.ex. EU-länder, ska inte uteslutas.

Bördefördelning bör kunna vidareutvecklas mellan likasinnade bilaterala beskickningar i tredje land, såsom bl.a. föreslås inom ramen för det fördjupade nordiska samarbetet. Inom utvecklings-samarbetet har försök gjorts med s.k. delegerat samarbete, där ett nordiskt land låtit ett annat ansvara lokalt för genomförande och uppföljning av ett samfinansierat projekt. Modellen kan tillämpas även i fortsättningen för att uppnå just bördefördelning lokalt, i den utsträckning andra former för harmonisering och koordinering mellan givare inte gör det överflödigt.

Vissa problem som anges när det gäller att skapa verklig nordisk integration berör inte själva policy-samarbetet utan är snarare av teknisk karaktär. Det kan gälla t.ex. icke-kompatibla IT-stöd eller olika lagstiftning för konsulärt arbete. Men det är också så att de nordiska länderna, t.ex. i främjandet, är konkurrenter och att exempelvis handelspolitiska och internationella näringspolitiska prioriteringar kan vara olika. Synlighet och politiskt inflytande innebär också ofrånkomligen att konkurrens kan ta över också i andra sammanhang, i multilaterala processer, i potentiella kandidatsituationer osv.

Slutsatsen är ändå att det gemensamma intresset och mervärdet av samarbete överväger.

3.2.3 Möjliga synergier med EU-delegationer i det utrikespolitiska arbetet

Etableringen av EEAS och effekterna för svensk utrikesförvaltning togs övergripande upp i avsnitt 1.5. Vad gäller det departementala uppdraget i fält kommer förändring att ske genom att EU-delegation i tredje land kommer att leda de samråd, arbeten och dialoger m.m. med värdlandet som tidigare sköttes av det roterande ordförandeskapet. Inom EU-området övergår inte EU-kontoren till att lyda under EEAS, utan kvarstår som kommissionens representationskontor. EU-delegationerna får mandat inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och för den strategiska inriktningen (styrning och programmering) av utvecklingssamarbetet. Handelspolitiskt sker ingen större förändring vad gäller EU-delegationerna, eftersom frågorna blir kvar inom kommissionens mandat. Störst blir förändringarna för de multilaterala EU-representationerna. Det beräknas ta 3–4 år innan samtliga EU-delegationer är färdigformade och har börjat agera fullt ut i ny kapacitet.

Att EEAS ges en samordnande roll för samtliga EU:s externa åtgärder stärker EU-delegationerna generellt i all extern verksamhet. De utgör inte längre enbart kommissionens förlängda arm utan kan nu sägas indirekt bli också medlemsländernas gemensamma ambassader eller delegationer. Beträffande policysamverkan med medlemsstaternas beskickningar i tredje land anges i det förslag som den Höge Representanten lade fram i mars 2010 att EU-delegationerna ska arbeta nära tillsammans med dem och att ”all relevant information” ska tillhandahållas på ömsesidig basis. Formuleringen är inte helt tydlig. Men för medlemsstaterna bör det vara av stort intresse att få del av EU-delegationernas rapportering, både den utrikespolitiska och annan rapportering. För många medlemsstater, t.ex. Sverige, skulle det innebära ett betydande mervärde eftersom tillgång skulle ges till rapportering av hög kvalitet om bl.a. länder där egen representation saknas. Allmänt bör Sverige verka i riktning mot att öka informationsutbyte och policydialog med EU-delegationerna, och att uppnå ett välkoordinerat EU-agerande i tredje land tillsammans. Det är viktigt att svensk politik drivs även lokalt. På sikt kan det öppna upp för synergier och eventuella möjligheter till bördefördelning.

Det är dock tydligt att EU-delegationerna i första hand är EEAS' och andra EU-institutioners representation i fält. I fråga om departementala uppgifter av servicekaraktär, som planering och genomförande

av besök, bilaterala demarcher eller information om tredje land utifrån medlemsstaternas specifika nationella behov, kan stöd från EU-delegationerna inte påräknas. Den rapportering som produceras kommer inte heller att sätta in skeenden i en svensk politisk kontext. Främjande av enskilda medlemsstaters kommersiella intressen kommer fortsatt att vara en nationell angelägenhet, men EU-delegationerna ägnar sig åt viss allmän information om och främjande av EU och medlemsstaterna.

3.2.4 Regionala synergier kan löna sig

Legala och andra strukturella förutsättningar för regional representation tas upp i avsnitt 5.6. För det departementala uppdraget kan det finnas möjlighet till ökad flexibilitet och bättre verksamhetsanpassning av svensk utlandsnärvaro genom inrättande av regionala funktioner för olika sakpolitiska områden. Även för andra departement än UD, eller för myndigheter, bör detta vara ett intressant verktyg.

För den departementala policyverksamheten är mervärdet av närvaro i landet eller möjligen regionen vanligen stort. Ovan listades värden som kunskap om värdlandet, goda kontaktnät, analys av politisk kontext för t.ex. ståndpunkter i EU-förhandlingar, "svenska glasögon" i rapportering och analys av politiska- och samhällsfrågor, språkkunskaper och bra besöksstöd. Uppgifter av detta slag är vanligen svårare att utföra eller tillhandahålla ju längre från verksamhetslandet man befinner sig. I ett område där regionen som sådan är av svenskt intresse, kanske utifrån ett särskilt perspektiv (konfliktmönster, främjandepotential, påverkansarbete inom miljö- och klimat eller dylikt), men inte motiverar extra resurser placerade i varje land, bör en regional specialist/rådgivare/stödfunktion i stället kunna vara relevant. Lösningen kan vara permanent eller temporär, beroende på verksamhetsbehov. Mobila tekniska lösningar och utrustning för telefon- eller videokonferens skulle underlätta och skapa ytterligare flexibilitet. Lösningen kan göras kostnadsmässigt fördelaktig eftersom schablonkostnaden för en utsänd uppgår till cirka 1,5 mnkr, exklusive kontorskostnader. Att allmänt skapa mer personrörlighet mellan beskickningar och att arbeta i regionala projekt kan ge samma effekt.

3.3 Konsulär verksamhet

Förslag:

- Utrikesdepartementets konsulära enhet bör ges ett tydligare uppdrag, och nödvändiga resurser, för att övervaka och stödja små utlandsmyndigheters konsulära arbete.
- Utrikesförvaltningen bör ge vissa utlandsmyndigheter ett regionalt ansvar som stödjepunkter på det konsulära området även när det inte är fråga om större kriser eller katastrofer.
- Fler utlandsmyndigheter bör undantas från passhantering. Samtidigt bör i vissa fall ökad mobilitet eftersträvas genom användning av mobila fotostationer. Möjligheter att undanta utlandsmyndigheter från vissa konsulära uppgifter, bl.a. vid förnyelse av körkort och pass, bör bevakas.
- Utrikesdepartementet bör i den nordiska kretsen ta upp frågan om utökat konsulärt samarbete på fältet.
- Sverige bör verka för att EU:s nya utrikestjänst successivt får en starkare roll på det konsulära området.
- Pilotprojektet med vidarebefordran av journalsamtal från sju utlandsmyndigheter till Utrikesdepartementet, bör utsträckas, om inget oväntat framkommer, till att omfatta hela utrikesrepresentationen.

Konsulära frågor tillhör sedan länge kärnverksamheterna inom såväl utrikesrepresentationen som UD. Det konsulära området inkluderar en lång rad olika aktiviteter, såsom stöd åt nödställda svenskar utomlands, konsulära insatser vid krissituationer, vissa sjöfartsärenden samt olika civilrättsliga ärenden, såsom notarius publicus-funktioner, utfärdande av levnadsintyg, delgivningar, faderskapsärenden mm.

Det konsulära arbetet regleras i en rad lagar och förordningar. Däribland kan nämnas Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, Förordning (1989:29) om avgifter för konsulärt bistånd, Medborgarskapsförordningen (2001:218), Passlag (1978:302), Passförordning (1979:664), Vallag (2005:837), Förordning (1991:1379) om handläggning av sjöfartsärenden vid utlandsmyndigheterna m.fl. Därtill kommer ett antal föreskrifter för det konsulära området, utfärdade av UD eller Regeringskansliet.

Vissa delar av det konsulära arbetet har ökat kraftigt under senare år. Det gäller inte minst svårare konsulära biståndsärenden.

Samtidigt har enklare rutinärenden ifråga om konsulärt bistånd minskat, tack vare mobiltelefoner och moderna metoder för penningöverföring. Sjöfartsärenden, som för några decennier sen utgjorde en stor del av utrikesrepresentationens verksamhet, har i stort sett upphört.

Under de senaste fem åren har utrikesförvaltningens konsulära arbete genomgått en omfattande och väl genomtänkt reformering, som bl.a. syftat till att renodla och förenkla verksamheten. I huvudbetänkandet ska utredningen återkomma till förändringar i den konsulära arbetsbelastningen samt till behovet av bl.a. bättre statistik för detta område.

Ibland, särskilt internationellt, räknas även migrationsfrågor till det konsulära området. Utredningen har emellertid valt att behandla migrationsfrågorna separat, i avsnitt 3.4.

3.3.1 Mycket varierande konsulär arbetsvolym

I huvudsak ger lagar och förordningar samma uppdrag på det konsulära området till alla svenska utlandsmyndigheter. Genom ändringar i Passlagen och Passförordningen kan emellertid Regeringskansliet undanta vissa utlandsmyndigheter från rollen som passmyndighet.

Arbetsvolymen varierar kraftigt från plats till plats. Några exempel:

- Sveriges ambassad i Bangkok hanterade under 2009 mer än 400 faderskapsutredningar och nästan lika många konsulära bistandsärenden rörande bl.a. medellösa, psykiskt störda, sjuka, frihetsberövade eller avlidna. Men många utlandsmyndigheter har bara en handfull konsulära bistandsärenden per år.
- Ambassaden i London utfärdade under samma år över 6 000 pass, medan mer än hälften av alla utlandsmyndigheter hade mindre än ett passärende per arbetsdag i genomsnitt.
- Ambassaderna i Bangkok, Madrid, London, Paris och Oslo hade under 2009 (utöver pass- och migrationsärenden) mer än 1 000 expeditionsärenden, såsom levnadsintyg, körkort, ID-kort mm. En tredjedel av utlandsmyndigheterna hade färre än 100 sådana ärenden.

Ansvarig personal vid utlandsmyndigheter med många konsulära ärenden av visst slag bygger upp rutiner och kompetens inom

området. Det är svårare att garantera en rättssäker och effektiv hantering om ärendena är få och inträffar sällan. De fåtaliga ärendena kan då ta oproportionerligt lång tid att hantera och det finns risk att kvaliteten i handläggningen blir lidande.

Kostnaderna per ärende i form av utbildning och utrustning kan bli mycket höga om ärendemängden är låg. Det finns flera förklaringar till detta:

- Att utbilda en tjänsteman under flera arbetsdagar för att han/hon ska bli kompetent att hantera ärenden som förekommer mycket sällan, blir dyrbart, räknat per ärende.
- En undersökning som genomförts av UD:s planeringsstab har visat att tidsåtgången per viseringsärende är mycket större vid utlandsmyndigheter med små ärendemängder än vid de utlandsmyndigheter som hanterar många ärenden. Motsvarande torde gälla i fråga om en rad andra ärendeslag.

3.3.2 Konsulär krisberedskap och regionala stödjepunkter

Efter flodvågskatastrofen 2004 har utrikesförvaltningen avsevärt förbättrat sin beredskap att ge konsulärt bistånd i krigs- och katastrofsituationer utomlands. Betydande erfarenheter vanns vid massevakueringen från Libanon 2006. Frågan om statens ansvar vid sådana situationer har utretts av en parlamentarisk kommitté (SOU 2008:23) och Regeringen har föreslagit en lag om konsulära katastrofinsatser (prop 2009/10:98). Utredningen får anledning att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

En del av de reformer som genomförts vad gäller krisberedskap skulle, enligt utredningens mening, kunna tillämpas även vid mindre extraordinära situationer. Det gäller i första hand resursernas rörlighet. Utredningen konstaterar att den konsulära belastningen varierar mycket mellan utlandsmyndigheterna. Belastningen varierar också kraftigt över tid. Det kommer aldrig att vara möjligt att på permanent basis ge små utlandsmyndigheter tillräckliga resurser för att hantera en anhopning av flera svåra konsulära fall.

Det regionala tänkande som har etablerats i samband med krisberedskapen kan därför med fördel utsträckas till att gälla även om det inte föreligger något omfattande katastrof. Vid svårare konsulära fall bör någon tjänsteman från en större ambassad med regionalt ansvar kunna sändas ut för att bistå vid handläggningen.

Så sker redan i dag på ad hoc-basis. Detta slag av rörlighet bör ingå i uppdraget för vissa tjänster. Utredningen anser att utvecklingen i riktning mot tydligt utpekade regionala stödjepunkter bör drivas vidare. Vissa länder, däribland Kanada och Storbritannien, har redan ett utbyggt system med sådana stödjepunkter.

3.3.3 Möjligheter att begränsa det konsulära uppdraget

En möjlighet att bidra till ökad flexibilitet i utlandsorganistionen är att vissa utlandsmyndigheter, särskilt mindre sådana, ges begränsade uppdrag, som inte omfattar alla de verksamheter som nämns i Instruktion för utrikesförvaltningen (IFUR). Detta bör, i viss utsträckning, kunna ske på det konsulära området.

Numera kan, sedan Passlagen och Passförordningen ändrats, Regeringskansliet besluta att vissa utlandsmyndigheter inte ska utfärda pass. Det är inte en unik svensk företeelse. Nya Zeelands utrikestjänst har passservice endast på ambassaden i London och på generalkonsulaten i Sydney och Hongkong. Bl.a. Kanada och Storbritannien går också i riktning mot regional passservice. I dag utfärdas reguljära svenska pass inte i Kabul, Khartoum, Mariehamn och en handfull andra utlandsmyndigheter, men provisoriska pass ska fortfarande utfärdas vid alla ambassader och karriärkonsulat.

Utredningen anser att fler utlandsmyndigheter successivt bör kunna undantas från uppgiften att utfärda vanliga pass. Det bör gälla inte minst inom EU-området och på orter där det bor mycket få svenskar, där det finns en annan utlandsmyndighet i närheten som kan överta uppgiften eller där det är mycket nära till Sverige. Köpenhamn är ett uppenbart exempel på det sistnämnda. Bibehållen god service och ökad mobilitet i passservicen kan uppnås genom att vissa utlandsmyndigheter får regionalt ansvar för att sända tjänstemän med bärbara fotostationer till andra beskickningar i regionen eller till avlägset belägna orter med större svensk-kolonier.

Genom modern kommunikationsteknik kan det ibland vara möjligt att begränsa utlandsmyndigheternas befattning med enklare rutinärenden, exempelvis genom att den sökande själv går in på berörda myndigheters hemsida. Utrikesförvaltningen, liksom övriga berörda myndigheter, bör bevaka de rationaliseringsmöjligheter som modern teknik kan komma att öppna exempelvis när det gäller rutinmässiga förnyelser on line av körkort och pass.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om pass medger nuvarande svensk lagstiftning inte att vissa ambassader eller karriärkonsulat undantas från uppgiften att ge konsulärt ekonomiskt bistånd till nödställda svenskar. Vi anser inte heller att en sådan möjlighet bör införas. Det skulle vara stötande om svenska utlandsrepresentationer avvisade hjälpsökande svenska resenärer med allvarliga problem. Däremot ger samarbetet inom EU på bl.a. sjukvårdsområdet möjligheter att i flera avseenden begränsa och underlätta utlandsmyndigheternas roll.

Om Sverige saknar representation på en ort kan, tack vare samarbetet inom Norden och EU, nödställda svenskar, uppsöka en representation för ett annat nordiskt land eller EU-land. Det förefaller inte sannolikt att EU:s External Action Service (EEAS) kommer att få mandat att hantera enskilda konsulära fall, i varje fall inte inom de närmaste åren. Däremot kan EEAS få andra uppgifter på det konsulära området, såsom krisberedskap, information, samordning m.m. Sverige bör följa utvecklingen i den nya utrikes-tjänsten och verka för att EEAS på sikt får en ökad roll även på det konsulära området, t.ex. i form av praktiskt stöd till medlemsstaternas ambassader och konsulat.

Den fördjupning av det nordiska samarbetet som införts i fråga om beredskapsplanering borde kunna tillämpas även vid mindre omfattande konsulära insatser. Om en liten nordisk ambasad samtidigt måste hantera flera svåra konsulära ärenden vore det, enligt utredningens mening, värdefullt om ambassaden kunde vända sig till eventuella nordiska kolleger på platsen med begäran om praktisk assistans. En sådan möjlighet vore av särskilt värde för små eller tillfälliga utlandsmyndigheter och skulle därmed öka flexibiliteten i utrikesrepresentationen. Huvudansvaret bör dock alltid ligga kvar på den ambasad vars medborgare ärendet gäller. Utredningen anser att UD bör ta upp denna fråga med övriga nordiska länder.

Många utlandsmyndigheter har, i konsulära ärenden, etablerat samarbete med andra organ, såsom resebyråer, honorärkonsulat, Svenska kyrkan i utlandet m.fl. Samarbete av detta slag blir särskilt angeläget för små utlandsmyndigheter och för utlandsmyndigheter med specialiserad inriktning.

Det nederländska utrikesministeriet förhandlar om *outsourcing* av konsulärt bistånd till SOS International, som har ett finmaskigt internationellt nät av kontor. För svensk del skulle en sådan *outsourcing* förutsätta ändring av bl.a. lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Utredningens bedömning är att konsulärt

bistånd bör förbli en kärnverksamhet för svensk utlandsförvaltning, och att *outsourcing* till privata aktörer bör undvikas inte bara av formella skäl, utan även av språkskäl. De nederländska erfarenheterna bör dock bevakas eftersom samarbete av detta slag på sikt kunde vara ett alternativ på platser där det inte finns någon svensk utlandsmyndighet.

En del utlandsmyndigheter uttrycker frustration över vissa tidskrävande konsulära uppgifter. Det kan exempelvis vara fråga om delgivningar, som i vissa länder är svåra eller ibland omöjliga att genomföra, men som tar mycket tid i anspråk.

Åtskilliga rationaliseringar av det konsulära arbetet har genomförts under senare år. Utrikesdepartementet bör, även framöver, systematiskt undersöka möjligheter att eliminera uppgifter som inte ger rimligt utbyte i förhållande till arbetsinsatsen, eller som skulle kunna utföras på annat sätt, t.ex. genom direktkontakter mellan myndigheter i verksamhetslandet och Sverige, genom *outsourcing* till lokala advokatkontor, genom online-kontakt mellan sökande och svensk myndighet etc.

3.3.4 Konsulär beredskap

För vissa utlandsmyndigheter innebär kravet på konsulär beredskap (ibland felaktigt kallat "jourtjänstgöring") under kvällar och helger en ganska stor belastning, även om antalet ärenden inte är så stort. Det gäller särskilt om bara ett fåtal tjänstemän delar denna uppgift mellan sig. Därmed kan beredskapskravet försvåra flexibla representationsformer.

Vissa länder, däribland Danmark och Kanada, har centraliserat denna funktion. Telefonsamtal till ambassadernas jourtelefon kopplas automatiskt vidare till en jourtjänst i Köpenhamn respektive Ottawa. Erfarenheten visar att denna hemmabaserade jourtjänst kan klara mer än nittio procent av samtalen genom olika former av rådgivning, eller genom uppmaning till den nödställda att uppsöka ambassaden på kontorstid. Endast i ett begränsat antal svårare fall behöver ambassaden eller konsulatet kopplas in utanför normal arbetstid.

Inom den svenska utrikesförvaltningen pågår för närvarande ett pilotprojekt där samtal till några utlandsmyndigheter i Europa under kvällar och helger kopplas till UD:s konsulära vakthavande. Om projektet ger goda erfarenheter, vilket hittills tycks ha varit

fallet, bör det utvidgas till att omfatta fler utlandsmyndigheter, särskilt de mindre och resurssvaga. På sikt bör alla utlandsmyndigheter kunna omfattas.

3.3.5 Stöd och tillsyn på det konsulära området

För små svenska representationer som huvudsakligen är inriktade på något eller några specialområden kan den ofrånkomliga konsulära uppgiften bli svår att hantera, även om biståndsfallen inträffar med långa mellanrum. Därför är det viktigt att departementets konsulära enhet har resurser att ge tillräckligt stöd åt sådana utlandsmyndigheter.

Ett alternativ, eller ett komplement, kan, som framgått, vara att någon resurstarkare ambassad i samma region får i uppgift att bistå vid handläggning av besvärligare ärenden.

3.4 Migration och viseringar

Förslag:

- Med tanke på flexibilitets- och stordriftsfördelarna bör Sverige aktivt verka för ökad arbetsfördelning på migrationsområdet dels inom den nordiska kretsen, dels mellan alla Schengenländer.
- Slutmålet bör vara att alla viseringsärenden handläggs av gemensamma kontor alternativt att Schengenländerna delar upp ansvaret för viseringar mellan sig, så att på varje plats endast en beskickning tar hand om ansökningar för alla Schengenländer.
- Regeringskansliet och Migrationsverket bör bevaka att det utökade samarbetet inte försvårar för affärsresenärer som uppfyller villkoren.
- Regeringskansliet och Migrationsverket bör under vissa förutsättningar ge lokalt anställd personal, särskilt medborgare i nordiska länder eller Schengenländer, ökad behörighet på migrationsområdet.
- Tillståndsverksamheten på utlandsmyndigheterna bör ges mer stöd och tillsyn från Migrationsverket och migrationsattachéer. Detta gäller särskilt beskickningar med liten personal.

- Migrationsverket bör centralisera viseringsbesluten för alla utlandsmyndigheter med få ärenden. Alternativt sker utbyte med andra länder.
- Regeringskansliet och Migrationsverket bör aktivt verka för att arbetsbesparande *outsourcing* i viseringsverksamheten kan utvecklas i enlighet med EU:s viseringskodex och med respekt för kraven på rättssäkerhet.

Att behandla ansökningar om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd är en av huvuduppgifterna för många svenska utlandsmyndigheter. Enligt utredningen "Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter" (Taxell/Karlberg 2007) ägnade beskickningar och konsulat i genomsnitt drygt 13 procent av sin arbetstid åt migrationsärenden. Lokalt anställda svarade för tre fjärdedelar av den nedlagda arbetstiden.

Förutsättningarna för migrationsarbetet vid ambassader och konsulat har i grund förändrats genom Sveriges deltagande i Schengensamarbetet. Gränskontrollerna har tagits bort mellan de samarbetande staterna och en gemensam visering ger besökare från tredje land rätt att röra sig fritt inom området. Det finns dock möjlighet att i undantagsfall utfärda nationell visering som inte ger tillträde till andra länder än det utfärdande. Innehavare av uppehållstillstånd i ett Schengenland kan resa till andra länder inom området under en period på upp till tre månader (per sexmånadersperiod). För närvarande deltar i samarbetet 22 av de 27 EU-medlemmarna samt därutöver Island, Norge och Schweiz.

För utrikesrepresentationen ger Schengensamarbetet goda möjligheter till rationalisering och arbetsfördelning, samtidigt som det i vissa avseenden begränsar vår handlingsfrihet. Från den 5 april 2010 tillämpar samtliga Schengenstater en ny gemensam viseringskodex. Under 2011 införs för svensk del en möjlighet för de sökande att överklaga (något som de flesta Schengenländer redan har infört). Under en tvåårsperiod, med början i december 2010, introduceras successivt en teknik för biometriska data vid de svenska utlandsmyndigheter.

I viseringsärenden tas besluten i det överväldigande flertalet av fallen av utlandsmyndigheterna. Dessa har dock möjlighet att överlämna tveksamma fall till Migrationsverkets bedömning. Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd är i huvudsak centraliserat till Migrationsverket, på grundval av intervjuer som genomförs av utlands-

myndigheterna. Vissa beslut om tillstånd för besök och studier kan dock tas av utlandsmyndigheter.

3.4.1 En stor men ojämnt fördelad verksamhet

Under 2009 inkom 196 000 viseringsansökningar till svenska utlandsmyndigheter. Det är en minskning med 16 procent jämfört med 2008, men en ökning med 27 procent sedan 2002. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd (UT) och arbetstillstånd (AT) har ökat snabbare än viseringsansökningarna. Totalt inkom 2009 74 000 sådana ansökningar, vilket är 55 procent fler än 2002. Här fanns inte någon minskande tendens under 2009.

Arbetsbördan är ojämnt fördelad mellan utlandsmyndigheterna. Både i fråga om viseringar och UAT inlämnades ungefär hälften av alla ansökningar till de sex-sju största mottagarna. I fråga om viseringar är Moskva och S:t Petersburg i särklass störst mottagare med 30 864 respektive 20 275 ansökningar under 2009. Störst mottagare av UAT-ansökningar var Bangkok och Addis Abeba. Några ambassader tillhör de tio största både i fråga om viseringar och UAT: Bangkok, Teheran, Peking och New Delhi. Vid jämförelse med de stora EU-länderna är våra siffror ändå blygsamma. Och finska generalkonsulatet i S:t Petersburg hanterar omkring en halv miljon viseringsärenden per år, mer än dubbelt så mycket som alla svenska utlandsmyndigheter tillsammans tar emot.

Många svenska utlandsmyndigheter, framför allt i EU-regionen, mottar bara en handfull viserings- och UAT-ansökningar per år. Det är då fråga om ansökningar från viseringspliktiga tredjelandsmedborgare. Och eftersom de sökande är av olika nationalitet måste utlandsmyndigheterna skaffa sig kunskap om vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas för respektive kategori.

Det säger sig självt att det är svårare att bygga upp effektiva och rättssäkra rutiner och vidmakthålla en god kompetens om antalet ärenden är litet. Kostnaden per ärende kan dessutom bli mycket hög, dels genom att utbildningskostnaden blir orimligt hög om den slås ut på ett fåtal ärenden, dels genom att tidsåtgången per ärende blir större ju färre antal ärenden som handläggs. En studie som gjorts av UD:s planeringsstab visar att tidsåtgången per ärende är sex gånger större för utlandsmyndigheter som hanterar 200-1 000 ärenden per år, jämfört med sådana som handlägger fler än 5 000 ärenden.

Systemet med biometriska data, i form av fingeravtryck och digitala ansiktsfotografier, i viseringarna samt i uppehålls- och arbetstillstånd, kommer att möjliggöra säkrare identifiering. Det innebär samtidigt stora praktiska förändringar för både utlandsmyndigheterna och de sökande. De sökande kommer inte att kunna skaffa sig visering per post eller via resebyrå eller honorärkonsulat, utan måste infinna sig fysiskt på en svensk utlandsmyndighet, vilket ibland kan innebära långa resor. På utlandsmyndigheterna antas biometrin göra processen mer tidsödande även om det nya systemet också innebär vissa rationaliseringsvinster.

3.4.2 Samarbete med andra Schengenländer

I fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd kan nödställda från länder i EU-regionen vända sig ett annat EU-lands ambassad eller konsulat om det egna landet saknar representation. Någon motsvarande "automatik" finns inte inom Schengensamarbetet.

Däremot finns ett nätverk av representationsöverenskommelser varigenom Schengenländer åtar sig att representera andra länder på vissa orter. Sverige har många representationsåtaganden gentemot de nordiska länderna: Danmark (på 17 platser), Island (17), Norge (15) och Finland (10). I gengäld representeras Sverige av andra nordiska länder på sammanlagt 34 platser. Den "nordiska balansen" när det gäller antal ärenden uppges väga ganska jämnt.

I förhållande till icke-nordiska Schengenländer är balansen mycket ojämn. Sverige representerar icke-nordiska länder endast i Pyongyang, där vår ambassad tar emot ansökningar från de fåtaliga resenärerna till Grekland och Italien. På trettionio platser representeras Sverige av icke-nordiska Schengenländer, t.ex. Frankrike (11), Tyskland (10), Nederländerna (6), Italien (5) och Spanien (4). I dessa fall sker inga gentjänster från svensk sida, förutom att representerande land behåller viseringsavgifterna.

Om Sverige vill kunna etablera fler utlandsmyndigheter med bara en eller två utsända kan viseringsärenden tränga undan andra uppgifter. På utlandsmyndigheter med begränsat uppdrag samt miniambassader (avsnitt 5.4) kan kravet på hantering av migrationsärenden försvåra den önskade fokuseringen. Då kan arbetsfördelning med andra nordiska länder eller Schengenländer vara en flexibilitetsfrämjande lösning. På motsvarande sätt kan nedläggning av en utlandsmyndighet underlättas om ett annat land är redo att ta

över viseringsärenden på platsen. Men erfarenheten visar att det ibland kan vara svårt att finna något villigt land.

I allmänhet tar det representerande landet endast positiva beslut, medan tveksamma fall vidarebefordras till destinationslandets hemmyndigheter eller någon av dess utlandsrepresentationer. Här är emellertid en förändring på gång. Inom Schengenområdet finns, genom den nya viseringskodexen, möjlighet att låta den representerande beskickningen även ta negativa beslut. I så fall kommer även eventuella överklaganden att hanteras i denna beskicknings hemland.

Det talas ofta om införande av gemensamma Schengenkontor i vissa länder eller på avlägsna orter i geografiskt vidsträckta länder (t.ex. Ryssland). Det finns åtskilliga tekniska och politiska svårigheter att övervinna innan sådana kontor blir verklighet. I dag tillämpas olika tekniska system inom Schengenkretsen. Ett gemensamt Schengenkontor, där varje land har sin egen lucka förefaller att vara en begränsad rationalisering. Under det senaste svenska EU-ordförandeskapet antogs "Stockholmsprogrammet" för 2010-2014 inom politikområdet "frihet, säkerhet och rättvisa". I detta dokument ges EU-kommissionen i uppdrag att undersöka möjligheterna till en gemensam mekanism för utfärdande av visering ("*a common European issuing mechanism for short term visas*").

Ett enkelt alternativ är att vidareutveckla den arbetsfördelning som redan kommit en bit på väg mellan Schengenländerna. Då kunde målet vara att *alla* ansökningar från ett visst land kanaliseras till *en* av Schengenambassaderna. Detta införs inom kort i Kinshasa, där Belgien kommer att representera hela Schengenområdet.

Utländska affärsresenärer kan ha brådskande behov av visum för besök i Sverige. Då är det viktigt att deras ansökningar handläggs snabbt och effektivt, även när Sverige representeras av andra Schengenländer. Att lämna från sig viseringsarbetet kräver alltså viss eftertanke, även av kommersiella skäl. Frågan måste bevakas noga i samband med att Sverige på allt fler platser representeras av andra länder. I akuta fall bör önskemål om snabb visering normalt kunna tillgodoses genom att närmaste svensk ambassad har kontakt med kolleger på den viseringsansvariga ambassaden och tar upp akuta fall med dem. Alternativt bör den svenska ambassaden kunna utfärda en nationell visering. Utrikesförvaltningen bör på lämpligt sätt hålla näringslivet informerat om dessa möjligheter.

Generellt sett måste svenska utlandsmyndigheter ha en serviceinriktad attityd. Detta kommer i särskilt hög grad att ligga i svenskt

intresse när viktiga samarbetspartner, inte minst på det kommersiella området, personligen måste infinna sig på svenska ambassader för att söka visering.

När Sverige överväger på vilka platser vi själva ska fortsätta att hantera migrationsärenden, och även åta oss att representera andra länder, bör de kommersiella aspekterna alltid beaktas. Det kan t.ex. finnas skäl att ha kvar viseringsverksamhet i länder med vilka Sverige bedrivit utvecklingssamarbete och som nu är på väg att bli intressanta marknader.

Vid en samlad bedömning ligger det i Sveriges intresse att Schengenstaterna finner gemensamma lösningar då det gäller viseringsarbetet. Det kan innebära betydande stordriftsfördelar. Framför allt kan det främja flexibilitet i utrikesrepresentationen genom att små och specialinriktade utlandsmyndigheter ges möjlighet att fokusera på andra uppgifter. Utredningen anser att Sverige aktivt bör driva denna fråga inom Schengensamarbetet.

I fråga om arbets- och uppehållstillstånd är samarbetet med andra länder inte så utvecklat. På några platser tar dock svenska utlandsmyndigheter emot danska och norska ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd, kontrollerar sökandes identitet och vidarebefordrar ansökningarna till Danmark respektive Norge för beslut. På grundval av dessa beslut kan sedan den svenska utlandsmyndigheten utfärda en inresevisering.

Något motsvarande samarbete kan än så länge inte etableras när det gäller svenska UAT-ansökningar, som i regel måste sökas före resan till Sverige. Migrationsverket kräver i dag att en svensk utlandsmyndighet ska göra intervjuer i dessa fall. Verket avser att introducera skriftliga utredningar i alla kategorier av ärenden. Utlandsmyndigheterna ska sedan i vissa fall komplettera med muntlig utredning. Många ärenden kommer att kunna gå direkt till verket med enbart den skriftliga utredningen, vilket innebär en förenkling.

3.4.3 Lokalanställda i migrationsarbetet

Lokalt anställd personal utför på de flesta utlandsmyndigheter huvuddelen av det beredande arbetet på migrationsarbetet, medan beslutsfattandet är förbehållet utsänd personal. Införandet av nya tekniker och regelverk innehåller element som kan minska flexibiliteten, inte minst genom att det kan bli svårare att anlita lokalt anställd personal.

Schengensamarbetet inkluderar ett informationssystem för viseringar (VIS) där alla ansökningar ska registreras. Systemet innehåller konfidentiell information och åtkomsten måste därför på något sätt begränsas. Tidigare fanns krav på att tillgången till informationssystemet skulle reserveras för "expatriates", med tanke på att "inhemska lokalanställda" kunde löpa större risk att råka ut för påtryckningar av viseringssökande. I den nya viseringskodexen sägs endast att tillgång till VIS ska vara "reserverad för vederbörligen bemyndigad personal". Det är varje medlemslands sak att bestämma var gränsen ska dras. Frågan är komplicerad, eftersom man måste ta hänsyn till både systemets och personalens säkerhet. Dessa faktorer måste vägas samman med praktiska och ekonomiska konsekvenser. Enligt Regeringskansliets föreskrifter för arbetsordningar vid utlandsmyndigheterna får endast utsänd personal fatta beslut i viseringsärenden. Det finns dock en möjlighet för Regeringskansliet att bevilja undantag.

Risken för påtryckningar mot personalen eller för andra säkerhetsproblem måste tas på stort allvar. Men det finns, enligt utredningens mening, inte anledning att generellt utestänga lokalt anställda från vissa arbetsmoment. Inte ens beslutsfattandet behöver nödvändigtvis alltid vara förbehållet utsänd personal. En möjlighet kan vara att tillämpa en liberal praxis i fråga om lokalt anställda med medborgarskap i Sverige, i ett annat nordiskt land, eller kanske i ett annat Schengenland. Bedömningar bör göras för varje individuellt fall och med hänsynstagande till förhållandena i verksamhetslandet. En lokalt anställd svensk i ett land med hög risknivå kan vara så välintegrerad i landet att han/hon är lika sårbar för påtryckningar som infödd personal. Frågan om lokalanställdas befogenheter hanteras generellt i avsnitt 4.2.

3.4.4 Externa tjänsteleverantörer

Ett sätt att minska belastningen för utlandsmyndigheterna kan vara *outsourcing*, dvs. att lägga ut en del av processen på externa tjänsteleverantörer (External Service Provider – ESP). Denna möjlighet nyttjas av många Schengenländer på orter med högt ansökningstryck. Det har radikalt förbättrat arbetssituationen för många ambassader och konsulat. Samtidigt har ofta processen blivit ojäm-förligt mycket bekvämare för de sökande. Svenska UD har med-

givit *outsourcing* av detta slag, förutsatt att sökande även har möjlighet att vända sig direkt till den svenska utlandsmyndigheten.

Med anledning av en anmälan mot ambassaden i Bangkok uttalade sig JO i november 2009 om utlandsmyndigheternas användande av *outsourcing* av delar av viseringshanteringen. JO:s slutsats var att *outsourcing* innebär att myndighetsutövning överläts på ett sätt som saknar lagstöd. JO uttalade bl.a. att "beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift". Att den enskilde inte varit tvungen att använda det privata företagets tjänster saknar, enligt JO, betydelse för bedömningen.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av den viseringskodex som Europaparlamentet och Rådet har beslutat om. I sitt remissyttrande om utredningen godtar JO att kodexen utgör det saknade lagstödet för *outsourcing*, men upprepar att det finns vissa rättssäkerhetsproblem.

Diskussioner pågår inom EU och mellan Schengenländerna om vilka uppgifter som kan anförtros externa tjänsteleverantörer (ESP). Den nya viseringskodexen medger, under vissa förutsättningar, att ESP kan leverera biometrisk data tillsammans med ansökan. Det kan i så fall få stor betydelse för sökande (som kan slippa långa resor) och utlandsmyndigheter (som får en enklare arbetssituation). Dessa fördelar måste vägas mot säkerhetsaspekterna.

Ett annat sätt än *outsourcing* att förbättra de kaotiska förhållanden, med kvarterslånga köer, som rått vid vissa utlandsmyndigheter, kan vara att införa tidsbeställning för inlämning av viseringsansökningar. Olika modeller av tidsbeställning tillämpas i dag vid flera svenska utlandsmyndigheter.

3.4.5 Begränsning av utlandsmyndigheters uppdrag

Vissa länder har regionaliserat viseringshanteringen. Personer som bor i Sverige och som söker visum till Kanada hänvisas till den kanadensiska ambassaden i London. För svensk del öppnar, som framgått, arbetsfördelning inom Norden och Schengensamarbetet möjligheten att undanta vissa svenska utlandsmyndigheter från viseringsärenden, genom att arbetet kan övertas av ett annat land.

Samarbetet inom Schengen gäller dock inte uppehålls- och arbetstillstånd, som har förblivit nationella angelägenheter. Regeringens för-

ordning (1992:247) ger Regeringskansliet rätt att besluta om avvikelser i fråga om utrikesrepresentationens uppgifter i ”särskilda fall”. Utrikesdepartementet har undantagit ambassaderna i Bagdad, Kabul och Khartoum från uppgiften att ta emot och bereda ansökningar i migrationsärenden.

Migrationsverket har nyligen beslutat att svenska utlandsmyndigheter i Schengenregionen inte längre ska ha bemyndigande att fatta beslut i viseringsärenden. I stället ska sådana ärenden sändas till Migrationsverket för beslut. Detta är ett avsteg från de senaste årtiondenas tendens att delegera beslutsrätten till fältet. Utredningen anser att avsteget är högst befogat eftersom berörda utlandsmyndigheter har mycket få ansökningar och därför har svårt att upprätthålla en effektiv och rättssäker hantering. Utredningen anser att centralisering av viseringsbesluten borde övervägas även för vissa andra utlandsmyndigheter med lågt antal sökande.

Men hemtagningen innebär knappast någon minskning av den totala arbetsbördan för berörda utlandsmyndigheter. De måste även i fortsättningen ta emot ansökningar och sedan invänta Migrationsverkets beslut. Förändringen innebär dock en viss ökning av flexibiliteten genom att berörda utlandsmyndigheter inte längre behöver ha utsända som är kompetenta beslutsfattare i viseringsärenden.

3.4.6 Regionala stödjepunkter och tillsyn

Justitiedepartementet har för närvarande elva migrationsattachéer utplacerade på utlandsmyndigheter med stor migrationsverksamhet. Flertalet av dessa attachéer förväntas ha en stödjande roll i förhållande till kolleger vid andra utlandsmyndigheter inom respektive region.

För att upprätthålla en tillräckligt god standard i hanteringen av migrationsärenden, inte minst på resurssvaga utlandsmyndigheter med få migrationsärenden, är det angeläget att nuvarande tillsyns- och stödresurser byggs ut, genom att migrationsattachéerna får möjlighet att lägga större tonvikt på de regionala delarna av sitt uppdrag och genom att Migrationsverket gör frekventare platsbesök utomlands. Verket bör vidare ge en tydligare återkoppling till utlandsmyndigheter med brister i migrationsarbetet.

3.4.7 Teknisk rationalisering

Det pågår ett omfattande tekniskt utvecklingsarbete inom områdena viseringar och arbetstillstånd i syfte att få fram rationella metoder. Det kan vara fråga om

- möjligheter att elektroniskt ansöka om visering eller uppehållstillstånd för gäststudier (ett pilotprojekt med denna inriktning genomförs av ambassaden i Peking under hösten 2010);
- rationella system för bokning av tid vid utlandsmyndigheter (för att lämna biometri, handlingar mm);
- nya avgiftshanteringssystem som kan hantera både elektronisk och manuell betalning vid utlandsmyndigheterna.

Regeringskansliet och Migrationsverket har all anledning att ge prioritet åt detta arbete, eftersom det i vissa fall kan befria utlandsmyndigheter från arbetskrävande rutinsysslor och ge dem möjlighet att fokusera på sakfrågor såväl på migrationsområdet som på andra områden.

Möjligheterna till samarbete med nordiska länder och andra Schengenländer skulle öka om de tekniska lösningar som länderna använder för biometri och annat kunde harmoniseras i större utsträckning.

3.5 Administrativa uppgifter vid utlandsmyndigheterna

Förslag:

- Genomförande av administrativa reformarbeten som redan pågår eller planeras inom utrikesförvaltningen ska ges prioritet.
- Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning måste vidareutveckla förslag till koncentration av administrativa funktioner och inleda testverksamhet, förslagsvis i Europa. Arbetet bör ta sin utgångspunkt i pågående reformarbete inom andra länders utrikesförvaltningar och inriktas på regionala, centrala och *outsourcing*-lösningar.
- Utrikesdepartementets expeditionschef föreslås ta initiativ till att inrätta en nordisk *task-force* för att samordna och driva

på en fördjupning av det administrativa samarbetet mellan ländernas utrikesförvaltningar.

- Gemensamma lösningar för stöd av lokalanställda assistenter, samt personalchefs- och inköpsfunktion bör införas på lämpliga orter där nordisk lokalsamverkan förekommer.

I avsnittet redogörs för den mångfasetterade verksamhet som inom utrikesförvaltningen brukar benämnas administrativt stöd. En utgångspunkt är att svensk utlandsnärvaro, som medför stora kostnader, ska inriktas på kärnuppgifterna. Administration och andra stödfunktioner, som upptar cirka 30 procent av årsarbetskrafterna i utlandsorganisationen (Taxell/Karlberg, 2008), måste därför förenkla eller hanteras på annat sätt, genom centralisering, regionala lösningar eller överföring till privata aktörer.

3.5.1 Administration – en varierad och tidskrävande verksamhet

Utrikesförvaltningens administration, dvs. de verksamheter som stödjer utförandet av verksamhetsuppdraget, har över åren varit föremål för ett stort antal utredningar och översyner. Området omfattar för utrikesrepresentationen (och för utrikesförvaltningen i sin helhet) en variation av uppgifter. Vid utlandsmyndigheterna utförs flertalet sådana uppgifter av lokalt anställd personal. Till huvuduppgifterna brukar räknas; dimensionering av verksamhet och resurser, rekrytering och administration av personal, kompetensutveckling, ekonomisk förvaltning, intendentur, upphandling, IT-stöd, samband, arkivhållning, informationsarbete, tolknings- och översättningsarbete, internadministrativt arbete, samt revisions- och granskningsarbete (Ottosson m.fl., 2001, Karlberg, 2008). Till dessa uppgifter läggs ofta kurirhantering, service av kontorsmaskiner, beredskaps- och säkerhetsfrågor, fastighetsfrågor, inventeringsarbete, sekretessprövningar, ibland även protokollära frågor och visst juridiskt och förvaltningsrättsligt arbete. I en översyn av administrativa rutiner inom utrikesförvaltningen (Capgemini Consulting, 2009) listas över 150 administrativa rutiner som utförs. Flertalet berör både utrikesrepresentationen och UD, vissa också Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hädanefter kallad

Förvaltningsavdelningen.⁵ Även andra aktörer, såsom andra huvudmän för utsända, Statens fastighetsverk m.fl., deltar i viss ärendehantering vilket gör området svåröverblickbart och ibland svårarbetat. Administrativt arbete i utlandsorganisationen måste också anpassas dels till utlandsmyndigheternas varierande uppdrag, dels till ibland svåra lokala förhållanden.

De utredningsarbeten som genomförts har presenterat många reformförslag. Ett problem tycks vara att genomförandekapaciteten varit svag. Utredningen konstaterar dock att UD under senare år vidtagit en betydande mängd åtgärder, däribland sådana som syftar till att förenkla administration så att flexibilitet i utlandsorganisationen underlättas. För närvarande pågår bl.a. en genomgripande revision av UD:s regelverk och administrativa rutiner (se avsnitt 4.3). Beslutsordningar har reviderats och mallar för arbetsordningar införts. Fastighetsförvaltningen har setts över och förändringsförslag genomförs. Förenkling av verksamhetsplaneringsprocessen fortgår.

Utredningen uttrycker starkt stöd för de arbeten som pågår inom bl.a. departementet, och går i princip inte in på frågor som redan hanteras däri. Bedömningar och förslag rör i stället åtgärder som därutöver som kan skapa flexibilitet i utlandsorganisationen. Det gäller dels möjligheter att *avlasta* utlandsmyndigheterna viss administration (detta kapitel), dels förslag till generella åtgärder som syftar till *förenkling* (avsnitt 4.3.). Förslagen syftar till att möjliggöra en ökad förekomst av mindre beskickningar (jmf kapitel 5).

3.5.2 Nya vägar för att avlasta utlandsorganisationen administrativa uppgifter

Efter många års svensk förvaltningsutveckling i riktning mot ökad decentralisering av ansvar och uppgifter tycks pendeln svänga tillbaka vad gäller stödfunktioner. Den tidigare nämnda förvaltningspolitiska inriktningen att skapa s.k. enmyndigheter (kapitel 2) går i denna riktning, och e-delegationen har lagt förslag om försöksverksamhet för införande av gemensamma administrativa verksamhetsstöd för ett par förvaltningsmyndigheter (E-delegationen, 2010).

⁵ För utrikesförvaltningens del innebar skapandet av en-myndigheten Regeringskansliet 1997 överföring till Förvaltningsavdelningen, av bl.a. IT-frågor, kryptohantering, sambandscentralen, löneadministration, posthantering, närservice, intendentur, arkiv och viss ekonomistyrning.

Utredningen har jämfört utvecklingen i att antal länder vad gäller pågående reformer för att föra administrativa uppgifter från utlandsorganisationen.

Finsk offentlig förvaltning överför stegvis ekonomiadministrativt stöd till ett center i Tavastehus, ett projekt som på sikt även kan omfatta finsk utrikesrepresentation. Tack vare elektronisk hantering kan finska UD antingen centralt eller lokalt hantera fakturor. Beskickningen ansvarar för sakliga granskning och godkännande elektroniskt. Betaluppgifter matas in via e-bank, och beskickningar handhar endast godkännandet i betalprocessen. Allt fakturamaterial arkiveras också elektroniskt och rapportering till ministeriet sker online.

Även Estland har ett elektroniskt system som gör att ambassaders fakturor hanteras i Tallinn.

Brittiska UD genomför försöksverksamhet i riktning mot både regionalisering och centralisering. Norden-Baltikum-regionen utgör en ekonomisk enhet, med ambassaden i Stockholm som regioncentrum. En regional ekonomichef kommer snart att tillsättas i Tallinn och i Riga placeras en regional personalchef. I ett försöksprojekt har Storbritannien genom central upphandling *outsourcat* underhåll (lokalvård, säkerhet, fastighetsunderhåll, renoveringar m.m.) av icke-säkerhetsklassade delar av lokaler för 14 beskickningar i Europa och ministeriet i London. Försöket har ekonomiskt sett fallit väl ut, men vissa beskickningar anser att servicen försämrats.⁶

Dansk utrikesförvaltning har regionaliserat visst administrativt stöd. Man har gjort bedömningen att regionalisering är att föredra jämfört med att centralisera stöden. Fördelar som lyfts fram gäller närhet till verksamheten, i vissa fall förenkling genom att det är samma tidszon, kunskap om regionen samt kostnadsfördelar. Det kan vara billigare att utöka antalet lokalanställda på en regionalt stödjande ambassad i Asien eller Latinamerika, jämfört med att tjänsten utförs i Danmark. Även Nederländerna går i riktning mot ökad regionalisering i "hubs" (nav) av olika funktioner.

USA:s utrikesförvaltning har placerat visst administrativt stöd för samtliga beskickningar i South Carolina, och har därutöver regionala stödjepunkter för IT-frågor. För finansiella frågor och upphandling har USA två center som täcker hela världen.

⁶ Resultatet kan vara svårt att jämföra med för svensk del, eftersom svensk fastighetsservice redan i dag i viss utsträckning är centraliserad. Storbritannien går också från en situation där man på flera beskickningar t.o.m. haft utsänd personal för underhållsarbeten, bl.a. av säkerhetsskäl. Försöket anses lyckat och man planerar att gå vidare i Asien och Stillaavsregionen.

Kanadas utrikesförvaltning arbetar med *outsourcing*-center, och etablerar nu ett för Europa utanför London, och Australien har sedan många år tillbaka *outsourcat* bl.a. fastighetsförvaltningen.

Utredningen noterar utifrån de samtal som förts med andra utrikesförvaltningars representanter att:

- Samtliga försök syftar till att avlasta utlandsorganisationen att frigöra resurser för extern verksamhet och att skapa ekonomiskt effektiva lösningar för stödverksamheter.
- Olika format (regionalisering/centralisering) för olika frågor testas ofta parallellt.
- Idéer testas först i mindre skala på ett fåtal myndigheter i en region.
- Flera av de regionala och centrala lösningar som prövas av olika länder har koppling till *outsourcing*.
- Flera länder har genomfört effektiviseringar i flera steg, där man har inlett med att centralisera eller regionalisera för att sedan *outsourca*.
- För att processer ska kunna centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* måste de vara tydliga.
- Representanter för andra utrikesförvaltningar understryker att en koncentration av administration kräver moderna och verksamhetsanpassade IT-lösningar. För svensk del ställer det krav på nära samarbete mellan UD och Förvaltningsavdelningen (jmf avsnitt 4.1.)
- Införande av elektroniska inköps- och betalningsrutiner öppnar möjligheter att föra arbetsmoment från utlandsmyndigheter.
- Det faktum att många länder prövar sig fram bör kunna öppna för möjligheter till samarbete i gemensamma lösningar.
- Upphandling av *outsourcing*-tjänster (underhåll, finansiell service, inköp eller dylikt) kan kräva en större volym för att ge verklig effektivisering. Det kan därför vara av intresse för Sverige att pröva möjligheter till *outsourcing* tillsammans med t.ex. andra nordiska länder. Jämfört med flera av de internationella exemplen ovan är Sverige en liten aktör, med relativt små volymer och få utlandsmyndigheter.
- För svensk del är vissa rationaliseringsvinster genom koncentration redan gjorda bl.a. eftersom många stöduppgifter i departement och utrikesrepresentation redan förts till Förvaltningsavdelningen.

- Rationaliseringar på fastighetssidan förutsätter samverkan med Statens fastighetsverk, som äger och underhåller statliga fastigheter i utlandet.

Lämpligheten i att föra bort olika administrativa uppgifter för svensk utrikesrepresentation måste prövas i detalj, mot gällande regelverk och utifrån kostnadsaspekter. Inom några områden föreligger tydliga möjligheter och behov av rationalisering. Capgemini har t.ex. i en rapport identifierat budget, redovisning och uppföljning, fastighetsförvaltning, anskaffning av utsändas bostäder samt administration av lokalanställda som områden där utveckling och förenkling är särskilt nödvändigt. Rapporten pekar också på att just möjligheten att låta gemensamma resurser regionalt eller centralt utföra uppgifterna och att vissa områden skulle kunna tas över av externa partners (Capgemini Consulting, 2009).

Det är till stor fördel att flera andra med Sverige jämförbara länder prövat eller genomför reformer av detta slag. Utredningen bedömer att flera av dessa reformer kan ha betydande relevans för svensk del. UD bör, i samarbete med Förvaltningsavdelningen, analysera ett antal relevanta länders pågående arbeten utifrån svenska förutsättningar. Delmålet bör vara att vidareutveckla förslag och inleda testverksamhet, förslagsvis i Europa, inom ett par områden.

3.5.3 Nordiskt administrativt samarbete kan förstärkas

Möjlighet att föra administrativa uppgifter från en utlandsmyndighet finns vid lokalsamverkan med t.ex. andra länders beskickningar på en ort. Exempel för svensk del finns i första hand inom ramen för det nordiska samarbete som tidigare nämnts. Lokalsamverkan mellan de nordiska länderna är väl utvecklad. Redan i dag förekommer det i någon form på 20 orter och ytterligare 13 gemensamma projekt diskuteras. Projekten varierar i omfattning från enbart placering av en nordisk tjänsteman på annat nordiskt lands beskickning, till fullskaligt gemensamt byggprojekt. Här finns möjligheter att ha gemensamma stödfunktioner (lokalvård, vaktmästare, chaufförer, reception osv.). Därtill bör åtgärder som att ”poola” stöd av lokalt anställda assistenter, ha gemensam personalchef och inköpsfunktion prövas på orter där nordisk lokalsamverkan förekommer. Som föreslås i kommande kapitel 5.6 bör också samlokaliserade nordiska beskickningar kunna stötta var-

andra så att det land som önskar ska kunna stänga ner under t.ex. klämdagar eller i semestertider.

Som tidigare beskrivits togs sommaren 2009 ett brett initiativ för att fördjupa samarbetet mellan de nordiska ländernas utrikesförvaltningar. Flera åtgärder för att stärka samarbetet är av administrativ karaktär. Det har över åren visat sig svårt att skapa verkliga nordiska synergier i fält inom dessa områden. Även länder som de nordiska har skillnader i lagstiftning, IT-lösningar och stöd, ekonomiska ramar och ambitioner, byggnormer, villkor för lokalanställd personal m.m. Utredningen bedömer att samarbetet behöver aktiveras, konkretiseras och eventuellt resurssättas för att nå resultat. UD:s expeditionschef bör därför inom det förnyade samarbetets ram föreslå inrättandet av en nordisk *task-force* för att samordna och driva på en fördjupning av det administrativa samarbetet mellan ländernas utrikesförvaltningar. I arbetet bör också Förvaltningsavdelningen delta. Ytterligare konkretisering kräver politiskt stöd och drivkraft i samtliga huvudstäder. En *task-force* bör ges en operativ inriktning. Den bör avrapportera och kunna ge förslag om t.ex. pilotprojekt till statssekreterar- eller administrationschefskrets. Mandatet bör tidsbegränsas. Syftet med det nordiska administrativa samarbete måste vara att skapa kostnadseffektiva lösningar som kan bidra till flexibilitet i fältorganisationen, och det är mot detta mål som föreslagna åtgärder måste ställas. Gemensamma lösningar får inte verka i motsatt riktning och skapa trögheter och inflexibilitet.

4 Generella åtgärder för att möjliggöra ökad flexibilitet i utlandsorganisationen

I kapitel 2 presenterades förslag om att avskaffa utlandsmyndigheternas myndighetsstatus, i syfte att skapa tydlighet och möjliggöra ökad flexibilitet i utlandsorganisationen. I kapitel 3 redogjordes för möjligheter att i samma syfte avlasta utlandsmyndigheterna olika uppgifter för att frigöra resurser. I följande kapitel föreslås generella åtgärder för moderniserade arbetsformer och förenklingar som omfattar hela utlandsorganisationen. Förslagen i kapitlen utgör förutsättningar för att enklare och mer verksamhetsanpassade representationsformer som presenteras i kapitel 5 ska var möjliga att nyttja.

4.1 En effektiv utrikesrepresentation kräver moderna arbetsredskap

Förslag:

- UD måste samordna och förstärka sin beställarfunktion för IT-baserat verksamhetsstöd.
- Förvaltningsavdelningen måste ha förutsättningar att möta utrikesrepresentationens särskilda verksamhetsbehov.
- Förvaltningsavdelningen måste prioritera utvecklingen av en skalbar och flexibel IT-plattform för att möjliggöra flexibla representations- och arbetsformer.
- Utveckling av säkra IT-lösningar för utlandsmyndigheterna bör inriktas på kryptering, inte främst på att förstärka skal-skydd.
- Förvaltningsavdelningen och UD bör införa videokonferensutrustning vid utlandsmyndigheterna i syfte att frigöra

resurser och förenkla arbetsmetoder. Ett verksamhetsanpassat dokumentstöd måste finnas. Användningen av interaktiva kurser för utlandsorganisationen bör utökas.

- IT-systemen för utlandsorganisationen måste göras mer kompatibla. Behörigheter bör förenklas och anpassas så att lokalt anställd personal på många orter kan delta i fler delar av verksamheten.
- Säkerhetsansvaret för utrikesförvaltningens IT-system bör ses över.
- De problem som förhindrar införandet av ett effektivt stöd för diarieföring och arkiv måste lösas.

Utrikesrepresentationens behov av IT-baserade verksamhetsstöd skiljer sig i många avseenden från de lösningar som kan täcka Regeringskansliets verksamhetsbehov i Stockholm. Utlandsmyndigheter ansvarar delvis för helt andra uppgifter och processer, de är jämförelsevis mycket små och sårbara, vissa befinner sig i helt andra tidszoner, säkerheten kan vara problematisk, uppkopplingskvalité och serviceförutsättningar kan vara undermåliga osv. Vid utlandsmyndigheter hanteras, utöver e-post och office-programmen, ett drygt tjugotal applikationer. IT-miljön i utrikesrepresentationen är alltså relativt komplex. Detta blir särskilt påtagligt på små utlandsmyndigheter där samtliga system ofta måste behärskas av en tjänsteman. Att IT-lösningarna måste vara verksamhetsanpassade, lättanvända, möjliga att vidareutveckla, moderna, enkla, mobila och kombineras med bra utbildningar och service är avgörande för att verksamhetsanpassa utlandsorganisationen. Anpassade IT-lösningar är också en förutsättning för att centralisera, regionalisera eller *outsourca* många uppgifter som diskuterades i kapitel 3.

Dessa tekniska behov hör även hemma i ett större resonemang om tillgänglighet till information och rapportering, sekretess m.m. Utredningen kan därför återkomma till behovet av moderna arbetsredskap i slutbetänkandet där sådana frågor behandlas mer ingående.

Några behov som utredningen bedömer är särskilt viktiga för att möjliggöra flexibilitet och förenklingar i utlandsorganisationen tas upp i avsnitten nedan. För att skapa bra arbetsredskap krävs ett långsiktigt arbete med verksamheten i centrum, varför frågan om

samarbetet mellan UD och Förvaltningsavdelningen också blir föremål för förslag.

4.1.1 IT inom utrikesförvaltningen som det ser ut i dag

Resurserna för utveckling och förvaltning av Regeringskansliets IT-system finns idag hos Förvaltningsavdelningen, enheten RK-IT. RK-IT kommer efter en pågående omstrukturering att ha 172 befattningar. Tidigare hade departementen egna IT-avdelningar. Funktionen centraliserades den 1 januari 2000. De flesta departement saknar IT-funktioner, men finansdepartementet har cirka fem IT-relaterade befattningar kvar. UD har 1,5 befattning, varav en halv tjänst i huvudsak ägnas åt uppdraget som Nationell säkerhetsmyndighet.¹

UD i Stockholm är en del av Regeringskansliets nät. Systemen för e-post, dokumenthantering, arkiv samt ekonomi- och personaladministration är gemensamma. Utöver operativsystemet Vista används programpaketet Office 2003, Lotus Notes för e-post och Sharepoint som dokumentstöd. Regeringskansliets intranät är den viktigaste bäraren av interninformation inom organisationen. Ekonomin sköts i Agresso och personaladministration hanteras i Palasso för hela regeringskansliet inklusive utrikesrepresentationen. Servrarna för dessa system finns i Sverige.

IT-miljön i utlandsorganisationen skiljer sig delvis från den i Stockholm. Lösningen bygger på en plattform som finns på beskickningarna och som bl.a. innehåller servrar för e-post och dokumenthantering. Trafiken går sedan från beskickningarnas servrar hem till Sverige i krypterad form. Vad gäller de flesta systemen för ärendehantering och administration har beskickningarna däremot inga egna servrar, utan arbetar direkt mot servrar i Sverige.

Inom utrikesförvaltningen finns dessutom särskilda system för bland annat viseringar, konsulära ärenden, migration, passhantering och övriga expeditioner.

I regeringskansliets IT-miljö separeras skyddsvärd och icke skyddsvärd information från mycket skyddsvärd genom att de olika kategorierna hanteras inom det gröna respektive röda nätet. Det röda nätet, som rymmer den mycket skyddsvärda informationen, kan bara

¹ UD:s funktion som ansvarig myndighet för Sveriges efterlevnad av informationstekniska säkerhetsbestämmelser gentemot EU, NATO och Europeiska rymdorganisationen (ESA).

nås från stationära datorer på arbetsplatsen och från den bärbara Regeringskansli-datorn. Synnerligen skyddsvärd information får överhuvud taget inte hanteras på nätverksanslutna datorer. Utlandsmyndigheterna har ännu inte tillgång till det röda nätet. I stället sker hemlig kommunikation genom filkryptering.

Vad gäller utrikesförvaltningens externa kommunikation är UD:s publika hemsida en integrerad del av Regeringens och Regeringskansliets webbplats. Beskickningarnas hemsidor går att finna via portalen SwedenAbroad.com.

4.1.2 IT-arbete inom Regeringskansliet

Det är mycket viktigt att all systemutveckling som berör utrikesförvaltningen utgår ifrån verksamhetens behov och användarnas vardag. Det är särskilt viktigt att hänsyn tas till verksamheten vid beskickningarna eftersom den skiljer sig avsevärt från de uppgifter och processer som övriga Regeringskansliet hanterar. UD måste därför utveckla och stärka sin roll som kompetent beställare. Departementet har nyligen skapat en referensgrupp i detta syfte. Utredningen understryker vikten av en kontinuerlig och verksamhetsnära behovsanalys som tar alla utrikesförvaltningens verksamhetsgrenar i beaktande.

Rollfördelningen mellan UD och Förvaltningsavdelningens IT-enhet är i många fall oklar. För ett fungerande samarbete krävs att UD markant ökar sin förmåga att framställa nyttokalkyler och behovssammanställningar som förs in i förvaltningsavdelningens planeringscykler. Det är på motsvarande sätt avgörande att Förvaltningsavdelningens IT-enhet har kompetens om de miljöer utlandsorganisationen verkar i och är lyhörd för dess specifika behov. Som princip måste nya system alltid utvecklas och införas i ett nära samarbete med verksamheten och användarna.

IT-supportens öppettider gör det svårt att få hjälp för utlandsenheter i andra tidszoner. Förvaltningsavdelningen bör överväga olika sätt att utöka servicen till dessa utlandsenheter.

4.1.3 Lösningar som möjliggör ökad mobilitet krävs

En funktionell och anpassningsbar utrikesförvaltning kräver mobila IT-lösningar, inte minst i utlandsorganisationen. De mobila arbetsredskap som i varierande utsträckning erbjuds är Regeringskansliets bärbara dator, smartphone (mobiltelefon med möjlighet att bl.a. läsa e-post), och en webbaserad lösning som gör att man kommer åt e-post och dokument från datorer utanför Regeringskansliets nät.

Tidigare har tillgången till bärbara datorer varit ett problem. Under 2010 ska emellertid antalet bärbara datorer öka i utrikesförvaltningen. Detta är bra, men funktionaliteten måste utvecklas. Uppkopplingsmöjligheterna är för begränsade och bör förbättras. Systemen för ekonomi, personalhantering och annan administration går inte att komma åt från den bärbara Regeringskansli-datorn. Vid nyetableringar och avvecklingar så väl som vid nya mindre typer av representationer måste administrationen fungera även utan att den stora IT-plattformen är på plats. Brand eller andra yttre omständigheter kan också slå ut den vanliga utrustningen. Hela verksamheten måste kunna skötas från mobila arbetsredskap om mindre representationslösningar ska kunna utvecklas, jmf kapitel 5.

Den IT-plattform som i dag finns på utlandsmyndigheterna är stor och dyr. I princip rör det sig om ett helt rum som spärras av, skalskyddas och görs till servercentral för e-post och dokumenthantering. Förmågan att öka, dra ner eller flytta verksamhet bromsas om verksamheten är beroende av en stor och omständlig IT-lösning. För att öka flexibiliteten behövs därför en mindre och mer lätthanterlig plattform. Den bör även vara möjlig att anpassa för att fylla olika verksamhetsbehov. Med dagens teknikutveckling är det möjligt att helt undvika stora utplacerade serverlösningar. På många platser kan det vara billigare, säkrare och mer funktionellt att helt använda sig av centrala servrar.

En ny plattform för utrikesrepresentationen är under utveckling, vilket utredningen välkomnar. Arbetet med denna bör prioriteras av Förvaltningsavdelningen. Utöver ökad mobilitet måste utvecklingen ske med hänsyn till de säkerhetsaspekter som nämns nedan i avsnitt 4.1.5.

Kostnadsbilden för den nya lösningen måste ses ur ett helhetsperspektiv. Dagens säkerhetslösning bygger i hög grad på fysiskt skydd. Utöver låg flexibilitet leder det till höga fastighetskostnader för utrikesförvaltningen, dvs. Regeringskansliet. Att inreda ett ser-

verrum med metall dörr, ventilation, larm osv. kostar vanligtvis cirka 200 000 kronor, och därtill kommer hyra eller investeringskostnad för själva rummet. Regeringskansliets satsningar på säkerhetslösningar måste därför gå i riktning mot att med modern teknik säkra själva systemen genom kryptering.

4.1.4 Tekniskt stöd för det departementala uppdraget

För att kunna vidareutveckla arbetsprocesserna inom det departementala uppdraget krävs att representanter för den verksamheten deltar när utrikesförvaltningens behov av nya arbetsredskap sammanställs. Här finns möjligheter att effektivisera samarbetet med utrikesrepresentationen och frigöra resurser. De utvecklingsmöjligheter som utredningen här nämner är exempel och utesluter inte andra behov.

Förvaltningsavdelningen och UD bör införa videokonferensutrustning vid utlandsmyndigheterna i syfte att frigöra resurser och förenkla arbetsmetoder. Att förse utrikesrepresentationen med videokonferensutrustning skulle skapa betydande fördelar för flera verksamheter. För den departementala verksamheten skulle resor, möten och instruktioner i stor utsträckning kunna ersättas av samråd på videolänk. Kompetensutveckling, personalsamtal och samråd inom verksamhetsplaneringsprocessen skulle kunna hanteras på samma sätt. Många andra utrikesförvaltningar går i denna riktning, bl.a. den danska, brittiska och holländska. En fördel är också att videokonferensutrustning kan nyttjas för offentlig diplomati och förbättrad externkommunikation för utlandsmyndigheterna. För att videokonferenser ska bli ett användbart verktyg måste systemet vara funktionellt och säkert. Förmodligen löses detta bäst genom att trafiken går över den ordinarie infrastrukturen som är skyddad. Ett verkningsfullt införande som frigör resurser förutsätter förändring av arbetssätten så att verkliga vinster i flexibilitet och effektivitet faktiskt uppnås.

Ett verktyg som avsevärt skulle öka flexibiliteten i det vardagliga arbetet vore ett kraftfullare redskap för gemensam redigering av dokument. Dagens Sharepoint, som utlandsmyndigheterna för övrigt ännu inte har tillgång till, saknar den funktionaliteten. Som arbetsprocesserna ser ut (utformning av gemensamma underlag, rapporter, instruktioner etc.) behöver man ofta arbeta samtidigt i ett doku-

ment, i olika kretsar med deltagare från olika utlandsenheter och departement.

Utredningen noterar också att interaktiva utbildningar sedan länge används för bland annat ekonomiadministration. Departementet bör fortsätta utvecklingen och göra fler utbildningar interaktiva.

4.1.5 Tekniskt stöd för administration och ärendehantering

Arbetsmiljön för många tjänstemän i utrikesrepresentationen präglas av en mängd olika system som krävs för det vardagliga arbetet. Några av dessa är Wilma för viseringar, RES-UM för hantering av diplomat- och tjänstepass, Agresso för ekonomi, Palasso för personal, RKDiaWebb2 för diarietföring, Consdata för konsulära ärenden och Expeditionsboken för en rad olika ärendetyper. Därtill kommer ett antal program för hantering av tjänstebostäder, inbjudningar osv. Mycket tid går åt till att lära sig och att arbeta med så många olika utformade program. På många utlandsmyndigheter används vissa applikationer mycket sällan vilket gör att ärendehantering tar lång tid och riskerar att ha sämre kvalitet. Programmen är i alltför låg utsträckning kompatibla. Användarna tvingas hantera separata behörigheter för olika program och rutinerna kräver ofta dubbelregistrering av samma uppgift i olika system. Detta förhindrar effektiv administration, särskilt på utlandsmyndigheter där ett litet antal medarbetare måste kunna hantera alla system.

En särskild brist är att det i dagsläget inte finns någon systematisk koppling mellan ärenden och avgifter. Ärendet registreras i ett system och betalningen i ett annat. Detta försvårar den ekonomiska uppföljningen i en verksamhet där stora pengavolymer hanteras, ofta i länder med utbredd korruption.

Några av förslagen i detta delbetänkande handlar om att i ökad utsträckning låta lokalanställda utföra mer kvalificerade uppgifter. I detta ingår både rapportering och ärendehandläggning. Således måste lokalanställda få tillgång till de system som krävs. För att möjliggöra detta behövs sannolikt utvecklade former för säkerhetsprövning av den lokalanställda, så väl som en anpassning av IT-säkerheten. Det utökade nyttjandet av lokalanställda måste också ses som en viktig faktor i utformandet av den nya IT-plattformen för utlandsmyndigheterna.

4.1.6 En modern IT-säkerhet

Möjligheten att genomföra flera av utredningens förslag är direkt beroende av en utvecklad IT-säkerhet. Vid nya mindre representationsformer kan inte IT-säkerheten lösas genom fysisk separation av servrar och datorer på samma sätt som nu. En ökad användning av lokalanställda för olika slags uppgifter kommer dessutom innebära att skalskyddet allt mer förlorar sin funktion. Samtidigt förutses samarbetet inom Norden och EU fortsätta utökas, varför Sverige måste säkerställa att information behandlas enligt gällande internationella regelverk.

Det tekniska ansvaret för IT-säkerheten inom utrikesförvaltningen delas i dag mellan Förvaltningsavdelningen och UD. På Förvaltningsavdelningen finns funktionen hos enheten Beredskap och säkerhet. Inom UD ligger ansvaret hos expeditionschefen, som har delegerat uppgiften till sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap. Regeringskansliets och utrikesförvaltningens infrastruktur är så integrerad att det är svårt att tala om någon departementsspecifik IT-säkerhet. En inkräktare kan ta sig in på en plats och sedan angripa helt andra delar av nätverket. Det väcker frågan om det är optimalt att det tekniska säkerhetsansvaret är delat mellan Förvaltningsavdelningen och UD. Svaret är inte självklart, men på sikt finns vissa skäl som talar för ett enhetligt ansvar centraliserat till Förvaltningsavdelningen.: Risken för konkurrerande standarder minskar. Det fulla säkerhetsansvaret hamnar då hos samma chef som kontrollerar IT-resurserna. Den tekniska kompetensen höjs när resurserna ansvaret samlas på en plats. IT-säkerhetsfrågor inom utrikesförvaltningen kan då också få en naturligare plats i Förvaltningsavdelningens planeringsprocesser och integreras i ett tidigt skede av beredningsprocessen.

Emellertid är det viktigt att se säkerheten ur ett helhetsperspektiv, både kostnads- och verksamhetsmässigt. IT-säkerhet och andra typer av mer fysisk säkerhet är till viss del kommunicerande kärl. Förståelsen för den totala säkerhetsbilden i utrikesrepresentationen finns dock på UD. Utredningen menar att ett enhetligt tekniskt IT-säkerhetsansvar hos Fförvaltningsavdelningen trots detta är att föredra, enligt ovan angivna skäl. Ett centralt ansvar ökar ytterligare kraven på samarbetet mellan Fförvaltningsavdelningen och UD.

När den nya IT-plattformen för utlandsmyndigheterna införs kommer de sannolikt att bli ännu mer integrerade i Regerings-

kansliets miljö. I och med detta behövs en översyn av ansvaret för IT-säkerheten inom utrikesrepresentationen där ansvarsfördelningen mellan Fförvaltningsavdelningen och UD klargörs. Det är mycket viktigt att en sådan översyn tar hänsyn till säkerhetsansvaret som helhet. Oavsett framtida ansvarsfördelning måste det säkerställas att UD får ett avgörande inflytande i frågor om IT-säkerheten i utrikesrepresentationen.

Att det tekniska ansvaret för systemen centraliseras medför dock inte att ansvaret för tillsyn och kontroll vid exempelvis nya ambassadbyggen flyttas. Det bör fortsatt ligga på UD, liksom ansvaret för tillämpning och användning av systemen.

Placeringen av funktionen som Nationell säkerhetsmyndighet ses för närvarande över, vilket utredningen välkomnar.

4.1.7 E-diarium och arkivhantering

Utlandsmyndigheterna bär i dag det fulla ansvaret för sina arkiv. Regleringen av detta framgår av bilaga 3, annex 1. Diarieföring sker i ett för Regeringskansliet gemensamt arkiv, tillgängligt också för de flesta utlandsmyndigheter. Införandet av ett e-diarium, RKDiaWebb 2, för utrikesförvaltningen har skett stegvis under de senaste 4-5 åren. Syftet är bl.a. att skapa förenklingar och säkra kvalitén i arkivhanteringen, inte minst inom utlandsorganisationen. Avsikten var inledningsvis att registrering skulle kunna utföras centralt. Av olika skäl har förändringsarbetet varit kantat av problem och inga förenklingar förefaller ha kommit till stånd. Det föreslagna avskaffandet av utlandsmyndigheternas myndighetsstatus, kapitel 2, kan underlätta en förenkling. Men avgörande är att UD och Fförvaltningsavdelningen hanterar de olösta frågor som förhindrar införandet av ett mer centraliserat, verksamhetsanpassat, kvalitetssäkert och effektivt stöd för diarieföring och arkiv. Det skulle kunna innebära avsevärda förenklingar för utlandsmyndigheterna.

4.2 Lokalt anställda

Förslag:

- Fler lokalt anställda, särskilt inom Norden och EU, bör ges mer kvalificerade, självständiga uppdrag. Möjligheter till kompetensutveckling måste förbättras.
- Rekrytering av lokalt anställda ska föregås av behovsprövning och godkännande från departementets sida. De rekryterade ska normalt vara väl förankrade i värdlandet och ha dess språk som modersmål.
- Möjligheter till tidsbegränsad anställning, rekrytering för projekt etc. ska utnyttjas i större utsträckning.
- En mer kvalificerad säkerhetsprövning bör införas för lokalanställda.
- Departementet ska satsa mer på rådgivning och stöd i lokalanställningsfrågor.
- Kraven på användning av svenska språket i kärnan i en svensk myndighets verksamhet måste tillämpas så att de befrämjar en effektiv användning av utländska lokalt anställda.
- En översyn och modernisering av avtal för lokalt anställda vid utlandsmyndighet bör initieras.

4.2.1 Begreppet lokalt anställda

Lokalt anställda vid beskickningar och konsulat har i någon mening funnits lika länge som fasta diplomatiska representationer. Ursprungligen var den lokalanställda personalen anställd av beskickningschefen personligen, som i större eller mindre uträkning fick ersättning från staten för utgiften. Med Wienkonventionerna från 1961 och 1963 reglerades nuvarande internationella praxis, som innebär att det vid beskickningar och konsulat, förutom diplomatisk och konsulär (utsänd) personal kan finnas "administrativ och teknisk personal", "tjänstepersonal" och "privat anställda", de senare anställda direkt av de utsända.

Utgångspunkten för lokalanställningar har varit att dra fördel av kunskaper om lokala förhållanden och ofta språkkunskaper.

Arbetsuppgifterna, både i den svenska och i flertalet andra jämförbara länders utrikesförvaltningar, har – med Wienkonventionens ordalydelser avseende icke diplomatisk personal – varit administrativa och tekniska uppgifter, ursprungligen i en förhållandevis snäv bemärkelse. I det svenska fallet, liksom för jämförbara länder, handlade det tidigt om exempelvis chaufförer, bevakningspersonal/vakter, fastighetsskötare och trädgårdsmästare, men ofta också exempelvis om receptionister etc. En betydelsefull faktor i bedömningen om en uppgift kan eller bör genomföras av en utsänd eller en lokalanställd är också det faktum att utsänd personal genomgående är en betydligt dyrare lösning, givet förflyttningskostnader, bostäder, utlandsvillkor med familjeersättningar etc.

Utgångspunkter, regler och rådgivning avseende lokalanställda finns i Administrativ handbok lokalanställda (2002). En översyn av innehållet i handboken pågår för närvarande, och målet är att den ska uppdateras och ingå i den nya strukturen för regelverket för utrikesrepresentationen (styrande och stödjande dokument), jmf avsnitt 4.3.

4.2.2 Arbetsuppgifternas utveckling

Arbetsuppgifternas utveckling, ökat behov av lokal kunskap och förankring och ett mer modernt synsätt har framför allt under 1900-talets senare del lett till att allt fler arbetsuppgifter hanteras av lokalanställd personal, detta både i det svenska fallet och för många jämförbara länder. De administrativa basuppgifterna har ofta vidgats till att omfatta andra administrativa frågor, som fastighetsfrågor, redovisning etc. Med få undantag sköts i dag uppgiften som chefssekreterare (ofta benämnd "social secretary") åt ambassadör eller generalkonsul av en lokalt anställd. Värdet av lokal förankring, och kunskaper om efterfrågan, har också lett till att information om Sverige i stor utsträckning är en arbetsuppgift för lokalt anställda. Den utsända personal som sköter främjande av svenska intressen, näringslivsfrågor, konsulära frågor, migrationsfrågor m.m. har över åren i ökande utsträckning fått ett successivt mer avancerat stöd av lokalt anställda. De lokalanställda har i ökande utsträckning kommit att stå för framför allt administrativ kontinuitet i utrikesrepresentationen.

Allmänt kan fortfarande konstateras att flertalet av de lokalanställda gör administrativa och tekniska uppgifter av det slag som i

en svensk jämförelse skulle utföras av baspersonal. Chefssekreterarnas och kassörernas uppgifter har dock över åren ofta blivit mer och mer avancerade och kräver en allt högre kompetensnivå. Inom områdena Sverigeinformation, främjande av bilden av Sverige, näringslivsfrämjande, konsulärt och migration förekommer i ökande utsträckning även handläggande uppgifter hos lokalanställda.

4.2.3 Begränsningar av uppgifter, säkerhets- och sekretessfrågor, vissa viseringsfrågor m.m.

De begränsningar som finns när det gäller utnyttjande av lokalanställda handlar om behörighetsregler när det gäller beslut i förvaltningsärenden och om regler när det gäller rätt att ta del av sekretessbelagd information, vistas i beskickningars s.k. inre avdelningar m.m. Tillkommer gör de säkerhetsbedömningar som ska göras i varje enskilt fall, och som måste utgå från person, uppgifter och förhållandena på orten i fråga.

Det har länge funnits möjligheter att göra undantag från säkerhets- och sekretessreglerna. Föreskrifterna har under 00-talet kraftigt utökat dessa möjligheter.

UF 2004:3, 9 § säger bl.a. att "Om det finns särskilda skäl för det får Regeringskansliet besluta att en lokalanställd får fullgöra särskilt angivna arbetsuppgifter och därvid ta befattning med uppgifter som skyddas av sekretess som avses i första stycket. Ett sådant beslut får endast avse den som bedöms pålitlig från säkerhetssynpunkt och har tillräckliga kunskaper om sekretess och säkerhetsskydd."

UF 2009:10, 5 § (som handlar om UM:s arbetsordningar) säger att "delegering som inte avser beslut enligt utlänningslagen eller finansiering av utvecklingssamarbete" får ske till lokalanställda "med handläggande uppgifter". Till lokalanställda utan handläggarsstatus får chefen också delegera beslut om avgifter och utfärdande av levnadsintyg.

I samma föreskrift, 4 §, sägs att "beslut om delegering till en lokalanställd tjänsteman ska föregås av en noggrann prövning av sårbarhetsrisk och risk för förtroendeskada".

I föreskriften av 2004 är det Regeringskansliet som medger undantag från den restriktiva grundregeln, medan det i föreskriften från 2009 är chefen för utlandsmyndigheten som får mandat att

delegera beslut som tidigare var förbehållna utsända. Samtidigt finns det kvar specifika områden, både för utsända och lokalanställda, där chefen inte får delegera utan bemyndigande från Regeringskansliet (6 §).

UF 2009:10 ger chefen för berörd verksamhet betydande möjligheter att delegera till lokalanställda handläggare. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning för UD att prioritera utvecklingen av rådgivning och vägledning i dessa frågor och att inkludera frågorna i chefsutbildningen. För att lokalanställda i ökad utsträckning ska kunna utföra handläggande uppgifter, arkivuppgifter m.m. bör departementet också införa en mer kvalificerad säkerhetsprövning av de individer som är aktuella för sådan tjänstgöring. I vissa särskilt känsliga frågor kan det finnas skäl att ha kvar begränsningar.

Vägledningen bör innefatta vilka faktorer som i första hand bör vara styrande. En utgångspunkt är förutsättningarna i verksamhetslandet, och vilka risker det finns för påtryckningar eller motsvarande mot lokalanställda. De nordiska länderna och EU:s medlemsstater bör exempelvis här kunna behandlas med större flexibilitet. Vad gäller medborgarskap borde också nordiskt medborgarskap, och medborgarskap i ett annat EU-land, vara exempel på utgångspunkt för en längre gående delegering. Slutligen måste det alltid prövas om det finns andra frågeställningar eller omständigheter som skulle kunna öka sårbarheten eller påverka riskbilden. Säkerhetsfrågor bör dock generellt i mindre utsträckning än hittills begränsa lokalt anställdas tillgång till information, bidrag till underlag för rapportering etc.

4.2.4 Lokalt anställda, villkor och antal

Vid svenska utlandsmyndigheter tjänstgör omkring 1 275 lokalt anställda, varav cirka 375 har svenskt eller dubbelt medborgarskap.

Lokalanställda anställs vid utlandsmyndigheten enligt Wienkonventionerna och internationell praxis. Anställningsvillkoren för av svenska beskickningar och konsulat lokalanställd personal utgår från att Sverige ska uppträda som en god arbetsgivare på platsen, med för landet/platsen normala och marknadsmässiga villkor. Bland lokalanställda förekommer medborgare i anställningslandet, svenska medborgare, dubbelt svenskt/lokalt medborgarskap och medborgarskap i tredje land. Wienkonventionernas reglering inne-

bär att det normalt inte är ett problem med uppehålls- och arbetstillstånd för svenska medborgare eller medborgare i tredje land, men det förekommer att lokalt anställda vid svenska utlandsmyndigheter upprätthåller uppehålls- och arbetstillstånd i det land de lever enbart genom anställningen vid beskickningen eller konsulatet.

För svenska medborgare gäller svenska arbetsrättsliga regler (Lag 1994:260 om offentlig anställning, Lag 1992:80 om anställningsskydd) samt ett central kollektivavtal (Avtal för lokalanställda vid utlandsmyndighet (LOK). Avtalet har tillämpning på arbetstagare som är svensk medborgare. Avtalet är enligt utredningens uppfattning omodernt och bör ses över av parterna.

Lönesättningen utgår för samtliga lokalanställda från lokala marknadslöner, med utgångspunkt i arbetsuppgifter och efterfrågad kompetens. Som underlag används internationell statistik från det brittiska konsultföretaget Employment Conditions Abroad (ECA) samt lokala kompletteringar genom utlandsmyndighetens försorg. För ickesvenska medborgare gäller villkor enligt anställningsavtal och i grunden tillämpas den mottagande statens arbetsrättsliga regler. Inom ramen för de skilda arbetsrättsliga förutsättningarna har det varit utrikesförvaltningens strävan att så långt möjligt lika-behandla lokalanställda, oavsett om de är svenska medborgare eller ej.

Vid vissa utlandsmyndigheter finns lokalanställda som finansieras av annan huvudman än Regeringskansliet (t.ex. Statens Fastighetsverk, Försvarsmakten). De har samma anställningsvillkor som utrikesförvaltningens lokalanställda. Sedan 2005 har lokalanställd personal som tidigare hade Sida som huvudman successivt överförts till UD (ambassaden) genom en central förvaltningsöverenskommelse mellan Sida och UD.

I egenskap av arbetsgivare beslutar utlandsmyndigheterna om hur anställningsvillkoren ska tillämpas om inte annat framgår av lagar, föreskrifter eller avtal. Pensions- och skatteärenden är exempel på frågor som avgörs av andra myndigheter.

Utgångspunkten i lokalanställningsfrågorna har sedan ett par årtionden varit att förstärka den faktiska delegeringen till utlandsmyndigheterna, detta för att öka verksamhetschefens ansvar för hur verksamheten bedrivs, för att minska komplicerad dialog och instruktionsgivning mellan departement och utlandsmyndighet och för att på bästa sätt nyttiggöra kunskaperna om lokala förhållanden. Antalet lokalt anställda, och fördelning av arbetsupp-

gifter, har i grunden varit en resursfråga för verksamhetschefen (ambassadören, generalkonsuln etc.) att avgöra inom ramen för verksamhetsplaneringen och dess delegerade budgetram.

Delegeringen av ansvaret har skett parallellt med att resurserna för rådgivning och stöd från Stockholm har dragits ned. För tjugo år sedan var kapaciteten fem heltidstjänster i Stockholm, i dag sköts upprätthållande av regelverken, rådgivning till utlandsmyndigheterna etc. inom ramen för personalenhetens arbetsgivargrupp, på mindre än en heltidstjänst. Utredningen menar att kapaciteten bör utökas eftersom utlandsmyndigheterna synes behöva ett starkare stöd, i första hand för rekrytering, men också i frågor om lönepolitik och andra villkorsfrågor.

Ett resultat av delegeringen och neddragningen av den rådgivande kapaciteten på hemmaplan är en allt mer disparat bild av lokalanställningar i utrikesförvaltningen.

Antalet lokalanställda i utrikesförvaltningen har ökat under senare år, vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Utsända och lokalt anställda vid svenska utlandsmyndigheter 2003–2009

År	Utsända	Lokalt anställda	Andel lokalt anställda i UF ¹	Andel lokalt anställda i UR ²
2003	526	1 096	45 %	68 %
2004	564	1 148	45 %	67 %
2005	571	1 148	46 %	67 %
2006	601	1 170	47 %	66 %
2007	589	1 204	47 %	67 %
2008	578	1 300	50 %	69 %
2009	576	1 275	49 %	69 %

Tabellen är korrigerad för interna omorganisationer. Detta innebär att siffrorna är omräknade som om omorganisationerna under perioden redan var genomförda 2003. Enbart antalet UD-anställda påverkas av detta.

I kategorin lokalt anställda ingår även personal vid de utlandsmyndigheter där Utrikesdepartementets och Sidas verksamhet integrerats.

¹ Utrikesförvaltningen, dvs. UD och utrikesrepresentationen.

² Utrikesrepresentationen.

Den årliga personalomsättningen bland de lokalanställda har legat på drygt 20 procent under större delen av tvåtusentalet, med undantag för en sänkning av antalet nyanställningar med början år

2007. Brister i personalhanteringssystemet gör att inga säkra siffror på anställningstidernas utveckling kan redovisas. Ser man till de som *just nu* är lokalt anställda i utrikesrepresentationen har de i genomsnitt varit anställda 8-9 år.

Det ökade antalet lokalanställda totalt beror till viss del på indragningar av utsända tjänster, till viss del hänger det samman med expansionen i Bryssel och med organisatoriska förändringar och ansvarindelningen mellan Sida och UD. Det kan samtidigt bl.a. med utgångspunkt från UD:s inspektörers erfarenheter konstateras att tillkomsten av nya tjänster i viss utsträckning skett utan att det skett en tillräcklig långsiktig behovsanalys. Det finns också anledning att konstatera att nyrekrytering till vakanta befintliga befattningar i viss utsträckning görs utan att det fortsatta behovet av befattningen provas, om det finns möjligheter att omfördela arbetsuppgifter etc.

Gemensamma regler och råd i lokalanställningsfrågor som finns i Administrativ handbok lokalanställda (2002) har varit ett kvalitativt stöd, men den neddragna kapaciteten för rådgivning från UD har inneburit att mycket erfarenhet har gått förlorad eller har fått byggas upp separat och vid upprepade tillfällen på många platser i världen.

Det är vidare knappast möjligt att inom ramen för verksamhetsplaneringsprocessen få en överblick över verksamheten av den detaljgrad som krävs för att pröva varje tjänst.

4.2.5 Verksamhetens förändrade behov

Omvärldsförändringar, den fortsatta globaliseringen och den fördjupade samverkan i EU leder till att Sverige engageras i delvis andra länder än tidigare. Behovet av effektivitet och flexibilitet ökar i personalfrågorna. Lokalt rekryterade och anställda ger möjlighet dels till nödvändig långsiktighet och kontinuitet i verksamheten, dels till mer projektinriktade kortare anställningar, detta normalt till betydligt lägre kostnader än för utsänd personal.

De grundläggande skälen för lokalt anställda vid beskickningar och konsulat talar, som poängterats ovan, för rekrytering bland fast bosatta, oftast ej svenska medborgare, som är fast förankrade på platsen, och är del av lokal kultur, har lokalt språk som modersmål etc. Antalet utländska medborgare som är lokalt anställda i utrikesrepresentationen är sammanlagt betydligt större än antalet utsända

från Sverige. Utredningen förutser en utveckling där ytterligare, och i ökande utsträckning kvalificerade uppgifter, kommer att utföras av lokalanställda. Det är av stor vikt att utrikesförvaltningen finner mer effektiva former för kommunikation och instruktioner på engelska, och i högre utsträckning använder engelska som dagligt administrativt språk, detta för att bättre dra nytta av de lokalanställdas kompetens. I kravprofiler för lokal rekrytering bör kunskaper i engelska ingå. Också rapportering bör i viss utsträckning kunna utföras av lokalanställda, och får då, när så bedöms lämpligt, kunna ske på engelska. Denna anpassning får ske inom ramen för de krav som ställs på att kärnan i en svensk myndighets verksamhet ska finnas tillgänglig på svenska.

4.2.6 Fortsatt utveckling mot mer kvalificerade uppgifter

För att i högre utsträckning dra nytta av lokalanställdas kunskaper om verksamhetsländerna bör inriktningen normalt vara att i första hand rekrytera personer som växt upp i kulturen i fråga och är fast bosatta där. Utredningen menar vidare att utvecklingen mot mer kvalificerade uppgifter bör fortsätta, och det bör ses som naturligt att rekrytera personer med akademisk kompetens, t.ex. för deltagande i inrikespolitisk rapportering, informations- och främjandeuppgifter etc.

Strävan bör vara en fortsatt koncentration av de utsändas uppgifter till ledning och fördelning av arbete, politiska kontakter i verksamhetslandet, analysuppgifter och sådan företrädarroll i främjandet där det förväntas en utsänds ställning. Resterande uppdrag eller del av uppdrag som utsänd chefssekreterare bör snarast läggas över på lokalanställning eller omvandlas på annat sätt. Det tillkommer att utsända bör ta ansvar för alla sådana uppgifter på en beskickning eller ett karriärkonsulat där uppgiften innebär att företräda regeringen gentemot anställningslandet eller att företräda staten mot samhället på plats. I dessa fall är det en utgångspunkt att den anställda ska ha ställning, ansvar och skydd enligt Wienkonventionen. Det senare kriteriet får tillämpas med anpassning till politiska och rättsliga lokala förhållanden. I Norden, och inom rättsgemenskapen EU, bör, som också konstaterats ovan, möjligheterna att överlämna också utåtriktade uppgifter till lokalanställda vara mycket stora.

Med avsikt att utöka möjligheterna att delegera ansvar i största möjliga utsträckning bör UD i kontakt med berörda myndigheter genomföra en genomgång av tillämpade behörigheter, med syfte att ytterligare förenkla och effektivisera beslutsfattandet om hur lokalanställda får utföra skilda uppgifter. Genomgången kan förslagsvis ske i samband med ordinarie verksamhetsplaneringsprocess.

4.2.7 Förstärkt kapacitet i Stockholm – avlastning i fält

Möjligheterna för utlandsverksamheterna att leva upp till kraven på en genomtänkt, långsiktig och professionell personalpolitik behöver förstärkas. Detta gäller i synnerhet rekryteringsfrågor. Dagens arbetsfördelning leder till att många uppgifter dubblas på utlandsmyndigheter, samma lösningar behöver konstrueras på flera ställen etc. Inte minst med modern kommunikation och IT synes det möjligt att uppnå en mer effektiv arbetsfördelning, som avlastar verksamheter i fält.

UD:s personalenhet bör, inom ramen för tillgängliga resurser, tillse att det finns tillräcklig förmåga att hålla regelverk och stödjande dokumentation aktuell samt att lämna råd och stöd i samband med rekrytering och övriga frågor kring lokalanställda och deras villkor.

Rekrytering av lokalt anställda får effekter som sträcker sig långt utöver den period en utsänd chef kan överblicka. För att säkerställa att besluten fattas i ljuset av den samlade organisationens intresse bör varje rekrytering till ett lokalanställningsuppdrag för mer än ett tillfälligt vikariat underställas personalenheten i Stockholm. Personalenheten bör i sin tur samråda med planeringsstaben och andra berörda enheter (KC, EKO, FIM etc.) Samrådet i Stockholm bör omfatta uppdragets utformning, dimensionering, kravprofil för rekryteringen etc. I samrådet bör mot verksamhetsplanen prövas om befattningen är fortsatt motiverad eller om den kan eller bör ändras i inriktning. Rekrytering bör få ske enbart efter det att instruktion mottagits från UD (personalenheten). Hänsyn måste också tas till möjligheten att söka gemensamma lösningar tillsammans med andra länders beskickningar, t.ex. de nordiska, vad gäller rekrytering och användning av lokalt anställd personal.

4.2.8 Tidsbegränsade projekt och kontrakt

Arbete i projektform förekommer i ökande utsträckning i utrikesrepresentationen, t.ex. inom biståndet, samverkan med Sida, för främjandeprojekt, deltagande i utställningar och större evenemang etc. Beskickningar och konsulat bör nyttja möjligheten att i högre utsträckning identifiera tidsbegränsade projekt och uppgifter, och, i enlighet med lokal lagstiftning, projektanställa för begränsad tid för genomförandet.

Svensk arbetsrätt ger möjlighet till upp till tvååriga tidsbegränsade anställningar, s.k. allmän visstidsanställning enligt lagen om anställningsskydd. När så är lämpligt, och i överensstämmelse med lokal lagstiftning, bör beskickningar och karriärkonsulat överväga att anställa nyutexaminerade akademiker enligt denna regel, i syfte att lyfta in lokal kompetens och samtidigt ge de anställda yrkeserfarenheter inom uppgifter som förekommer i en utrikesrepresentation. Modellen har framgångsrikt prövats i t.ex. Peking för tillfälliga anställningar av svenska sinologer, men borde kunna utvidgas för kvalificerade uppgifter på fler områden, och för akademiker med ursprung i verksamhetslandet. Den tillämpas med framgång av många länders utrikesförvaltningar.

4.2.9 Arbetsgivaransvaret i en samlad utrikesförvaltning

Arbetsgivaransvaret för de lokalt anställda faller i dag på den utlandsmyndighet där de är anställda. LOA och LAS gäller för lokalanställda svenska medborgare vilkas anställningsvillkor också regleras av ett centralt kollektivavtal. Allmän utgångspunkt är löne- och anställningsförhållandena på anställningsorten samt att Sverige agerar som en god arbetsgivare.

Twister mellan lokalt anställda och arbetsgivaren kan komma att lösas i lokal domstol, eller, för svenska medborgare, i domstol i Sverige (Arbetsdomstolen, tingsrätt (se Lag 1974:371 om rättegång i arbetstvister)).

Utredningens förslag att de nuvarande utlandsmyndigheterna ska inordnas i Regeringskansliet som del av en samlad utrikesförvaltning innebär att det finns behov av tydlighet vad avser anställningsförhållandet för de lokalt statsanställda i utlandet. Hur detta föreslås lösas framgår av kapitel 2.3.3. samt av bilaga 3.

4.3 Revidering av regelverk och förenkling av administrativa uppgifter

Förslag:

- Utrikesdepartementet bör inrätta en funktion för regelverksövervakning när pågående aktualisering av regelverk är slutförd.
- Övriga Regeringskansliet bör inleda en genomgång av lagar, förordningar och andra regelverk och rutiner som ansvarigt departement eller underliggande förvaltningsmyndigheter är ansvariga för och som ålägger utlandsmyndigheterna arbetsuppgifter som bör tas bort eller förenklas.
- Avgiftsuttag bör införas för fler tjänster som utförs av utlandsmyndigheterna på uppdrag av offentlig förvaltning utanför Regeringskansliet.
- Det arbete som Utrikesdepartementet inlett med att gå igenom och revidera utrikesförvaltningens över 150 administrativa rutiner ska ges hög prioritet. Vissa förslag ges i kapitel 3.5.3.
- Utrikesdepartementet bör, efter planerad försöksverksamhet med budgetramar för personalbostäder, pröva möjligheten att införa modellen på ytterligare orter.
- Villkor som gäller Regeringskansliets utsända personal ska tolkas enhetligt och tillämpas på samma sätt, bl.a. för att undvika extra arbete för administrativ personal vid berörda utlandsmyndigheter.

Kapitel 3 handlade om möjligheter att avlasta utlandsmyndigheterna vissa arbetsuppgifter, däribland administrativa uppgifter (avsnitt 3.5). Detta avsnitt tar upp hur kvarvarande administrativa uppgifter och förvaltningsärenden kan förenklas. En viktig del handlar om att förenkla och förtydliga regelverk som styr utlandsmyndigheternas verksamheter. Verksamheten styrs också av annat än regler, i synnerhet inom det departementala uppdraget där främst främjande av svenska ståndpunkter och intressen, bevakning, rapportering, kontaktskapande, förhandlingar och besök utgör kärnuppgifterna. Här läggs uppdragen fast inom ramen för

utrikesförvaltningens verksamhetsplanering, vilket delvis berördes i kapitel 3.2. Utredningen återkommer, som nämnts, till den processen i sitt slutbetänkande. 70-75 procent av utrikesförvaltningens kostnader är knutna till utlandsorganisationen, en andel som är jämförbar med vad som gäller för andra länders utrikesförvaltningar. Lokalkostnader följer värdlänternas utveckling av marknadshyror vilka ofta jämfört med Sverige är högre. Dessutom blir lokalerna dyra till följd av bl.a. utrymme för IT-plattformen. och allmänna säkerhetskrav. Även kostnaderna för utsänd personal är väsentligt högre än för motsvarande personal i Sverige, på grund av flyttkostnader, utlandsvillkor m.m. Desto mer angeläget är det att personalens arbetstid så långt som möjligt kan ägnas åt verksamhetsmässigt prioriterade kärnuppgifter och så lite som möjligt åt administrativa stödfunktioner eller åt uppgifter som kan avvaras.

Detta gäller för samtliga utlandsmyndigheter, men i synnerhet för de som bara har en eller ett par utsända. En ökad användning av mindre beskickningar (se kapitel 5) accentuerar kravet på att personalen kan fokusera på sina kärnuppgifter.

4.3.1 Aktualisering av regelverk som UD ansvarar för

Regelverk har en tendens att växa med tiden, i synnerhet om de täcker komplexa och föränderliga verksamheter och om ansvaret för att hålla dem aktuella inte är tydligt fördelat. På 1980-talet gjordes en omfattande genomgång och revidering av utrikesförvaltningens regelsystem som då hade blivit oöverskådligt och osammanhängande. Det var tveksamt om den av regeringen till UD delegerade normgivningsmakten utövades i överensstämmelse med gällande författningar. Revideringen skapade ett mer överskådligt, lätthanterligt och lätt tillgängligt system. Men en flora av andra dokument med stundtals oklar formell status har därefter gjort att syftet med reformen inte fullt ut har respekterats. Förklaringar till detta kan stå att finna i bristande kunskaper och organisatoriska förändringar. Härtill kommer att elektroniken givit helt nya förutsättningar att kommunicera och söka information.

Under det senaste året har därför departementet, med stöd av bl.a. Capgemini Consulting, ägnat mycket tid åt att åter aktualisera de regler som departementet självt beslutar om. Projektet, som främst riktas mot utlandsorganisationen, har för avsikt att förenkla och förtydliga regelstyrd och mer rutinmässig verksamhet i syfte

att effektivisera och höja dess kvalitet. På sikt kan det frigöra resurser för annan verksamhet.

En enhetlig regelstruktur har införts i form av styrande respektive stödjande dokument och i arbetsordningen för UD (UF 2009:5) klarläggs enhetschefernas ansvar för regelverk som gäller utlandsorganisationen. Enheterna har i uppdrag att gå genom de styrande och stödjande dokument som respektive enhet ansvarar för och att ta bort sådant som kan vara obsolet, tematiskt sammanföra vad som i dag finns i skilda dokument och komplettera regelverket när så är påkallat. Arbetet ska vara avslutat till den 1 juli 2010. Styrande och stödjande dokument som UD utformar för utrikesrepresentationen kommer i fortsättningen bara att vara tillgängliga på intranätet. Det enda tryckta materialet som ska finnas kvar är samlingen "Föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF)". Den innehåller förutom föreskrifter beslutade av Regeringskansliet eller av chefen för UD, även en lag samt några förordningar som utgör styrdokument för utrikesrepresentationens verksamhet.

Under 2010 har också enhetliga riktlinjer och mallar för arbetsordning och beslutsordning vid utlandsmyndigheterna beslutats och införts.

I projektet ingår därtill att gå igenom och revidera *Utlandsmyndigheternas minneslista för vissa administrativa rutiner*. Listan är ett värdefullt redskap, men dess värde bygger på att bakomliggande föreskrifter som listan hänvisar till hålls aktuella. Tidigare genomgångar har lett till minskning från 58 till 42 uppdrag, och ytterligare möjligheter att ta bort uppgifter prövas nu.

Som exempel på uppgifter som förtjänar en förnyad granskning kan nämnas att listan föreskriver att utlandsmyndigheterna årligen ska rapportera om ändringar och tillägg i verksamhetslandets lagstiftning om familjerätt (6a) och om medborgarskapslagstiftningen i verksamhetslandet (6b). Det förefaller tveksamt om dessa arbetskrävande uppgifter är tillräckligt motiverade. Med dagens teknik bör den del av informationer kunna inhämtas på annat, enklare sätt i många länder. Det är kanske inte heller nödvändigt att alla utlandsmyndigheter inhämtar dem. Uppdrag till utlandsmyndigheterna om rutinmässig faktainhämtning av detta slag bör endast behållas om det finns mycket starka skäl.

UD:s initiativ att på detta sätt ta ett samlat grepp om regelverken måste välkomnas.

Utredningen konstaterar att regelverk med viss regelbundenhet måste gås igenom och uppdateras eller tas bort. Verksamhets-

mässigt icke-prioriterade eller obsoleta regelverk tar resurser från uppgifter som är aktuella och viktiga både för utlandsmyndigheter och hemmaorganisation. Utgångspunkten för regelrevideringen bör vara att en föreskrift eller rekommendation endast ska behållas om den är en ofrånkomlig följd av en lag eller förordning eller om värdet av det som presteras tack vare föreskriften klart överstiger den samlade kostnaden inom organisationen. Ansvar för dess förvaltning och vidareutveckling måste också vara tydligt. De måste förankras i organisationen genom utbildningsinsatser och kommunikationen på intranätet måste vara klar och lättillgänglig.

Utredningen stöder därför UD:s arbete med att inrätta en funktion för regelövervakning, en funktion som bör ges verksamhetsmässig koppling till inspektörskansliet och till den planerade brist- och incidentrapporteringsfunktion som planeras. Härigenom kan ett samordnande ansvar för revidering och övervakning av regelverk knytas till funktioner som ansvarar för att bevaka dess efterlevnad. En regelövervakningsfunktion inom UD bör också fungera som kontaktpunkt för övriga Regeringskansliets arbete med att revidera regelverk (se nedan).

4.3.2 Regelverk med annan ansvarig än UD

I "Föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF)" ingår endast en lag nämligen Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Denna lag är inte den enda som styr utlandsmyndigheternas verksamhet. Utredningen fann, vid sökning i Regeringskansliets Rättsdatabaser att orden ambassad, beskickning, konsulat, utlandsmyndighet, utrikesförvaltning och utrikesrepresentation återfinns i sammanlagt 138 lagar och förordningar (se bilaga 3, annex 2). Många av dem är i hög grad aktuella och relevanta för beskickningarnas arbete. Hit hör bl.a. passlagen och passförordningen, medborgarskapsförordningen, vallagen och åtskilliga andra.

Vissa lagar och förordningar kan antas innehålla uppdrag som är mindre kända och som sällan eller aldrig aktualiseras. Det gäller inte bara författningar som ger en perifer roll åt utlandsmyndigheterna. Vissa kan UD granska men många ligger inom andra departements ansvar. Ovan nämnda sökning i Rättsdatabaser visade att bl.a. Finans-, Justitie-, Närings- respektive Socialdepartementet ansvarar för regelverk som berör utlandsmyndigheternas verksamhet, jmf kapitel 2.

Utredningen anser att även vissa uppgifter som utlandsmyndigheterna utför åt svenska förvaltningsmyndigheter bör omprövas. Till exempel begär Centrala Studiestödsnämnden (CSN) varje år utlandsmyndigheters medverkan för att fastställa levnadskostnader för studerande i verksamhetsländerna. En annan regelbundet återkommande uppgift på en beskickning är att samla in matkostnadsuppgifter för fastställande av utlandstraktamenten. I båda dessa fall bör undersökas om inte bättre information kan inhämtas på annat sätt som inte belastar utlandsmyndigheterna. Utrikesförvaltningen använder själv ett privat företag för insamlande av underlag för kostnadsersättningar. Ett annat exempel på uppgift som kan ifrågasättas är att utlandsmyndigheterna tillhandahåller avgiftsfri tentamen-service för svenska studenter, något som andra, t.ex. svenska skolor i utlandet, tar betalt för.

På samma sätt som UD genomför en genomgång av sina regelverk i syfte att revidera utlandsmyndigheternas uppdrag, bör övriga Regeringskansliet inleda uppdateringar av lagar, förordningar och föreskrifter inom sina och underliggande förvaltningsmyndigheters ansvarsområden. Stöd skulle kunna ges av den föreslagna funktionen för regelövervakning vid UD. Arbetet knyts lämpligen till den genomgång av författningar som krävs om utlandsmyndigheternas status ska förändras, jmf kapitel 2.

Det kan inte anses rationellt att utrikesförvaltningen/Regeringskansliet finansierar utförande av tjänster åt andra delar av offentlig förvaltning som enligt svenska moderna förvaltningsprinciper borde avgiftsläggas eller utföras av en privat aktör. Inte heller bör svenska utlandsmyndigheter åläggas uppgifter som tack vare modern kommunikationsteknik och direktsamarbete mellan förvaltningar inom t.ex. Norden eller rättsgemenskapen EU hanteras smidigare genom direkta kontakter eller förhandlingar.

4.3.3 Att förenkla arbetsformer och minska utlandsmyndigheternas administrativa arbete

I kapitel 3 resonerades kring olika sätt att organisatoriskt överföra uppgifter, t.ex. vissa administrativa, från utlandsmyndigheterna i syfte att skapa ökad flexibilitet i utlandsorganisationen. Ovan har utredningen gått igenom möjligheter att ändra regelverk för att underlätta utlandsmyndigheternas arbete. Därtill bör olika åtgärder vidtas för att *förenkla* administrativa rutiner och arbetsformer för

att underlätta arbetet vid utlandsmyndigheterna. Även om det på sikt är möjligt att avlasta utlandsmyndigheterna viss administration kommer en del uppgifter att behöva finnas kvar på beskickningarna.

Utredningen konstaterar att många administrativa rutiner har förenklats över åren. IT-utvecklingen har möjliggjort förenklingar av bl.a. ekonomiadministration, personaladministration och representationsinbjudningar. Utlandsmyndigheterna har genom ökad ekonomisk decentralisering fått möjlighet att fatta en rad beslut på egen hand utan att konsultera UD i Stockholm. Vidare har vissa rutiner förts till central nivå, Förvaltningsavdelningen. Inspektörernas regelbundna påpekanden om effektiviseringsmöjligheter vid olika utlandsmyndigheter har följts upp med olika åtgärder. Utbudet av internutbildningar riktat särskilt till administrativ personal och chefer har utvecklats vilket antas ha effektiviserat administration och bidragit till *bench-marking*.

Den pågående genomgången och förenklingen av regelverket kan, rätt genomförd, fortsatt bidra till enklare arbetsmetoder. Flerparten av de 150 administrativa rutiner som Capgemini Consulting identifierade i en rapport våren 2009 har koppling till den genomgången. Uppföljningsarbete pågår på UD. Utredningen anser att arbetet, delvis knutet till regeländringsarbetet, bör ges fortsatt prioritet inom departementet. Möjligheter att skapa förenklingar för utlandsorganisationen inom det administrativa området som här identifieras måste tas tillvara.

En önskan som ibland framförts av utlandsorganisationen är inrättandet av en central *help-desk*-funktion för administrativa frågor. Utredningen stöder inte idén. Det är i stället viktigt att ansvarsfördelningen mellan de administrativa enheterna är tydlig för utlandsorganisationen och att enheterna tar sina respektive ansvar för att stödja beskickningarna och förenkla deras arbete. Lösningen ligger också i att föra bort en del administrativa uppgifter från utlandsmyndigheterna och att säkerställa ett tydligt och lättillgängligt regelverk för de uppgifter som blir kvar. I kombination med kompetensutveckling (lämpligen med hjälp av interaktiva utbildningspaket) skulle dessa insatser onödiggöra en *help-desk*-funktion.

En process som ofta beskrivs som onödigt tungrodd inom UD är verksamhetsplaneringen. Vissa förbättringar har gjorts, exempelvis i form av införande av en treårs-cykel, tydligare koppling mellan verksamhet och resurser samt ökad användning av generella mallar.

Ett arbete med att skapa ytterligare förenklingar pågår för närvarande på UD. Utredningen anser att särskilda åtgärder bör kunna vidtas för mindre utlandsmyndigheter. Möjligheten att placera hantering av delegerade medel i Stockholm, med budgetansvaret kvar på utlandsmyndigheten, bör prövas. Rimligt är att pröva modellen på ett fåtal mindre beskickningar eller konsulat, och att knyta försöken till utvecklingen av ett mer generellt koncept för miniambassad, jmf kapitel 5.4.

Verksamhetsplaneringen måste dessutom, inom ramen för beslutade resurser, kunna göras mer strategisk och relevant för hela regeringskansliets internationella behov. Utredningen återkommer till denna fråga i sitt slutbetänkande.

Viss ekonomisk hantering kan redan i dag förenklas. Ett exempel är att utlandsmyndigheterna övergår till att beställa sina resor elektroniskt via Regeringskansliets reseleverantör och att fakturorna hanteras centralt. Svenska leverantörsfakturer kan också i övrigt tas hem och betalas i den elektroniska fakturahanteringen i Regeringskansliet. Förmodligen krävs dock att elektronisk hantering införs för hela transaktionsflödet (både inköp och betalning) för att verkliga effektivitetsvinster ska kunna göras. Utlandsmyndigheterna har i dag inga möjligheter att nyttja elektronisk fakturahantering.

En integrerad lösning för hantering av betalningar skulle innebära en förenkling för många utlandsmyndigheter. Ett stegvis införande med början i EU-området kan vara lämpligt. Förenkling är också möjlig genom att införa kortbetalning vid utlandsmyndigheter. För viseringar kommer Migrationsverkets projekt om e-migration, dvs. införande av e-ansökningar och e-betalning, för viseringsansökningar att kunna medföra förenklingar lokalt samt ökad säkerhet och kvalitet i hanteringen.

Ytterligare ett arbete som bör kunna förenklas för utlandsorganisationen gäller inventeringar. Kontorsmaskiner och fordon inrapporteras årligen, medan säkerhetsutrustning, möbler och andra inventarier inrapporteras vart femte år. Med ett modernt tekniskt stöd och uppstramade rutiner för detta arbete skulle uppgiften förenklas väsentligt.

UD planerar att införa en budgetrammodell för personalbostäder i OECD-regionen. Den sedan länge tillämpade bostadsnormen² kompletteras då med en centralt fastlagd budgetram.

² Statens utlandslönenämnds cirkulär UtN:5 2002 om bostadsnormer.

Tiden som läggs ner vid utlandsmyndigheten på hantering och förhandling av personalbostäder förutses minska betydligt. Det bör ligga i Regeringskansliets intresse att modellen tillämpas på samma sätt för alla utsända tjänstemän från myndigheten. För utlandsmyndigheterna skulle det innebära betydande tidsvinster.

Utredningen anser att försöket i OECD-regionen noggrant bör följas upp av departementet för eventuell vidareutveckling. Systemet måste omfatta samtlig utsänd personal från Regeringskansliet.

Det är av stor vikt att villkor som gäller Regeringskansliets utsända personal tolkas enhetligt och tillämpas på samma sätt. Skillnader ska inte finnas inom en och samma myndighet, och dessutom undviker man att skapa extraarbete för administrativ personal vid berörda utlandsmyndigheter.

5 Flexibilitet genom att nyttja olika representationsformer

Förslag:

- En ökad variation av representationsformer ska nyttjas. EU-området är av flera skäl lämpligt att pröva nya lösningar i. Förslag till bedömningsgrunder vid beslut om svensk närvaro återfinns i bilaga 5.
- Honorärkonsulat, Stockholmsbaserade sändebud, längre tjänsteresor för anmäld diplomat, sektionskanslier och mini-ambassader utgör mindre och anpassningsbara former av representation som bör nyttjas mer.
- Även för enklare former av representation måste diplomatisk immunitet och skydd genom Wienkonventionen säkerställas.
- Sverige föreslås acceptera etablering av honorärkonsulat på samma ort som en beskickning, i syfte att möjliggöra begränsning av uppdraget för den diplomatiska representationen.
- Honorärkonsulatsorganisationen bör göras mer verksamhetsanpassad. Dess omfattning i Norden och EU-området ska prövas mot verksamhetsnyttan.
- Sverige bör verka för att EU-delegationer på några orter upplåter lokaler åt medlemsstaters diplomater eller beskickningar, samt för ökad nordisk lokalsamverkan.
- Konceptet miniambassader bör utvecklas och bl.a. prövas som alternativ till nedläggningar, främst inom EU-regionen. Delförslag återfinns i avsnitt 5.4.
- Beskickningar ledda av en *chargé d'affaires* bör i normalfallet inte övervägas. Istället bör kostnader för ambassadörer prövas tydligare mot verksamhetsbehoven.
- Regionala flexibla lösningar föreslås utvecklas där ett regionalt perspektiv och regional närvaro ger fördelar.

- I de fall då fler svenska utlandsmyndigheter finns på samma ort ska principen vara att gemensamma stödfunktioner ska tillämpas och samlokalisering eftersträvas.
- Inom ramen för det nordiska samarbetet bör helt nya former av gemensam eller bilateral representation diskuteras.

Utredningen anser att en mer anpassad tillämpning av olika representationsformer ger betydande möjligheter till ökad flexibilitet och effektivitet i utlandsorganisation. Att nyttja enklare representationsformer med riktade uppdrag och begränsad bemanning och tidshorisont gör att organisationen lättare kan anpassas till de omvärldskrav som ställs. Vissa ambassader måste kunna ha ett uppdrag omfattande i princip bara näringslivsfrämjande, medan andra kan ha en tydlig inriktning på migrationsverksamhet. Det måste bli enklare att flytta resurser inom verksamheter och regioner. Beskickningar med bara en utsänd tjänsteman måste vara möjligt att nyttja i större omfattning, och synergier måste kunna uppnås genom samlokalisering och lokala samarbeten med andra länder eller EU-delegationer.

Förslagen som presenterades i kapitel 2–4 utgör i många avseenden förutsättningar för att nyttjandet av olika representationsformer verkligen ska kunna anpassas till omvärldens och verksamhetens krav. Att avskaffa utlandsmyndigheternas myndighetsstatus, att avlasta utlandsorganisationen vissa uppgifter och att förenkla en del uppdrag öppnar upp för enklare och flexibla svensk närvaro. Tillgång till moderna kommunikationslösningar och en breddning av lokalanställdas möjligheter att delta i olika verksamheter är på samma sätt avgörande för att anpassa utlandsorganisationen. Möjligheten att gå vidare med flera av detta kapitelns förslag är alltså beroende av att åtgärder som presenteras i de föregående kapitlen genomförs. I kapitlet går utredningen igenom olika representationsformer, och bedömer deras fördelar och begränsningar. I bilaga 5 föreslås bedömningsgrunder att använda som stöd vid beredning av beslut om svensk närvaro i utlandet.

Några övergripande kommentarer till detta kapitel är på sin plats.

Utredningen anser att vidareutveckling och tillämpning av mer oprövade representationsformer som föreslås bör göras på pilotbasis med noggrann utvärdering. Detsamma gäller för flera av de åtgärder som presenterades i kapitel 3. I många avseenden är EU-området en lämplig region att genomföra pilotförsök i.

Ramarna för hur diplomatisk närvaro kan utformas sätts av Wienkonventionen. Länders uttolkning och tillämpning av konventionen varierar, och utredningen konstaterar att Sveriges tolkning och tillämpning är strikt. Wienkonventionen ska respekteras, men vissa tolkningar kan ses över.

Karriärkonsulat (med bemanning av utsänd personal, vanligen generalkonsulat,) och beskickning (dvs. ambassad) ges inte någon utförlig presentation i kapitlet. Möjligheter att öka deras flexibiliteten handlar främst om att genomföra förändringar av den typ som togs upp i kapitel 3 och 4. Karriärkonsulat berörs ändå kort i avsnitt 5.1 om honorära konsulat och i avsnitt 5.4 föreslås en form av miniambassad. Miniambassad är inte ett statiskt begrepp utan det finns givetvis en skala; mellan välbemannad ambassad med fullt uppdrag, medelstor ambassad, mindre ambassad med särskild inriktning och ner till miniambassad. Till frågan om det av styrnings- och tydlighetsskäl kan finnas anledning att införa mer tydligt avgränsade ambassadkategorier kan utredningen återkomma i slutbetänkandet.

5.1 Honorärkonsulat

Sverige har cirka 400 honorärkonsulat, ett antal som varit relativt stabilt under de senaste åren¹. Honorärkonsulaten ingår i utrikesrepresentationen och kompletterar ambassader, representation/delegationer och karriärkonsulat. Förekomst och uppdrag för honorära konsulat regleras folkrättsligt i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Honorärkonsulaten leds av honorärkonsuler, icke avlönade välrespekterade lokalt bosatta personer med förankring i både Sverige och värdlandet. Verksamheten omfattar i huvudsak konsulär service och Sverigefrämjande, inklusive näringslivsfrämjande. Men förändrade förutsättningar i omvärlden, ny teknik, nya regelverk etc. påverkar honorärkonsulatens roll och arbete. Exempel på detta är införandet av biometrisk data i ID-, pass- och migrationshanteringen, vilket förutses minska honorärkonsulatens befogenheter. Inom främjandearbetet har på många håll deras roll utökats och de utgör ofta ett

¹ Med honorärkonsulat avses även honorärt generalkonsulat, honorärt vicekonsulat och konsularagentur.

viktigt stöd till de Stockholmsbaserade sändebuden och deras kansli, se avsnitt 5.2.

Under senare år har två utredningar avseende honorärkonsulaten genomförts, *Översyn av Honorärkonsulatsorganisationen* (Polano, 2007) och *Kompletterande översyn av honorärkonsulatsorganisationen* (Dragstedt Danielsson, 2008). Kanslichefen för Kansliet för Stockholmsbaserade Sändebud, KSS, har sedan 2009 samordningsansvar för frågor som rör honorärkonsulaten. Överordnad utlandsmyndighet är fortsatt ansvarig för verksamheten vid honorärkonsulat i sitt verksamhetsland/sina verksamhetsländer.

Honorärkonsulsorganisationen är en viktig och ofta mycket synlig del av svensk närvaro i utlandet. Till en mycket låg kostnad utförs service till svenska medborgare, svenska företag och andra organisationer, samt vid behov också åt svenska politiska och andra officiella företrädare. För budgetåret 2009 beräknas bruttokostnaden för konsulaten ha uppgått till 22 miljoner kronor som utgått i tjänstestöd, ersättning till lokalt anställd personal samt kontorskostnadsbidrag. Arbetstidskostnader för stöd och för inspektionsresor från utlandsmyndigheterna är inte inräknade. Avgiftsintäkterna uppgick till cirka 9 mnkr.

Honorära konsulat öppnar möjligheter till flexibla och verksamhetsanpassade lösningar för svensk närvaro. Och eftersom Sverige går i riktning mot färre karriärkonsulat (25 stängningar sedan 1990) bör det vara av intresse ta tillvarata dessa. I många fall utgör ett med lokal personal välbemannat honorärkonsulat ett bra alternativ till ett karriärkonsulat (ofta ett generalkonsulat med utsänd personal). Exempel på detta finns i bl.a. Phuket, Luanda, San Francisco, Los Angeles och New York. En förutsättning för att modellen ska fungera är att rekrytering av honorärkonsuler sker med stor omsorg. Denna process bör ses över.

En ökad satsning på att stärka vissa honorärkonsulat bör motvaras av neddragningar på andra platser. Nästan 50 procent av honorärkonsulaten är belägna i Norden, EU och Nordamerika. Verksamhetsnyttan med en så omfattande närvaro bör prövas, i synnerhet vad gäller Norden där det finns en nordisk konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster som i princip onödiggör konsulär service. Även inom EU-området kan närvarotätheten ifrågasättas, också utifrån ett främjandeperspektiv.

I Luanda ansvarar ett honorärt konsulat för huvuddelen av den konsulära verksamheten, trots att en ambassadör finns ackrediterad

i landet. En sådan lösning är beroende av värdlandets accept. Sverige accepterar inte självt denna lösning för beskickningar i Stockholm.

Utredningen bedömer att den svenska inställningen bör omprövas. Att på orten ha ett välfungerande honorärkonsulat som ansvarar för den konsulära verksamheten skulle kunna utgöra ett värdefullt stöd för en enstaka utsänd svensk diplomat, ett sektionskansli eller en mini-ambassad, som i Luanda.

5.2 Stockholmsbaserade Sändebud, SBS

En modell med Stockholmsbaserade sändebud, SBS, och ett tillhörande kansli har existerat i över 30 år. Antalet SBS har varierat liksom sammansättningen av ambassadörsuppgifterna. Fr.o.m. september 2010 kommer SBS att omfatta åtta sändebud med ansvar för 29 länder. Sedan 2009 är sändebuden, av synergi- och effektivitetsskäl, samlokaliserade med respektive geografisk enhet på UD.

Sändebuden har det samlade ansvaret för planering och genomförande av verksamheten i respektive land. Reseverksamheten är mycket omfattande, men kan variera mellan t.ex. två månader i sträck per år till 1–2 kortare besök per månad. Verksamhetsbehoven styr. Kansliet svarar bl.a. för instruktioner och stöd till underlydande honorärkonsulat, konsulära ärenden, migrations-, medborgarskaps- och viseringsfrågor, diplomatiska noter inklusive överflygningstillstånd, främjande och information, administration och SBS' arkiv.

Den totala budgeten för drift inklusive personalkostnader uppgår till cirka 15 miljoner kronor per år.

För- och nackdelar med SBS har analyserats i bl.a. den interna rapporten *Med Stockholm som bas – utredning om Stockholmsbaserade ambassadörer* (Kiefer, 2008). Här konstateras att modellen i många fall är lämplig för representation i länder/regioner av lägre prioritet för svensk del. Den är kostnadseffektiv och kan ha bättre förutsättningar att nå resultat än en sidoackreditering. Ackrediteringslandet värderar ofta ett från Stockholms utsänt sändebud, jämfört med känslan av att vara "andrahands-rankat" som sidoackrediteringsland från annan huvudstad i regionen. En SBS-lösning är i synnerhet att föredra om bilaterala relationer mellan länder i en region är komplicerade eller rent av fientliga. Å andra sidan kan en regional närvaro och kunskap för en ambassadör tala till fördel för

en sidoackrediteringslösning. Båda lösningarna har fördelen att vara mer flexibla och mindre kostsamma än en reguljär ambassad.

SBS/KSS-modellen kan sägas utgöra en maximal centralisering till Stockholm av verksamhet vid en utlandsmyndighet. Vid resorna till landet ligger fokus vanligen på det departementala uppdraget, inklusive främjande och utvecklingssamarbete. Inriktningen varierar. Vid konsulära kriser finns sändebuden vanligen på plats. SBS-lösningen är förenlig med Wienkonventionen och kan ge både verksamhetsmässiga och kostnadsmässiga fördelar, förutsatt att bevakning av landet inte är av högre prioritet. Det kan tilläggas att modellen under senare år dragit till sig uppmärksam från andra länder som överväger inrätta något liknande.

5.3 Utsänd diplomat på annat lands beskickning eller sektionskanslier?

En representationsmodell som kan användas för mer begränsade uppdrag är att placera svensk diplomat på annat lands beskickning. Det finns flera exempel i närtid. Bl.a. har under senare år en svensk diplomat varit inhyst på finska ambassaden i Tunis. I Monrovia utförde tidigare en svensk diplomat sitt bilaterala uppdrag från EU-kommissionens kontor, och sedan generalkonsulatet i Kaliningrad avvecklades har Sverige en vice-konsul placerad på det polska generalkonsulatet. I Tunis-fallet satt ambassadören i Stockholm, för Monrovia i Abidjan och vice-konsuln i Kaliningrad lyder under svenska generalkonsulatet i St Petersburg. Även exempel på det motsatta har prövats, genom att svenska ambassaden i Kairo under ett par år upplät plats åt en estnisk diplomat.

I flera fall har också seniora diplomater utsetts till särskilda sändebud, lett mer tillfälliga delegationer eller utfört politiska eller konsulära uppdrag. Vissa former har legat nära en tillfälligt upprättad beskickning eller ett konsulat.

Lösningar av detta slag tillämpas för att möta behov av flexibilitet. Verksamhetsuppdragen har varit begränsade och ofta också tidshorisonten. De har vanligtvis tillkommit som en form av nödlösningar med varierat förhållningssätt till Wienkonventionen. Även andra länder placerar enstaka diplomater på likasinnade länders beskickningar i tredjeland. Det verkar finnas intresse hos vissa mindre eller medelstora länder att vidareutveckla ett sådant samarbete.

Verksamhets- och kostnadsmässigt finns fördelar med att placera en ensam utsänd tjänsteman med ett begränsat uppdrag på ett annat lands beskickning utan att upprätta en ambassad. Det kan passa för olika typer av verksamheter, såväl sakpolitisk bevakning som näringslivsfrämjande, utvecklingssamarbete, offentlig diplomati eller dylikt. Verksamhetssynergier och samarbeten kan utvecklas genom lokalgemenskap och för diplomaten finns arbetsmiljömässiga fördelar av att vara del av en större arbetsgemenskap. Genom avtal kan tillgång ges till värdbeskickningens stöd- och servicefunktioner (reception, assistenthjälp, städservice osv).

Förenligheten med Wienkonventionen sätter dock ramar för möjligheterna. Placering av svensk diplomat kräver anmälan till värdlandet oavsett om tjänstemannen tillhör svensk ambassad i landet eller regionen, eller om han/hon är inhyst på annat lands beskickning, Exportrådskontor eller dylikt. Utan anmälan saknar tjänstemannen skydd och privilegier enligt Wienkonventionen. Wienkonventionen garanterar okränkbarhet för tjänstemannen och dennes familj, för bostad och tjänstefordon 24 timmar om dygnet. Utredningen kan inte förorda en lösning som inte ger skydd enligt konventionen. I det fall t.ex. polisen gör intrång och genomsöker tjänstebostaden, eller tjänstemannen tas in till förhör efter under semesterresa i landet står han/hon utan diplomatisk immunitet.

För en permanent placering under skydd av Wienkonventionen krävs anmälan och upprättande av ett kontor. Här kan formatet sektionskansli användas. Sektionskanslier är en form av ambassadkontor, underställda en ambassad i regionen eller ett Stockholmsbaserat sändebud. Fram tills i dag har de etablerats i länder där verksamheten varit inriktad på utvecklingssamarbete och har i huvudsak bemannats av Sidas personal. Sverige har haft 14 sektionskanslier med biståndsinriktning, men till följd av biståndets landfokusering pågår avveckling respektive uppgradering av dem. Före utgången av 2010 kommer fyra kanslier att ha lagts ner och övriga att ha uppgraderats till ambassader.² Sektionskansliernas status regleras i IFUR genom ett tillägg som gjordes 2009 (SFS 2009:663). En avveckling av myndighetsstatusen i utlandsorganisation förvaltningsrättsligt gör sektionskanslier till en del av myndigheten Regeringskansliet, i stället för av myndigheten

² Dusjanbe, Managua, Tegucigalpa och Vientiane läggs ner medan Bamako, Chisinau, Kigali, La Paz, Monrovia, Ouagadougou, Phnom Penh, Pristina, Tbilisi och Tirana uppgraderas till ambassader.

ambassaden. Men ur Wienkonventionens perspektiv blir det ingen skillnad. Kontoret är fortsatt en del av en annan beskickning.

Vissa lösningar finns alltså till begränsad närvaro, utan att beskickning eller karriärkonsulat upprättas.

Om svensk beskickning eller karriärkonsulat redan finns i landet kan diplomat som placeras på annan ort, kanske på annat lands officiella representation, anmälas som tillhörande den svenska beskickningen eller konsulatet.

Tjänsteman som är knuten till SBS eller placerad på ambassad vars beskickningschef är sidoackrediterad till landet ifråga kan anmälas som svensk diplomat. Vid resor i landet torde han/hon åtnjuta ett starkare diplomatisk skydd än vid resa utan anmälan. Diplomaten kan under kortare eller längre tjänsteresor utföra olika verksamhetsuppdrag. Denna modell tillämpas redan vid sidoackrediteringar, men med ett mindre resurstillskott kan reseverksamheten utökas och ge större utväxling. Tjänstemannen kan eventuellt nyttja ett honorärkonsulat, ett annat lands beskickning eller ortens EU-delegation som bas. Lösningen är flexibel och innebär visst skydd. I osäkra miljöer kan den dock inte anses acceptabel. Sker resorna mycket ofta är nästa steg att anmäla och etablera ett kontor.

Då kan ett sektionskansli vara ett alternativ, och ett rimligt mellanting mellan en aktiv sidoackreditering och en (mini)ambassad. Samlokalisering med svenskt honorärkonsulat, annat lands beskickning eller EU-delegation kan vara intressant. Sektionskansliet underställs SBS eller närliggande ambassad. Det kan ledas eller enbart bestå av en senior diplomat, som inte behöver anmälas som *chargé*. Avsaknad av *chargé*- eller ambassadörstitel behöver inte utgöra verksamhetsmässiga hinder. Sektionskanslier ges förslagsvis begränsade uppdrag. Ju mer omfattande verksamheten görs, desto lämpligare är det att upprätta en miniambassad, se avsnitt 5.4. Etablering av sektionskansli förutsätter den mottagande statens accept. I regionala samarbeten, där en stark moderambassad skulle kunna utgöra ett nav för mindre representationer i närområdet, bör sektionskanslier övervägas (jämför avsnitt 5.6). Utredningen ser goda skäl att även framledes upprätta sektionskanslier, eftersom modellen är både flexibel och förenlig med svensk förvaltningsrätt och Wienkonventionen.

En annan möjlighet som har tillämpats är att en samlokaliserad tjänsteman anmälts som diplomat av det land som han/hon har lokalgemenskap med. Internrättsligt och folkrättsligt finns problem med denna lösning. Utredningen kan inte förorda den, men det är en innovativ

tanke som skulle kunna diskuteras i t.ex. en nordisk krets, jmf avsnitt 5. 8.

En variant som också nyttjats är att placera ut en tjänsteman från huvudstaden utan att anmäla denne, utan istället betrakta vistelsen som en längre tjänsteresa. Lösningen är tveksam, i synnerhet i länder med bristande säkerhet eftersom immunitet saknas. En närliggande form är att utse erfarna tjänstemän till särskilda sändebud eller envoyéer för ett land eller en region. Det är ett diplomatiskt verktyg som ger stor flexibilitet och vars användning globalt växer.

5.3.1 Lokalsamverkan

Som nämnts pekar mycket på att intresset för samlokaliseringslösningar med andra länders beskickningar ökar och att mer värden finns. Troligen kommer utvecklingen att fortsätta i denna riktning för vissa mindre och medelstora länder som Sverige har nära relationer med. Sverige bör aktivt söka möjligheter att delta i sådana arbeten. Men om man vill gå längre och skapa verklig integration bör man ändå vara medveten om att samverkan inte med nödvändighet skapar ökad flexibilitet och verksamhetssynergier. Förväntningar om effektivitetsvinster och förenklingar kan lätt överskattas, i vart fall på kort och medellång sikt. Även länder som de nordiska har skillnader i lagstiftning, IT-lösningar och stöd, ekonomiska ramar och ambitioner, villkor för lokalanställd personal m.m. som måste hanteras. Därtill kan motsatta politiska målsättningar, konkurrenssituation inom näringslivsfrämjandet, tidshorisont för närvaron samt olika hotbild mot länder som ska samverka påverka intresset för samlokalisering.

Med detta sagt anser utredningen ändå att fördelar på sikt bör kunna överväga. Modeller bör med fördel kunna utvecklas och testas. Det nordiska samarbetet fungerar allt bättre, som tidigare konstaterats, och administrativ bördefördelning vid samlokalisering kan utvecklas.

Vad gäller EU-delegationerna bör det ligga i EU:s, liksom i medlemsstaternas intresse, att på några lämpliga orter ha lokaler som har plats också för medlemsstaters beskickningar. I synnerhet för EU-länder med mindre eller kanske tillfällig representation kan det vara av intresse att bara hyra ett par rum. Fördelar ligger också i det politiska symbolvärde som lokalgemenskap mellan EU och med-

lemsstater av detta slag skulle ha. Sverige bör verka för att några sådana lösningar testas under EU-delegationernas nu inleda omvandlingsfas.

5.4 Ambassad med begränsat och förenklat verksamhetsuppdrag – ”miniambassad”

Översynen av utrikesförvaltningens närvaro i regioner/länder (Tauriainen, 2007) bedömde att en ambassad för att kunna bedriva ett meningsfullt samt någorlunda aktivt och heltäckande utrikespolitiskt arbete normalt behöver tre-fyra utsända, med mindre än att verksamhetsuppdraget för myndigheten begränsas. Utredningen bedömer att antalet utsända kan minskas ytterligare givet att förslag från kapitel 2-4 genomförs.

Begreppet miniambassad är inte fastlagt eller etablerat men används för mindre beskickningar, med endast en eller möjligen två utsända. Utredningen använder begreppet på motsvarande sätt, men med det förtydligandet att det inte alltid är bara personalstyrkan som begränsas utan ofta också uppdraget.

5.4.1 Försöket med en miniambassad i Luanda

Karriärkonsulat med endast en utsänd tjänsteman har förekommit i svensk utrikesförvaltning under åren. Det numera nedlagda generalkonsulatet i Szczecin är ett exempel liksom generalkonsulatet i Mariehamn. Men ambassader med endast en utsänd ambassadör tycks inte ha prövats ordentligt, utom i ett fall; i Luanda, Angola.

Utredningen har studerat detta försök som egentligen uppstod som en följd av att regeringsbeslut om nedläggning av ambassaden i Luanda 2007 upphävdes året därpå. Ambassadens uppdrag är i princip begränsat till exportfrämjande, men även hantering av konsulärt bistånd förekommer. Ambassadören, som är enda utsända tjänsteman, delar lokaler och reception med Exportrådet och Ericsson. Genom avtal ansvarar Exportrådet för ambassadens ekonomiadministration. Ambassaden har därtill två lokalanställda, en sekreterare och en chaufför. Ambassadören har en hushållsanställd. Ett svenskt honorärkonsulat finns på plats som hanterar den begränsade konsulära verksamheten. Honorärkonsuln är också representant för Statens fastighetsverk på plats, vilket underlättar eftersom fastighetsförvaltning och skötsel på en ort som Luanda annars skulle tagit

mycket tid för ambassaden. IT-frågan är löst genom tillgång till en mot Stockholmsservern direktuppkopplad bärbar dator som ofta körs över satellit. Det inre skyddet är begränsat till ambassadörens rum och ett litet arkiv. Arkivhanteringen är svår att upprätthålla. Det yttre skalskyddet omfattar 24-timmars bevakning av de delade lokalerna. En ambassadbil finns att tillgå.

Miniambassaden har också haft ett ganska omfattande stöd från vissa UD-enheter i Stockholm, uppskattningsvis 1-1,5 årsarbetskrafter.

Ett problem har varit att tillförsäkra ambassadören avtalsenlig semester och möjlighet att resa på de hardship-resor han är berättigad till eftersom ambassaden, som myndighet, är förhindrad att helt stänga ner verksamheten. Wienkonventionen förutsätter att utsänd personal finns på plats förutom för kortare perioder. Eftersom Exportrådets handelssekreterare varit anmäld som diplomat har denna kunnat träda in i ambassadören ställe vid flera tillfällen. Men lösningen är sårbar. Ambassadörens frånvaro har i stället ibland lösts genom att vikarie sänts ut eller genom att ambassadören helt enkelt agerat *chargé*, svarat i telefon osv., fastän han varit på resande fot. Vare sig arbetsrättsligt eller utifrån förvaltningslag är detta tillrådligt.

Ingen oberoende utvärdering har gjorts av miniambassaden i Luanda vad gäller verksamhet och besparing. Ambassadören och UD:s planeringsstab har gjort interna uppföljningar och dragit vissa slutsatser. Vad gäller verksamheten konstateras att begränsningen för ambassadören till exportfrämjande i princip håller. Vissa officiella uppgifter tillkommer liksom en del administrativa göromål som främst orsakas av att statsförvaltning, infrastruktur, kommunikationer, rättsväsende m.m. är svaga i Angola. Säkerhetsfrågor tar också en del tid. Med stöd i det begränsade uppdrag han skriftligen getts sållar ambassadören hårt bland de uppgifter han av Regeringskansliet eller svenska myndigheter ombeds utföra.

Uppföljningarna pekar vidare på bl.a. att lösningen är sårbar (främst personal- och IT-mässigt), att den förutsätter ett stort personligt engagemang från berörda parter på plats, att lediga helger hör till undantagen, att man inte kan förutsätta att ambassadör och handelssekreterare är helt utbytbara och har samma verksamhetsmål, samt att en miniambassadslösning kräver nytänkande vad gäller stöd från centralt håll.

Den årliga besparing som görs motsvarar knappt 50 procent av kostnaden före omvandling, om man också inkluderar de extra stödkostnader som uppstått i Stockholm.³

5.4.2 Konceptet miniambassad bör utvecklas

Även om Luanda utgör bara ett enda försök att bedriva verksamhet i miniambassadsformat, anser utredningen att vissa slutsatser kan dras som pekar på att försöksverksamheten bör vidareutvecklas. En blick utanför Sverige gränser visar att även andra länder testat mindre beskickningsformat. Danmark, och i viss mån Finland, har miniambassader med en eller ett fåtal utsända. För Danmarks del möjliggörs detta av att dansk lagstiftning medger att verksamheten begränsas. Därtill har en del administrativa göromål, bl.a. bokföring och arkiv, överförts till Köpenhamn för de minsta ambassaderna. Också i Finland handlar det om att minska den administrativa belastningen, men det ställs även krav på strikta prioriteringar av verksamheten. Storbritannien har för avsikt att under kommande år testa miniambassadverksamhet. Man överväger att i första hand se till vilka möjligheter som finns i Europa. Kanada har miniambassader i bl.a. Baltikum.

Utredningen bedömer att ett beredningsarbete bör initieras på UD med sikte på att genomföra pilotprojekt med någon, eller snarare några, svenska miniambassader. Möjligheter att testa olika förslag, kan uppstå i samband med den beslutade omvandling av utlandsorganisationen som nu genomförs. I beredningen bör hänsyn tas ett antal faktorer, varav några behandlats tidigare i detta delbetänkande. Nedan följer ett sammanhållet resonemang.

Verksamhetsuppdraget

Vad gäller avgränsning av det s.k. departementala uppdraget, kapitel 3.2, saknas i princip regelförankrade hinder för avgränsning, utan här kan UD, tillsammans med övriga Regeringskansliet, genom verksamhetsplaneringen styra och sakpolitiskt begränsa upp-

³ Beskickningens personal bestod precis före omvandlingen av två utsända och sju lokalanställda (samt två hushållsanställda). Kansliytan har halverats, liksom antalet fordon. Kostnaden uppgick för omvandling till 10,6 mnkr per år. Miniambassaden har en kostnad om cirka 4 mnkr, men till den bör läggas arbetstid för stöd från Stockholm, vilket ger en total kostnad om 4,7–5,5 mnkr.

dragen för miniambassader. Det är avgörande att den prioriteringsprocessen fungerar. Annars riskerar de mindre beskickningarnas verksamhet att okontrollerat svälla och skapa ökade kostnader.

Den konsulära verksamhet som normalt åvilar en svensk beskickning bör, i huvudsak kunna skötas av ett honorärkonsulat på samma ort i den utsträckning värdlandet accepterar detta. För att öka den möjligheten bör Sverige ompröva sin motsvarande inställning och kunna tillåta honorärkonsulat parallellt med beskickning i Stockholm. Vad gäller passhantering kan i enlighet med 2008 års ändring i Passlagen (1978:302) undantag för beskickningar beviljas genom ett Regeringskanslibeslut. Vad gäller viseringsverksamhet finns möjligheter att genom Schengenländernas representationssystem överlåta viseringar till annat lands beskickning på orten.

På sikt kan en särskild reglering av mindre utlandsmyndigheter föras in i arbetsordning för att formalisera begreppet. Här bör bl.a. mer eller mindre explicit förtydligas att dessa beskickningar inte utför vissa uppdrag åt andra svenska myndigheter (jmf förslag om genomgång av regelverk i avsnitt 4.3).

Samlokalisering och stödfunktioner

Lokalgemenskap med annat lands större beskickning öppnar upp för möjligheten att upprätta ett administrativt abonnemang med denna, vilket lyfts fram i avsnitt 5.3. Även om samboendet fungerat relativt väl i Luanda, måste hänsyn tas till att Exportrådets uppdrag är av annan karaktär och ofta har en annan tidshorisont än en ambassads. Därför kan det vara lämpligare att dela lokaler med och betala för viss service till annat lands ambassad. I tredje land kan samlokalisering med de nu etablerade EU-delegationerna (eller EU-kontoren inom EU) vara lämplig av både praktiska och politiska skäl.

Förslag om centralisering och *outsourcing* i avsnitt 3.5.1. har uppenbar koppling till försök med miniambassader. Exemplet Luanda ger vid handen att administrativt stöd behövs centralt, i synnerhet om man inte delar lokaler med annan beskickning. En kritisk massa och skalfördelar i ett sådant system skulle uppnås om en gemensam funktion på UD centralt hanterar stödet för flera miniambassader. En möjlighet som diskuterats är att utöka ovan nämnda KSS' befogenheter och samla en stödfunktion där på samma sätt som kansliet i dag serverar SBS. Utredningen bedömer, utan att ha fördjupat sig i frågan, att förslaget verkar ha fördelar. En annan möj-

lighet är att dela upp stödansvaret i den reguljära linjeverksamheten, men fördelen med KSS-lösningen kan vara att just ett samlat stöd ytterligare minskar miniambassadernas sårbarhet.

Ekonomiadministration bör så långt möjligt centraliseras till Stockholm och en modell utan delegerad budget bör kunna testas. Diarie- och arkivhanteringen kan vara betungande. Här måste förenklingar kunna göras, bl.a. genom att avveckla myndighetsstatusen för utlandsmyndigheterna. Det finns generella problem med den införda elektroniska diarieföring som införts i utrikesförvaltningen. Men med de kommunikationsmöjligheter som finns i dag bör på sikt registrering kunna skötas av en gemensam funktion i Stockholm.

Vad gäller förenkling av övriga administrativa uppgifter hänvisas till avsnitt 4.3. Ansvar för bl.a. beredskaps- och säkerhetsfrågor samt protokollära frågor är dock svåra att dra ner på.

Beträffande IT-stödet konstateras att den lösning man i dag har i Luanda inte utgör det säkra verksamhetsstöd som behövs. Det har bl.a. med kommunikationssvårigheter på orten att göra, men de mobila lösningar som RK-IT utvecklar och tillhandahåller måste vara tillförlitliga för att ett nätverk av flexibla mindre beskickningar ska kunna byggas upp.

Sårbarhet

En mindre beskickning är alltid mer sårbar. Oavsett de stöd som kan finnas genom t.ex. samlokalisering eller av att ha en svensk honorärkonsul på orten, krävs att särskild hänsyn här tas till beskickningar med bara en enda utsänd. En kombination av följande förslag kan minska problemen.

Att möjliggöra ökade befogenheter för lokalanställd personal, se avsnitt 4.2, skulle utgöra en viktig åtgärd för att minska sårbarheten på en miniambassad. Om lokalanställda kan tillåtas hantera en större andel av verksamheten kan sårbarhet, inte minst vid frånvaro av den utsände, minska dramatiskt.

Beredskapen att för en kortare period bemanna miniambassader med utsänd vikarie antas dock behövas. Olika lösningar kan prövas. En möjlighet är att stärka vikariepoolen på UD:s personalenhet. Poolen fungerar allmänt som en flexibilitetsmekanism och möjliggör en personalmässigt smidig hantering av ändrade förutsättningar och plötsliga händelser i utrikesförvaltningen. För en stor organisation baserad

på regelbunden personalrotation är den ovärderlig. Med ett mer omfattande nätverk av miniambassader kan det finnas idé att förstärka vikariepoolen.

En annan vikariemöjlighet som kan övervägas är att, vid pilotförsök i mindre skala, låta en tjänsteman i linjen med rätt kompetensprofil utgöra vikarie. Detta prövades för Luanda men snarast som en nödlösning påkallad av bemanningsproblem. Ändå förefaller arrangemanget ha fungerat förhållandevis bra. Vikarien borde med fördel tillhöra ansvarig geografisk enhet eller annan enhet med särskild verksamhetsanknytning till beskickningen. Frågan om diplomatisk anmälan till värdlandet måste beaktas.

Ett annat förslag är att pröva möjligheten att få stänga en miniambassad för kortare perioder, t.ex. vid semester. Enligt uppgift är det möjligt i den tyska utrikesförvaltningen. Av förvaltningslagen framgår att

En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser reglerar inte vad som avses med en öppen ambassad, förutsatt att diplomatiska relationer med landet och beskickning på plats finns.⁴ Den förutser dock att beskickningen bemannas av utsänd personal annat än för kortare perioder.

Om utlandsmyndigheterna blir en del av myndigheten Regeringskansliet borde det kunna öppna för en flexiblere syn på krav om öppethållande. På orter där det finns fler utlandsmyndigheter eller om annan utlandsmyndighet finns på närliggande ort kan man tänka sig att de på klämdagar eller i semestertider turas om att sköta registratorsfunktionen och besöksmottagningen åt varandra. Eventuellt kan något liknande system utvecklas i nordiskt samarbete, i första hand där länderna har lokalgemenskap. Det bör allmänt underlättas om miniambassaden är samlokaliserad med annat lands beskickning och/eller om det finns ett svenskt honorärkonsulat på orten.

⁴ Den föreskriver att en s.k. *chargé ad interim* (tillfällig chef) ska utses i första hand bland ambassadens diplomatiska personal i det fall beskickningschefen är utomlands (SÖ 1967:1, artikel 19). Av artikel 20 framgår att man med den mottagande statens samtycke, kan frånga huvudregeln och tillåta att medlem av beskickningens administrativa och tekniska utsända personal hanterar beskickningens administrativa ärenden av löpande karaktär. Ingen öppning finns för att låta lokalanställda representera beskickningen.

För att ytterligare minska sårbarheten vid en miniambassad måste tid och resurser läggas på bemanning/rekrytering och kompetensutveckling, både vad gäller den utsände diplomaten (och eventuell vikarie) och lokalanställd personal. Verksamhetsuppdraget ska givetvis vara styrande, men generalistkompetens, inklusive erfarenhet av administration och andra stöduppgifter, praktiskt handlag och stark initiativ- och problemlösningsförmåga bör rimligen begäras av ambassadören. Ju mer avgränsat uppdraget är, desto lägre krav kan ställas på en bred sakpolitiskt kompetens.

5.4.3 Avslutande kommentar

Ambassaden Luanda utgör knappast något rättvisande exempel på möjligheter och utmaningar med att upprätta miniambassader. De fysiska förutsättningarna är sämre än för genomsnittet av svenska utlandsmyndigheter. Vissa andra länder som intresserat sig för tanken på miniambassader har snarare sett till närområdet för att testa idén vidare. Utredningen anser att det även för svensk del vore lämpligt att testa och utveckla mer av en generell modell för miniambassader i främst närområdet. Inom Europa fungerar både fysiska och digitala kommunikationer bra, finans- och bankväsende likaså. Den offentliga administrationen är likartad och servicen fungerar, vilket bl.a. underlättar konsulärt och internt beredskapsarbete. Svenska utlandsmyndigheter ligger nära varandra och är lätta att förflytta sig emellan. Att EU-området utgör en rättsgemenskap kan eventuellt förenkla vissa åtgärder inom t.ex. det konsulära uppdraget. Att pröva möjlighet att utvidga behörighet för lokalanställda kan anses enklare och säkrare inom Europa, och säkerhetsfrågor generellt kan ägnas mindre uppmärksamhet här än i många andra regioner.

Sammantaget talar dessa skäl, i kombination med de möjligheter som erbjuds när neddragningar i utlandsorganisationen genomförs i regionen, för att just Europa är lämpligt som testområde för mini-representationer.

Utredningen bedömer att mindre beskickning generellt lämpar sig bäst att inrätta om

- det saknas verksamhetsmässiga behov av att ha mer omfattande diplomatisk närvaro på orten, men man från svensk sida ändå vill upprätthålla en permanent närvaro

- det svenska politiska intresset för landet begränsar sig till en eller ett fåtal frågor
- det av diplomatiska skäl anses nödvändigt att ha svensk diplomatisk närvaro på orten
- tidsperspektivet på närvaron är begränsat eller osäkert
- värdlandet inte accepterar eller uppskattar en sidoackreditering eller SBS-lösning
- värdlandet har en fungerande administration och bra infrastruktur för fysisk och digital kommunikation, samt ett säkert bankväsende.

5.5 Beskickning ledd av en *chargé d'affaires*

En *chargé d'affaires* (på svenska; ansvarig för verksamheten) kan vara antingen *en pied*, dvs. leda en ambassad till vilken ambassadör inte har utsetts, eller *ad interim*, dvs. den som leder ambassadens verksamhet vid ackrediterad ambassadörs frånvaro. Sverige har inte på länge tillämpat *chargé d'affaires en pied*, som i praktiken ses som en negativ markering mot landet i fråga. *Ad interim* tillämpas när en ackrediterad ambassadör lämnar landet, både i stationeringsländer och eventuella sidoackrediteringsländer. Vissa sektionskanslier som nu uppgraderas kommer att ledas av *chargéer*, dvs. inte av en ambassadör på plats. En *chargé*myndighet utgör en egen myndighet och verksamhetsmedel delegeras direkt till den. Frågan kan ställas om det är verksamhets- eller kostnadsmässigt fördelaktigt att inrätta denna något enklare form av beskickning.

Det anses, och kan nog stämma, att det generellt varit dyrare att tillsätta en ambassadör som beskickningschef än att ha en *chargé d'affaires* i ledningen. Kostnader för residens, utrustning, representation m.m. har blivit högre. Men istället för att förorda *chargélösningar* av kostnadsskäl måste de ganska statiska nivåer för residens, representation, hushållsanställda, transportstöd m.m. som ges ambassadörer kunna modifieras tydligare och anpassas till verksamhetens behov. UD har inlett ett sådant arbete och det bör fortsätta. Hur själva verksamheten kan påverkas av att en *chargélösning* väljs beror givetvis på hur verksamhetsuppdraget ser ut, och eventuellt på lokala förutsättningar. Men om kostnaderna kan göras jämförbara ser utredningen inga skäl att i normalfallet föredra en *chargélösning* i stället för en ambassad. Det ger mer genomslag i den externa verksamheten – att företräda Sverige och skapa kontakter – att inneha ambas-

sadörstitel. Berättigade undantag från principen kan vara situationer då en *chargé* uttryckligen inte bör ansvara för hela verksamhetsuppdraget. Men då kan man fråga sig om inte annan tjänsteman bör komma i fråga för uppdraget.

5.6 Ambassad med sidoackreditering eller regionalt verksamhetsansvar

Begreppet regionambassad kan, som nämnts tidigare, ha olika innebörd. En indelning kan göras enligt följande

1. Sidoackrediteringar, där en ambassadör är ackrediterad i fler länder än stationeringslandet.
2. Regionambassad, som ovan men flera verksamheter har koncentrerad kapacitet för närområdet vid den beskickningen.
3. Vissa verksamheter vid beskickningar i en region förläggs till en större centralt belägen beskickning som utgör stöd eller helt tar över uppgifterna från övriga myndigheter. Man talar ofta om "hubs" (nav).
4. På samma sätt som ovan, men man integrerar verksamhet och resurser för beskickningar i en region. Här är inte med nödvändighet *en* beskickning i regionen nav för alla områden utan ansvaret kan delas upp och formatet blir mer av ett regionalt nätverk.

Sverige har ett 80-tal s.k. sidoackrediteringar, vilket innebär att flera länder i en och samma region täcks av en ambassadör. Den minst utvecklade formen utgörs av ambassader vars ansvar för sidoackrediteringen är begränsat till något årligt besök av beskickningschefen. En något mer omfattande variant består av ambassader vilka tillförs extra personalresurser för att hantera bevakningen av sidoackrediteringsländer.

För länder av lägre verksamhetsintresse där regional närvaro ändå bedöms viktig kan sidoackreditering utgöra en lämplig representationsform (se avsnitt 5.2. för jämförelse med SBS). Möjligheten till sidoackreditering avser både beskickningschef och anställda inom den diplomatiska personalen. Det föreligger inget folkrättsligt hinder att tänka kreativt och regionalt utöka verksamhetsansvaren för en ambassad med sidoackrediterad ambassadör utan att äventyra säkerheten för medarbetare som täcker sidoackrediteringen (jmf

avsnitt 5.3). Mottagande staters accept krävs dock för sidoackreditering av ambassadör och för att "assign" (översatt till det något missvisande "anställa" i den svenska versionen) annan diplomatisk personal.

I den mån en svensk beskickning har flera sidoackrediteringar och därtill specialistfunktioner som täcker/är verksamma i flera länder bör man snarare tala om en regionambassad. Regionala verksamhetsfunktioner finns idag främst inom det konsulära beredskapsarbetet, genom de elva regionala migrationsattachéerna och för Sidas personal inom utvecklingssamarbetet. Som exempel kan nämnas ambassaderna i Bangkok och Nairobi. Även regionala förvars- och andra attachéer förekommer.

Regionalisering av administrativa stödfunktioner för svenska utlandsmyndigheter sker i princip inte och oavsett de ovan beskrivna regionala formerna har varje utlandsmyndigheter egen budget.

Som framgått av kapitel 3 utvecklar vissa länder sin utrikesrepresentation i riktning mot ökad regionalisering för olika verksamhetsgrenar (t.ex. Nederländerna, Storbritannien och Kanada). Längst i detta avseende verkar Storbritannien ha gått i den nordisk-baltiska regionen. Här är budgetansvaret regionaliserat och all verksamhet – från utrikespolitiskt påverkansarbete till rekrytering av lokalanställda – sker utifrån ett tydligt regionalt perspektiv. Olika verksamhetsansvar är fördelade mellan beskickningarna i regionen och man samarbetar mycket nära. Täta samråd sker på videolänk och personalen är relativt flyttbar mellan beskickningarna för kortare perioder beroende på verksamhetskrav. Regionalt perspektiv och samarbete har ansetts ge goda effekter bl.a. inom Public Diplomacy, påverkansarbete och främjande av brittiska politiska intressen. Baksidan av myntet är möjligen att försöket ännu inte genererat några synliga effektiviseringsvinster eller frigjort resurser. Däremot får man mer verksamhetseffekt per satsat pund, är bedömningen. Ett så tätt sammanflätat regionalt arbetsnätverk anses fungera bäst i homogena regioner med små, välfungerande och relativt likasinnade länder som har ett gott samarbete sinsemellan.

Finns det anledning att gå vidare och för svensk del gå i riktning mot ett ökat regionalt tänkande i utrikesförvaltningen? I kapitel 3 gjordes vissa bedömningar för olika verksamhetsområden, och därutöver kan följande reflektioner göras.

Sidoackrediteringar kan utgöra en verksamhetsanpassad och kostnadseffektiv representation som kan användas flexibelt. En regionambassadslösning kan vara särskilt lämplig i de fall där andra svenska

myndigheter är intresserade av egen närvaro i regionen men inte i varje enskilt land. Permanent eller temporär placering av regional specialist/rådgivare/stödfunktion skulle kunna användas mer frekvent också för UD:s verksamheter. Att allmänt skapa mer personlrörlighet mellan beskickningar och att arbeta i regionala projekt kan ge samma effekt fast utan resurstillskott. Bl.a. främjaruppdrag bör med fördel göras regionala i fokusregioner, t.ex. Gulfen. Säkerhetspolitisk analys har ofta störst relevans utifrån ett regionalt perspektiv. Exempel på potentiella områden där ett ökat regionalt perspektiv och en utveckling i riktning mot regional närvaro är möjlig kan vara Södra Afrika, Västafrika, Östafrika, norra Sydostasien, Centralamerika, Centraleuropa och Västra Balkan.

Generellt kan sägas att ju mindre en verksamhet är beroende av kunskap om regionen och närhet till verksamheten, desto mer talar för att effektiviseringar och flexibilitet bör ske genom centralisering snarare än regionalisering. Vad gäller administrativa stödverksamheter av olika slag förordar utredningen därför snarare prövning av möjligheter att föra dessa till Stockholm alternativt lägga ut dem på privat aktör.

Att gå så långt i det regionala samarbetet som det brittiska Norden-Baltikum-projektet ser utredningen inte som ett alternativ. I alla fall inte på kort sikt. Det policy-genomslag som preliminärt ses som en positiv effekt av arbetet kan vara svårt att uppnå för ett litet land som Sverige, med begränsade resurser, betydligt glesare utlandsnärvaro och mindre tongivande utrikespolitisk roll. Försöket är dock intressant, liksom andra regionala initiativ, och UD bör bevaka utvecklingen.

En variant av starkare regionalt samarbete kan formas om utveckling av flera miniambassader eller sektionskontor sker kring ett regionalt stödjande "nav". Försök skulle då också kunna göras med mer av gemensam budget och personal.

5.7 Representation eller delegation

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser reglerar inte status för representationer och delegationer vid internationella organisationer och inte heller tjänstemännens immunitet m.m. Reglering sker istället genom avtal mellan organisationen i fråga och värdlandet. Avtalen följer vanligen Wienkonventionen och därigenom har utsända tjänstemän vid representationer och delega-

tioner motsvarande immunitet, privilegier och skyldigheter som en diplomat vid en bilateral beskickning.

Att skapa ökad flexibilitet i verksamheten vid en representation eller delegation är i första hand en fråga om att förtydliga verksamhetsuppdraget för den departementala verksamheten, en fråga som utredningen tar upp i slutbetänkandet. I övrigt kan möjligheter finnas att effektivisera stödfunktioner genom att skapa gemensamma funktioner lokalt eller att samlokalisera representation/delegation med annan svensk beskickning på samma ort. Flera steg har tagits i den riktningen, senast genom att OECD/UNESCO-delegationen i Paris samlokaliseras med ambassaden. I Wien är ambassaden och OSSE-delegationen samlokaliserade och delar visst administrativt stöd, i Rom och Nairobi är den multilaterala verksamheten integrerad i ambassaden. Vad gäller de tre myndigheterna i Bryssel – ambassaden, NATO-delegationen och EU-representationen – delar de två förstnämnda vissa stödfunktioner.

Utredningen bedömer att principen bör vara att svenska utlandsmyndigheter på samma ort ska gå i riktning mot gemensamma stödfunktioner och om möjligt även samlokalisering, om inte mycket starka verksamhetsskäl talar emot eller lokala förutsättningar omöjliggör en sådan lösning. På sikt bör UD kunna ta initiativ till att på orter där svensk offentlig förvaltning har en bred närvaro (t.ex. Bryssel och Peking) undersöka olika möjligheter att nyttja gemensamma stödfunktioner och därigenom frigöra resurser för flera aktörer.

5.8 Framtida nordiskt samarbete ?

Utöver vad utredningen redan idag bedömer kan vidareutvecklas inom det nordiska samarbetet finns det idéer bl.a. i den s.k. Stoltenberg-rapporten som man bör kunna titta närmare på.

Möjligheten att öppna verkligt gemensamma nordiska ambassader bör diskuteras. En ordning enligt vilken vissa tjänster på ett nordiskt lands utlandsrepresentation blir nordiska i meningen att de utformas och bemannas i syfte att kunna representera alla de nordiska länderna bör kunna prövas. Wienkonventionen utesluter inte heller att två eller flera stater kan ackreditera en och samma person som beskickningschef, om inte mottagande stat motsätter sig detta (artikel 6). Det skulle därav i princip vara möjligt att etablera en nordisk

ambassad på någon plats där inget av de nordiska länderna har egen representation.

När det gäller de diplomatiska förbindelserna mellan de nordiska länderna kan det också finnas utrymme för nytänkande. De nordiska länderna skulle kunna diskutera om det, för de inbördes förbindelserna, kan finnas något alternativ till den klassiska ambassadformen.

Referenser

- Administrativ handbok lokalanställda*. Utrikesdepartementet, 2002.
- Anneling m.fl., *En modern utrikesförvaltning*. Utrikesdepartementet, 2003.
- Dragstedt Danielsson, I, *Kompletterande översyn av honorärkonsulatsorganisationen*. Utrikesdepartementet, 2008.
- Förbättrad efterlevnad av gällande regler inom Utrikesförvaltningen*. Capgemini Consulting, 2009.
- Giertz, U, *Utvärdering av Regeringskansliets satsning på tillväxt och fördjupat EU-samarbete genom att förstärka utlandsorganisationen*. Utrikesdepartementet, 2008.
- Karlberg, L, *Administrativa funktioner i utrikesförvaltningen*. Utrikesdepartementet, 2008.
- Kiefer, J, *Med Stockholm som bas – utredning om Stockholmsbaserade ambassadörer*. Utrikesdepartementet, 2008.
- Klackenberg, D, *Översyn av den administrativa verksamheten i utrikesförvaltningen – Förslag till ny organisation*. Utrikesdepartementet, 1997.
- Ottosson, S & Engström, M m.fl., *Administrativ kompetens*. Utrikesdepartementet 2001.
- Polano, E, *Översyn av Honorärkonsulatsorganisationen*, Utrikesdepartementet, 2007.
- Ringholm, M, *Rapport från Kriterieutredningen*. Utrikesdepartementet, 2002.
- Tauriainen, T & Nilsson, P, *Översyn av utrikesförvaltningens närvaro i regioner/länder*. Utrikesdepartementet, 2007.
- Taxell, P & Karlberg, L, *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter – förutsättningar för organisatorisk uppdelning och rättslig reglering*. Utrikesdepartementet, 2007.

The Ministry of Foreign Affairs of Italy In Numbers – Statistical Yearbook 2009. Utrikesministeriet i Italien, 2009.

Översyn av administrativa rutiner inom utrikesförvaltningen. Capgemini Consulting, 2009.

Statens offentliga utredningar och departementsserien

Ds 1978:1, *Lokalanställda vid utlandsmyndigheter.*

Ds 2008:82, *Sverige i världen – Rapport från Globaliseringsrådet.*

SOU 1988:58, *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation.*

SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands.*

SOU 2008:23, *Konsulär katastrofinsats.*

Författningar, internationella konventioner och regelsamlingar

Föreskrifter för utrikesförvaltningen. Utrikesdepartementet, 2006.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen

Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2009:5)

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1)

Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10)

Intervjuer

I utredningsarbetet har utredare och sekretariat haft kontakt med cirka 150 personer, varav följande grupper och personer varit av särskild relevans inför delbetänkandet.

Berörda svenska statsråd och statssekreterare.

Företrädare för ett tiotal länders utrikesförvaltningar, däribland Danmark, Finland, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien.

Tjänstemän inom Utrikesdepartementet, Förvaltningsavdelningen, Statsrådsberedningen och ett antal andra departement.

Dangoor, David, Sveriges honorärkonsul i New York

Danielsson, Christian, chef Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel

Danielsson, Lars, Sveriges generalkonsul i Hongkong

Ekström, Göran och medarbetare, generaldirektör Arbetsgivarverket

Eliasson, Jan, f.d. utrikesminister

Emthén, Bo, Sveriges ambassadör i Angola

Gunnerholm, Björn, Capgemini Consulting

Göran Lennmarker, ordförande riksdagens utrikesutskott

Hafström, Jonas och medarbetare, Sveriges ambassadör i USA

Henriksson, Ola, planeringschef Justitiedepartementet

Hillion, Christophe, senior researcher Sieps

Hjelt af Trolle, Ingrid, chef kansliet för samordning av EU-frågor, Statsrådsberedningen

Iremark, Ingrid och medarbetare, Sveriges ambassadör i Kanada

Karlgren, Anna och medarbetare, Statskontoret

Klackenberg, Dag, VD Svensk Handel

Landahl, Jan, förvaltningschef Regeringskansliet

Lund, Anne K., Norges ambassadör i Sverige

Lundborg, Hans, Sveriges ambassadör i Österrike

Lyra, Markus, Finlands ambassadör i Sverige

Mitchell, Andrew, Storbritanniens ambassadör i Sverige

Molander, Johan, Sveriges ambassadör i Finland

Norberg, Lennart, Capgemini Consulting

Stellinger, Anna och medarbetare, direktör Sieps

Volkoff, Alexandra, Kanadas ambassadör i Sverige

Kommittédirektiv



Översyn av utrikesförvaltningen

**Dir.
2009:67**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av utrikesförvaltningens struktur och kompetensförsörjning samt dess organisatoriska samband med intressenter inom och utanför Regeringskansliet. Översynen ska utgå från de ändrade förutsättningar som blivit följden av EU-medlemskapet och globaliseringen, av det övriga Regeringskansliets växande internationella roll samt av omvärldsförändringar som berör migrationsområdet, konsulärt bistånd, utvecklingssamarbetet och näringslivsfrämjande m.m. Utgångspunkten ska vara en mer flexibel samt mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom nuvarande resursram, som har förbättrade möjligheter att genom omprioriteringar möta snabba omvärldsförändringar. Utredaren ska därför göra en bedömning av nuvarande organisation, effektivitet och resursutnyttjande i förhållande till de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.

Utredaren ska lämna förslag till förbättringar i fråga om bl.a.

- utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet,
- utrikesrepresentationens samarbete med dels Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet, dels övriga berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde, dels övriga myndigheter och andra aktörer utanför Regeringskansliet,
- samarbete och ansvarsfördelning mellan utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet vad gäller styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet,
- utlandsmyndigheternas geografiska placering, möjligheterna till arbetsfördelning inom Norden och/eller EU samt möjligheterna till ökad flexibilitet vid val av representationsform, och

- instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning.

Utredaren ska vidare se över vilka möjligheter det finns att, med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet, överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Bakgrund

Den pågående globaliseringen förändrar Sveriges situation. Den ställer nya krav på en modern och effektiv utrikesförvaltning, som bevakar utvecklingen i världen och agerar, främjar och försvarar svenska värderingar och intressen. Med det överflöd av lätt tillgänglig information och analys som nu finns att tillgå, måste utrikesförvaltningen inrikta sig på att tillföra ett mervärde som är av särskild relevans för svensk del.

EU-medlemskapet har inneburit nya förutsättningar och uppgifter för utrikesförvaltningen. Hela Regeringskansliet är engagerat i EU-frågorna och samordningen av EU-politiken ligger numera på Statsrådsberedningen. Utrikesförvaltningens roll inom utrikes-, handels- och utvecklingspolitik samt dess uppgift som förmedlande länk har kompletterats med och i viss mån ersatts av mer direkta kontakter mellan ansvariga departement och motsvarande institutioner i bl.a. EU-länderna. Direkta kontakter mellan utlandsmyndigheterna och övriga Regeringskansliet är frekventa. EU:s roll som internationell aktör skärper kraven även på vår egen utrikesförvaltning. Allt detta medför att ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet bör övervägas. Att vissa förhandlingar med tredje land sköts av EU hindrar inte att dessa frågor ofta kommer att engagera utrikesförvaltningen och/eller Regeringskansliet.

Utrikesrepresentationens hantering av enskilda förvaltningsärenden, främst migrationsfrågor, passärenden och konsulärt bistånd åt enskilda, har under senare år tagit i anspråk en allt större del av resurserna. Utlandsmyndigheterna ställs inför svåra avvägningar när det gäller att prioritera mellan de olika uppgifter som åligger dem. De många förvaltningsärendena ställer särskilda krav med hänsyn till skyndsamhets- och rättssäkerhetsaspekter, vilka

måste hanteras jämsides med traditionell utrikespolitisk bevakning, utvecklingssamarbete, näringslivsfrämjande och kraven på allmänt stöd och hjälp till svenska medborgare i verksamhetslandet. Den ökade svenska turismen till avlägsna resmål har gjort konsulärt bistånd till en större och svårare uppgift. Flodvågskatastrofen 2004 och evakueringen av svenskar från Libanonkriget 2006 föranledde ändringar i organisation och planering. Regeringskansliets hantering av flodvågskatastrofen togs upp av 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104). En parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands redovisade sitt arbete 2008 (SOU 2008:23).

Även inom andra ansvarsområden har förändringar inträtt. Den globala konkurrensen om marknadsandelar och investeringar hårdnar. Enligt Exportutredningens betänkande (SOU 2008:90) har främjande av svenska näringslivsintressen utomlands blivit viktigare mot bakgrund av den ökade internationaliseringen. Vad gäller främjande av export till offentlig kund har frågan om försvarsmateriel behandlats inom ramen för en översyn av stödet till Försvarsmakten som redovisas i rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten (FÖ 2009:A).

Regeringens politik för global utveckling medför åtaganden såväl för utvecklingssamarbetet som för andra politikområden. Fokuseringen av biståndet till färre länder förändrar behovet av representation i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete.

Möjligheterna att hantera de nya förutsättningarna och kraven är avhängiga av en effektiv personal- och kompetensförsörjning som svarar mot verksamhetens behov, och av att utrikesförvaltningen och Regeringskansliet kan anpassas efter de förändrade behoven. Utrikesförvaltningen ska vara, och uppfattas som, en attraktiv arbetsplats som lockar kompetenta medarbetare. De säkerhetsrisker som följer med terrorism och etablering i högriskländer bör ägnas uppmärksamhet i detta sammanhang.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt yttrande (2008/09:UU1y) till konstitutionsutskottet med anledning av budgetpropositionen 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1) att förändringar i omvärlden och kraven på effektiv resursanvändning föranleder anpassningar av den svenska utrikesrepresentationen. Utskottet noterar att den inledda landfokuseringen av bilateralt bistånd kommer att medföra förändringar i utrikesrepresentationen samt att den framväxande

europiska utrikestjänsten är en faktor som måste beaktas. Den pågående globaliseringen gör att det enligt utskottet är av avgörande vikt att på ett högkvalitativt sätt hävda svenska värderingar, Sveriges utrikes- och biståndspolitiska ställningstaganden samt våra kommersiella intressen. Utskottet påpekar att utrikesförvaltningen inte enbart företräder staten utan är ett instrument även för näringslivet och andra samhällssektorer samt för att tillvarata enskilda medborgares intressen. Mot denna bakgrund anser utskottet att ”en bred översyn nu bör ske avseende Sveriges diplomatiska närvaro i världen samt utrikesförvaltningens funktion, kompetens och personalförsörjning”.

Globaliseringsrådet föreslår i sin rapport Ds 2008:82

- att regering och riksdag utarbetar en långsiktig plan för att öka den svenska utrikesförvaltningens kapacitet sedan pågående effektivisering har fullföljts, och
- att Utrikesdepartementets arbete reformeras i syfte att förbättra anpassningsförmågan, uppnå ökad samverkan internationellt samt skapa en bättre och mer utnyttjad informationsteknologi.

Uppdraget

Med utgångspunkt i de svenska intressen och värderingar som riksdag och regering har fastlagt ska utredaren kortfattat belysa utrikesförvaltningens olika roller och föreslå förbättringar. Utredaren ska lämna förslag avseende utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet i ljuset av de nya och skiftande arbetsuppgifter som tillförts utlandsmyndigheterna och det behov av fortlöpande omprövningar i verksamheten som föranleds av snabba förändringar i omvärlden. Utredaren ska föreslå en lämplig rollfördelning inom Regeringskansliet, mellan utlands- och hemmamyndigheterna samt i förhållande till aktörer utanför Regeringskansliet. I detta ingår att undersöka om det finns arbetsuppgifter som till följd av förändrade förutsättningar numera skulle kunna utföras mer kostnadseffektivt från Stockholm än vid utlandsmyndigheterna.

Utredaren ska vidare lämna förslag i fråga om dels utrikesrepresentationens framtida struktur, dels utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning, inklusive hur kompetensen inom hela Regeringskansliet bättre kan tas till vara samt hur kompetens

hos personal med erfarenhet från utrikesförvaltningen bättre kan tas till vara inom övriga delar av Regeringskansliet.

Utredaren ska lämna förslag till vilka verksamhetsmål som bör gälla för utlandsmyndigheterna för att dessa på ett kostnads-effektivt och flexibelt sätt och med effektivt resursutnyttjande ska kunna bidra till att de av riksdag och regering antagna mål som har bäring på utrikesrepresentationen uppfylls. Utredaren ska lämna förslag på en avgränsning mellan vilka mål för den svenska politiken som bör drivas genom nationellt agerande och vilka som därutöver bör, eller måste, drivas inom ramen för EU eller andra internationella organisationer. Ett huvudsyfte ska vara att öka gehöret för svenska synpunkter inom EU-samarbetet samt inför EU:s förhandlingar med omvärlden. Frågan om diplomati genom officiella uttalanden och främjande av svenska intressen genom deltagande i den offentliga debatten – ”public diplomacy” ska behandlas.

Förslagen ska rymmas inom nuvarande resursram och ge möjligheter till effektivare utnyttjande av befintliga resurser. En annan utgångspunkt för förslagen ska vara att de olika verksamheterna ska kunna styras på ett flexibelt och effektivt sätt med inriktning av resurserna till områden där behoven är störst. En kontinuerlig omprövning av verksamheten mot bakgrund av snabba omvärldsförändringar är viktig. Effektivitet bör ses ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv och utifrån de grundläggande kvalitetskrav som ställs på svensk statsförvaltning.

Utredaren ska lämna förslag som kan bidra till en effektivare hantering av förvaltningsärenden och kan härvid överväga om en möjlig lösning är att inom utrikesförvaltningens ram inrätta en särskild organisation eller struktur för hantering av förvaltningsärenden (bl.a. konsulära ärenden), som i så fall kan bedrivas inom en avgränsad budgetram. Detta förutsätter att förslag till en tydlig gränsdragning mellan förvaltningsärenden och annan verksamhet lämnas. Förslag som avser hanteringen av enskilda förvaltningsärenden ska ha utgångspunkten att hanteringen ska vara kostnads och verksamhetseffektiv samt rättssäker.

En kartläggning ska göras av utlandsmyndigheternas samarbete med olika delar av Regeringskansliet och andra myndigheter, och med andra aktörer.

Följande områden ska särskilt analyseras och förslag till åtgärder lämnas.

1. Samverkan mellan utrikesrepresentationen och Regeringskansliet

- Roll- och ansvarsfördelning mellan utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet. Frågan om vilka arbetsuppgifter som bör hanteras av utrikesrepresentationen respektive Regeringskansliet. Rationella former för samverkan mellan hemma- och utlandsorganisationerna vid utarbetande av svenska positioner och dokument. Även förutsättningarna för effektiviseringar genom användning av ny teknik, i synnerhet inom informations- och kommunikationsområdet, ska ingå.
- Ansvarsfördelning och samråd mellan Utrikesdepartementet, övriga Regeringskansliet och andra intressenter vid beslut om prioritering mellan de olika anspråk som ställs på utlandsmyndigheterna och i övrigt vid styrning och uppföljning av utlandsmyndigheterna och deras verksamhet.

2. Utrikesrepresentationens struktur

Utredaren ska granska utrikesrepresentationens nuvarande struktur och föreslå sådana förändringar som kan medföra ökad kostnadseffektivitet och flexibilitet, i följande avseenden.

- Kriterier för val av länder och internationella organisationer där Sverige bör vara representerat på plats för att ge förutsättningar att lösa de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.
- Hur en ökad flexibilitet kan åstadkommas i fråga om utlandsmyndigheternas uppdrag och bemanning inom ramen för förpliktelserna enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.
- Sidoackreditering alternativt Stockholmsbasing av ambassadörer.
- Regionambassader eller ambassader med vissa regionala uppgifter samt ambassader med begränsat verksamhetsuppdrag.
- Honorärkonsulatens framtida roll och arbetsvillkor.
- Vilka möjligheter till samordningsvinster och renodling av uppgifter i utrikesförvaltningen som bedöms uppstå som en följd av ett ökande internationellt samarbete inom EU och/eller Norden inom bland annat omvärldsbevakning, juridisk expertis, biståndsförvaltning, konsulär administration och olika former av gemensam utrikesrepresentation. Utredaren ska i arbetet sär-

skilt beakta den planerade etableringen av en europeisk utrikes-tjänst (EAS).

- Vilka möjligheter till samordning av administration och logistik etc. det finns mellan närliggande ambassader, konsulat och delegationer.
- Vilka möjligheter det finns att med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

3. Utrikesförvaltningens samarbete med berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde och andra aktörer

- Formerna för Utrikesdepartementets styrning och/eller samordning av utlandsmyndigheterna i förhållande till andra aktörer inom utvecklingssamarbete, handels- och exportfrämjande, investeringsfrämjande, främjande av svenska intressen, migrationsverksamhet och försvarsrelaterade uppgifter m.m.
- Gränsdragningen och samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Sida mot bakgrund av den nära kopplingen mellan biståndspolitik och utrikespolitik. Utredaren ska redovisa hur motsvarande gränsdragning och samarbete har förändrats i jämförbara europeiska länder, däribland Danmark, Norge och Nederländerna.
- Samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet i Sverige och utomlands. Handelssekreterarnas roll och mandat i ljuset av Wienkonventionen. Jämförelse med hur andra europeiska länder, såsom Danmark, Irland och Österrike, hanterar dessa frågor.
- Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Migrationsverket. Jämförelse med hur andra europeiska länder med liknande migrationsströmmar organiserat sin verksamhet. Möjligheter till samordning med andra EU- länder ska undersökas.

4. Utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning

- Långsiktigt behov av kompetensväxling inom olika områden mot bakgrund av uppgifternas karaktär och volym.
- Åtgärder för att utifrån behovet av kompetens kunna rekrytera kvalificerade kvinnliga och manliga medarbetare och bemanna

besvärliga utlandsposter i ljuset av karriärmöjligheter, familjesituation, utlandsvillkor, säkerhet m.m.

- Åtgärder för att möjliggöra mer flexibla anställningsformer.
- Åtgärder för att genom ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet förbättra utnyttjandet av hela Regeringskansliets personal.
- Beskriva förutsättningarna att för i vissa funktioner ersätta utsänd personal med lokalt anställda.

Inom de områden där utredaren identifierar möjligheter till verksamhets- och kostnadseffektiviseringar ska förslag lämnas om hur dessa kan realiseras.

Avgränsning

Utrikesdepartementets organisation ska inte utredas utöver vad som kan bli nödvändigt för att fullgöra de olika delarna av utredningsuppdraget. Om emellertid utredaren skulle finna att någon annan aspekt av departementets sätt att arbeta kan anses försvåra rationella lösningar av utrikesförvaltningens uppgifter, bör detta lyftas fram.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren bör studera erfarenheter från jämförbara länder. De synpunkter på utrikesförvaltningen som 2008 och 2009 kom in från utlandsmyndigheter samt enheter inom Utrikesdepartementet ska studeras av utredaren, som också ska beakta redan genomförda utredningar samt hålla kontakt med pågående utredningar och förändringsarbeten. Utlandsmyndigheterna bör inte belastas med alltför omfattande uppdrag, särskilt inte under Sveriges ordförandeskap i EU. Utredaren ska samråda med intressenter inom och utom Regeringskansliet som berörs av de förslag som utredaren kan komma att lägga fram. Samverkan ska ske med Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar och/eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå finansiering.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Utrikesförvaltningsutredningen
(UD 2009:01)**

**Dir.
2010:6**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juli 2009 (dir. 2009:67) tillkallade chefen för Utrikesdepartementet en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av utrikesförvaltningen.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 1 februari 2010.

Utredningstiden förlängs till och med den 1 november 2010. Utredningen ska dessutom senast den 1 maj 2010 i ett delbetänkande lämna förslag i den del av utredningsuppdraget som tar sikte på hur man kan uppnå en ökad flexibilitet i utrikesrepresentationen. Förslagen ska innehålla åtgärder som gör det enklare att begränsa uppdragen för svenska utlandsmyndigheter och därigenom tydligare anpassa deras verksamhet, format och omfattning efter behov. Den pågående utvecklingen av internationella förhållanden ska beaktas.

(Utrikesdepartementet)

PM
2010-03-30

Utlandsmyndigheterna – en del av Regeringskansliet

Utrikesförvaltningsutredningen UD 2009:01
Bengt-Åke Nilsson
Bo Malmqvist

Innehåll

1	Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet	165
1.1	Promemorians syfte och innehåll.....	165
1.2	Myndighetskoncerner ombildas till en-myndigheter	166
1.3	Är en en-myndighetsmodell förenlig med Wienkonventionerna?	167
1.4	Att sammanföra utlandsmyndigheterna med Utrikesdepartementet i Regeringskansliet – förutsättningar, motiv och modeller	169
1.5	En integrerad utrikesförvaltning i Regeringskansliet – konsekvenser	173
1.6	Specialattachéer och anställda med annan huvudman än Regeringskansliet.....	175
1.7	Lokalanställda	177
1.8	Beslut – överklagande.....	179
1.9	Offentlighet och sekretess.....	181
1.10	Diarieföring och arkivering	183
1.11	Lagar och andra föreskrifter	184
	Annex 1 – Diarier och arkiv inom utrikesförvaltningen	186
	Annex 2 – Författningar som bör ses över vid en en-myndighetsreform	192

1 Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet

1.1 Promemorians syfte och innehåll

Avsikten med denna promemoria är i huvudsak att redovisa rättsliga förutsättningar för och konsekvenser av att inlemma utrikesrepresentationen i Regeringskansliet.

Syftena med en sådan organisationsutveckling är i grunden desamma som i det omfattande reformarbetet i den svenska statsförvaltningen under senare år med ombildning av myndighetskoncerner till en-myndigheter, se avsnitt 1.2. För utrikesrepresentationens del, med mycket stora variationer mellan olika utlandsmyndigheter, både vad gäller lokala förutsättningar och i fråga om personella resurser, är det naturligt att lägga särskilt stor vikt vid möjligheterna att öka flexibiliteten i organisationen, så att de olika enheternas resurser och befogenheter snabbt kan anpassas till aktuella krav.

I promemorians första del redovisas ett antal frågor som aktualiseras vid en omorganisation.

En andra del behandlar författningsfrågor. Syftet där är att ge exempel på vilka ändringar som behövs i lagar och andra föreskrifter. Där redovisas erforderliga ändringar i instruktionen och arbetsordningen för Regeringskansliet och arbetsordningen för Utrikesdepartementet. Ett förslag till arbetsordning för utrikesrepresentationen, avsedd att ersätta instruktionen för utrikesrepresentationen, redovisas också.

Vidare redovisas förslag till erforderliga ändringar i ett antal författningar som är av central betydelse i utrikesrepresentationens verksamhet.

Ändringar som föreslås är sådana som föranleds av den skisserade organisationsändringen. I övrigt utgår förslagen från den gällande fördelningen av ansvar, befogenheter osv. De förändringar som utredningen i övrigt kan komma att föreslå har inte kunnat beaktas i detta sammanhang.

1.2 Myndighetskoncerner ombildas till en-myndigheter

Ett väsentligt inslag i det förvaltningspolitiska reformarbetet i Sverige under de senaste 15 åren har varit ombildningen av hierarkiska myndighetsorganisationer med centrala, regionala och lokala myndigheter, s.k. myndighetskoncerner, till s.k. en-myndigheter, där samtliga myndigheter inom en förvaltningsgren, myndighetskoncernen, sammanförts till en enda myndighet.

Generellt sett har syftena med detta reformprogram varit att uppnå

- tydligare ledning och styrning
- ökad flexibilitet i verksamheten
- mer effektivt resursutnyttjande
- ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning
- förbättrad service

En-myndighetsreformen har nu genomförts inom nästan alla förvaltningsgrenar som tidigare varit organiserade som myndighetskoncerner, t.ex. Försvarmakten, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. En av de få verksamheter som fortfarande är organiserad som en myndighetskoncern är polisen.

Erfarenheterna av dessa reformer är i huvudsak positiva men någon samlad utvärdering har inte gjorts (prop. 2009/10:175 s. 75).

Statskontoret har, huvudsakligen utifrån vissa sektorsvisa uppföljningar, undersökt vilken betydelse en-myndighetsreformen haft för berörda myndigheters verksamhet och resultat. Denna utvärdering redovisas i rapporten "När flera blir en – om nyttan med en-myndigheter".

Också Riksrevisionen har följt upp reformen med en utvärdering avseende Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten (Från många till en – sammanslagning av myndigheter, RiR 2010:3). Frågeställningen i den granskningen har varit om reformen haft den förväntade effekten att man uppnått ökad enhetlighet i myndighetsutövningen.

De utvärderingar av en-myndighetsreformen som hittills skett ger knappast någon klar och entydig bild av utfallet. Av naturliga skäl, kan det sägas, eftersom förutsättningarna och formerna för genomförandet av reformen i många avseenden skiftar starkt mellan olika förvaltningsgrenar.

Det är också svårt att, med utgångspunkt i de utvärderingar av en-myndighetsreformen som hittills skett, dra några helt säkra slutsatser om vilka effekter en sådan reform inom utrikesförvaltningen skulle få, t.ex. vad gäller ledning och styrning av verksamheten samt i fråga om resursutnyttjande.

1.3 Är en en-myndighetsmodell förenlig med Wienkonventionerna?

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1), hädanefter WK, är det grundläggande dokumentet vad avser regleringen av under vilka former staternas diplomatiska förbindelser utövas. Konventionen trädde i kraft den 24 april 1964. Sverige ratificerade konventionen den 16 december 1966 (prop. 1966:148) och konventionen trädde i kraft i förhållande till Sverige den 20 april 1967. För närvarande är 186 stater anslutna till konventionen.

WK tillkom efter en utdragen förhandlingsprocess och konventionens materiella innehåll bygger i mycket på vad som betraktades som internationell sedvanerätt på området. Alltsedan konventionens ikraftträdande för drygt 40 år sedan har WK:s materiella innehåll successivt kompletterats genom statspraxis, som numera kan betraktas som internationell sedvänja på området (jfr även preambeln).

Området för WK är hur det diplomatiska umgänget stater emellan ska utövas, dvs. i positiv bemärkelse vilka rättigheter en stat kan åberopa gentemot andra stater i utövandet av sin diplomatiska verksamhet, och i negativ bemärkelse vilka skyldigheter staten har att tolerera andra staters utövande av sin motsvarande verksamhet. Konventionen har alltså ett i huvudsak funktionellt syfte.

I WK artikel 2 anges den grundläggande förutsättningen för diplomatiska relationer: diplomatiska förbindelser mellan stater och ständiga diplomatiska beskickningar baseras på ömsesidigt samtycke.

I princip kan sägas att staterna har frihet att själva reglera formerna för sina diplomatiska mellanhavanden. Enligt vissa bestämmelser förutsätts att staterna är överens i frågan (se t.ex. artikel 12 om kanslilokaler på annan ort än där beskickningen är belägen). Vidare kan stater komma överens om rättigheter och skyldigheter som går utöver vad som följer av WK:s bestämmelser.

Ett centralt begrepp i WK är "*diplomatisk beskickning*" (eng. *diplomatic mission*). Beskickningen är det organ som för en stats räkning – den sändande staten – representerar denna i förhållande till en annan stat – den mottagande staten. I några av de mest centrala bestämmelserna finns regler för vilka uppgifter som en beskickning kan utföra (artikel 3), för beskickningens chef och annan personal (artiklarna 4, 7 m.fl.) och för beskickningslokalens okränkbarhet (artikel 22).

Området för WK:s reglering avser förhållandet stater emellan. Konventionen innehåller sålunda inte några bestämmelser som reglerar staternas interna förhållanden. Av detta följer att det är staternas ensak att, med de begränsningar som kan följa av WK (se t.ex. artiklarna 9, 11, och 12) avgöra hur deras respektive verksamhet i den mottagande staten ska vara organiserad. WK står alltså neutral i förhållande till hur en stat väljer att, enligt sin interna rättsordning, organisera sin utrikesförvaltning och de i denna ingående beskickningar som finns i andra stater. Huruvida en svensk beskickning enligt svensk rätt är en självständig myndighet eller ej är alltså utan betydelse sett ur konventionens synvinkel.

Slutsatsen är alltså att Wienkonventionen inte lägger något hinder i vägen för att den svenska utrikesrepresentationen organiseras som enheter av en myndighet. Detsamma gäller ifråga om den motsvarande konventionen rörande konsulära förbindelser, Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).

1.4 Att sammanföra utlandsmyndigheterna med Utrikesdepartementet i Regeringskansliet – förutsättningar, motiv och modeller

Förutsättningar

Enligt 4 § instruktionen för Regeringskansliet lyder utrikesrepresentationen under Regeringskansliet. Regeringskansliet fungerar alltså som överordnad myndighet i förhållande till utlandsmyndigheterna, vilka kan ses som lokala myndigheter i en myndighetskoncern.

Regeringskansliet har, jämfört med andra överordnade förvaltningsmyndigheter, i viss mån en särställning genom den reglering som finns i 7 kap. 1 § regeringsformen¹. Enligt denna bestämmelse ska det finnas ett regeringskansli för beredning av regeringsärenden. Med utgångspunkt i den nämnda bestämmelsen har det diskuterats (SOU 2008:43 s. 75) om det är i god överensstämmelse med regeringsformen att hänföra hanteringen av olika kategorier av förvaltningsärenden till Regeringskansliet. Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet medför en inte oväsentlig ökning av antalet förvaltningsärenden som, formellt sett, hänförs till Regeringskansliet. Den faktiska hanteringen av dessa ärenden, inklusive beslutsfattandet, kommer dock, liksom för närvarande, att ske på utlandsenheterna. Vidare är det så att Regeringskansliet/Utrikesdepartementet redan i dag hanterar ett inte obetydligt antal förvaltningsärenden. En en-myndighetsorganisation för utrikesförvaltningen bedöms endast mycket marginellt påverka Regeringskansliets arbete med förvaltningsärenden. Mot denna bakgrund bedöms den nämnda bestämmelsen i regeringsformen inte lägga hinder i vägen för en en-myndighetsorganisation.

En annan fråga som kan ställas är hur väl en en-myndighetsorganisation för utrikesförvaltningen passar in i den traditionella svenska förvaltningsmodellen. Eftersom Regeringskansliet fungerar som överordnad förvaltningsmyndighet i förhållande till utlandsmyndigheterna kan det inte anses vara någon principiell skillnad mellan en en-myndighetslösning för utrikesförvaltningen och de omvandlingar av myndighetskoncerner till en-myndigheter som skett inom andra förvaltningsområden. Vad som särskiljer en omorganisation inom utrikesförvaltningen är att funktionen som

¹ I prop. 2009/10:80 föreslås en ändring i 7 kap. 1 § RF. Ändringen bedöms inte påverka den bedömning som görs här.

överordnad myndighet är en mycket begränsad del av Regeringskansliets verksamhet, huvudsakligen utövad via Utrikesdepartementet, medan huvuduppgiften är att vara beredningsorgan åt regeringen. Detta förhållande och även den nära anknytningen till statsministern som chef för Regeringskansliet och till regeringens ledamöter som chefer för departementen gör att Regeringskansliet i någon mening kan sägas stå närmare regeringen än vad överordnade förvaltningsmyndigheter i gemen gör. I princip kan dock dessa omständigheter inte anses utgöra något hinder mot att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet.

Motiv

Viktiga utgångspunkter när det gäller att utforma myndighetsorganisationen inom en förvaltningsgren är bl.a. kompetensområdet och arbetsuppgifternas karaktär, arbetsformerna samt formerna för styrning och ledning av verksamheten.

I fråga om dessa utgångspunkter är det för utrikesförvaltningens del väsentligt att notera följande. Uppgiften för en förvaltningsmyndighet i gemen är väsentligen att verkställa beslut som fattats av politiska organ, ofta genom beslut i enskilda förvaltningsärenden. Till en del består också utlandsmyndigheternas verksamhet av handläggning av förvaltningsärenden, men den viktigaste delen av verksamheten består i att, tillsammans med Utrikesdepartementet och under departementets ledning, utarbeta underlag för regeringens ställningstagande och agerande i främst utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Utrikesrepresentationen är alltså i denna del inte ett traditionellt förvaltningsorgan med verkställande uppgifter utan ett beredningsorgan med i princip samma funktion som Regeringskansliet. Uppgifternas karaktär har lett till ett mycket närmare och mer frekvent samarbete mellan främst Utrikesdepartementet som företrädare för Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna än vad som varit vanligt mellan en överordnad förvaltningsmyndighet och dess regionala och lokala myndigheter. Också inom det konsulära området är det en nära samverkan mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna, med den begränsning som följer av 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet bestämma hur en förvaltningsmyndighet, t.ex. en utlandsmyndighet, i ett särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Generellt sett kan det också sägas att den styrning och ledning som Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet utövar i förhållande till utlandsmyndigheterna är både mera omfattande och mer detaljerad än vad som utmärker en traditionell organisation med en överordnad förvaltningsmyndighet och dess lokala myndigheter.

Frågan om lämplig organisationsform för utrikesförvaltningen ska alltså bedömas i första hand mot bakgrund av vad som ovan angetts i fråga om arbetsuppgifter, arbetsformer och former för styrning och ledning. Även de allmänna utvecklingstendenserna inom svensk förvaltningsorganisation bör beaktas. Det kan också noteras att en budgetmässig samordning redan skett, i den meningen att utrikesrepresentationens verksamhet numera finansieras via anslaget till Regeringskansliet.

De frågor som ska ställas är då följande. Vilka funktioner har myndighetsgränser i en verksamhet som den inom utrikesförvaltningen? Vad tjänar det till att dra upp myndighetsgränser mellan olika enheter i utrikesrepresentationen?

Som vi ser saken är det mycket få funktionella skäl som talar för myndighetsgränser. De kan vara ett medel för att på ett tydligare sätt hålla förvaltningsärendena utanför Regeringskansliet. Förr kunde en organisation med särskilda myndigheter på olika nivåer ge utrymme för överklagande och överprövning, men när nu överprövningen av förvaltningsbeslut överförs till domstolarna har det skälet bortfallit.

Syftet med en en-myndighetsreform är att öppna möjligheter att ta tillvara befintliga resurser på ett bättre sätt än i dag genom att undanröja de formella hinder för verksamhetsutveckling som myndighetsgränser kan utgöra. Att uppnå en väsentligt ökad flexibilitet i organisationen bedöms som det viktigaste målet för en organisationsreform.

Genom den ökade flexibiliteten blir det enklare att, på sätt som närmare beskrivs i avsnitt 1.5, anpassa varje enhets befogenheter efter den kompetens och de resurser i övrigt som finns just där.

Av samma skäl förbättras förutsättningarna för en gemensam verksamhetsplanering. Det bör också bli lättare att utveckla olika former för samverkan mellan utlandsenheterna och den utrikesförvaltning som EU nu bygger upp och även för samverkan mellan de nordiska ländernas utrikesförvaltningar.

Också andra former av organisationsutveckling underlättas, t.ex. om man inom någon del av verksamhetsområdet vill inrätta s.k.

regionambassader, med eller utan samverkande beskickningar i angränsande stater.

Ett annat skäl för en en-myndighetsreform är att hanteringen av handlingar, från administrativ synpunkt, förenklas på sätt som närmare beskrivs i avsnitt 1.9.

En fråga av annan karaktär som också har anknytning till myndighetsgränser är följande. Den gäller bestämmelser i 11 kap. 7 § regeringsformen, vars innehåll redovisats ovan. Mot bakgrund av denna bestämmelse har den nära samverkan som ibland sker mellan utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna vid handläggning av konsulära ärenden någon gång tett sig problematisk. Denna frågeställning har särskilt belysts i SOU 1988:58 s. 90 ff. Om utlandsmyndigheterna uppgår i Regeringskansliet torde samverkansformerna mellan Utrikesdepartementet och utlandsenheterna kunna utvecklas vidare utan risk för att den nämnda bestämmelsen i regeringsformen åsidosätts.

Modeller

Det finns olika sätt att inlemma utrikesrepresentationen i Regeringskansliet.

Ett sätt är att låta utrikesrepresentationen utgöra en del av Utrikesdepartementet. Enligt vår bedömning är detta den organisationsmodell som är bäst anpassad till de arbetsformer som tillämpas inom utrikesförvaltningen.

En annan modell är att föra in utrikesrepresentationen som en särskild avdelning i Regeringskansliet, ungefär på motsvarande sätt som Förvaltningsavdelningen. En sådan avdelning skulle bemanna utrikesrepresentationen och eventuellt ta över ansvaret för vissa konsulära ärenden som i dag hör till Utrikesdepartementet. En koppling till Utrikesdepartementet skulle kunna finnas på chefsnivå.

Den sistnämnda modellen kan ses som ett sätt att organisatoriskt understryka att utrikesrepresentationen är ett redskap för hela Regeringskansliet. Möjligen kan det också hävdas att en sådan organisation är något stabilare än den nuvarande när det blir fråga om ändringar i departementsorganisationen, t.ex. i samband med regeringsskifte eller regeringsombildning. Modellen har emellertid också uppenbara nackdelar. Styrnings- och ledningsfunktioner mellan Utrikesdepartementet och utlandsenheterna försvåras. Den

nära anknytningen som i dag finns mellan de geografiska enheterna på Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna inom respektive enhets område rubbas. Förmodligen skulle också den personalrotation som sker mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna kompliceras.

Av ovan anförda skäl har vi utgått från det förstnämnda organisationsalternativet i det fortsatta arbetet. Vi har i förslaget behållit de väl inarbetade beteckningarna Utrikesdepartementet, utrikesrepresentationen och utrikesförvaltningen, med den innebörd de har i dag.

1.5 En integrerad utrikesförvaltning i Regeringskansliet – konsekvenser

Den mest genomgripande konsekvensen av den skisserade organisationsändringen är att enheterna inom utrikesrepresentationen, utlandsmyndigheterna (ambassader, delegationer och karriärkonsulat), upphör att vara självständiga förvaltningsmyndigheter inom den svenska statsförvaltningen och i stället blir utlandsenheter i förvaltningsmyndigheten Regeringskansliet.

Honorärkonsulaten och konsularagenternas ställning i utrikesförvaltningen ändras inte. De inlemmas inte i Regeringskansliet men behåller sin anknytning till respektive beskickning. Detta har i vårt förslag till regeländringar uttryckts så att de hör till utrikesrepresentationen.

Svenska institutet i Alexandria behåller sin ställning som myndighet under Regeringskansliet och behåller sin anknytning till utrikesrepresentationen.

Relationen mellan en beskickning och specialattachéer och andra utsända tjänstemän med annan huvudman än Regeringskansliet påverkas inte av organisationsändringen. Detsamma kan sägas om handelssekreterarna. Se vidare avsnitt 1.6 om dessa kategorier av tjänstemän.

Myndigheter som Migrationsverket och Sida har enligt vissa författningar rätt att instruera en utlandsmyndighet att göra något eller att fatta beslut i ärenden som ligger inom Migrationsverkets respektive Sidas ansvarsområde. I sak påverkas inte dessa möjligheter av att utlandsmyndigheterna inlemmas i Regeringskansliet. Av formella skäl måste dock delegering av beslutsfattande ske till Regeringskansliet, som blir den beslutande myndigheten. Tanken

är dock att prövningen av ärendena inom Regeringskansliet delegeras till utlandsenheterna.

Enligt gällande ordning bemyndigas utlandsmyndigheterna i ett antal författningar att fatta beslut i vissa kategorier av förvaltningsärenden, bl.a. angående visum, pass och konsulärt ekonomiskt bistånd. I en en-myndighetsorganisation kommer dessa bemyndiganden att ges till Regeringskansliet. Den som beslutar på Regeringskansliets vägnar kommer emellertid som regel, efter delegering, liksom i dag att vara chefen för utlandsenheten eller annan tjänsteman där. I detta ligger en del av den ökade flexibiliteten som eftersträvas med en omorganisation. Regeringskansliet ges möjlighet att anpassa delegeringen efter den kompetens och de resurser i övrigt som finns på respektive utlandsenhet.

Om man ser till de anställdas ställning så bör utsänd personal inte påverkas av att utlandsmyndigheterna uppgår i Regeringskansliet, eftersom de redan nu är anställda i Regeringskansliet och placerade på utlandsmyndighet. I avsnitt 1.7 redovisas den påverkan en omorganisation kan medföra i fråga om de lokalanställda.

De Stockholmsbaserade ambassadörernas anknytning till den nuvarande organisationen i Utrikesdepartementet ändras inte i förslaget.

I särskilda avsnitt redovisas också effekter som en omorganisation kommer att få på frågor om offentlighet och sekretess (avsnitt 1.9) samt i fråga om diarieföring och arkivering (avsnitt 1.10).

Utöver de förändringar som är föranledda av utlandsenheternas ändrade förvaltningsrättsliga status föreslås i princip inga ändringar i denna promemoria. Förslaget utgår i huvudsak från den fördelning av uppgifter, befogenheter och ansvar som råder i den nuvarande organisationen.

Av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att statsministern utser chef för Utrikesdepartementet. Enligt vårt förslag till ändring i instruktionen för Regeringskansliet är chefen för Utrikesdepartementet också chef för utrikesrepresentationen.

Ansvarsområdena för chefstjänstemännen i Utrikesdepartementet och deras relationer till olika enheter avses förbli desamma som i den nuvarande organisationen. Inte heller ändras relationerna mellan enheterna i departementet eller mellan dessa enheter och utlandsenheterna.

1.6 Specialattachéer och anställda med annan huvudman än Regeringskansliet

Till vissa utlandsmyndigheter är knutna ett antal tjänstemän som har andra huvudmän än Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. Sammanlagt är det fråga om cirka 350 personer av totalt cirka 1 000 utsända tjänstemän.

En kategori är specialattachéerna, som har Regeringskansliet, men ett annat departement än Utrikesdepartementet, som huvudman. För dessa attachéer gäller förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

En annan kategori är försvarsattachéerna, som har Försvarsmakten som huvudman och vars verksamhet styrs av förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer.

En tredje kategori, den till antalet största, är tjänstemän som är utsända av centrala förvaltningsmyndigheter, främst Sida, Rikspolisstyrelsen, SÄPO, Tullen och Migrationsverket. För denna kategori finns inte någon instruktion eller motsvarande föreskrifter. Deras verksamhet och villkor bestäms av respektive huvudman inom den ram som överenskommits mellan huvudmannen och Utrikesdepartementet.

Ytterligare en kategori som kan nämnas i detta sammanhang är handelssekreterarna, vars verksamhet regleras i förordningen (1988:1093) med instruktion för handelssekreterare. En handelssekreterare får anses ha ställning som egen myndighet men samverkar i viss utsträckning med svenska utlandsmyndigheter inom sitt verksamhetsområde, särskilt i fråga om exportfrämjande åtgärder. Huvudman för handelssekreterarna är Sveriges exportråd.

Det finns skäl att anta att antalet specialattachéer och motsvarande tjänstemän inom utrikesrepresentationen kommer att öka, i takt med att det internationella samarbetet inom de flesta förvaltningsområden vidgas. Det nu gällande regelverket rörande deras verksamhet, i den mån det alls finns något sådant, är splittrat. Det ligger inte inom ramen för denna PM att föreslå materiella ändringar i regleringen om attachéer. Ändå måste det sägas vara angeläget att utforma en såvitt möjligt enhetlig modell för de olika kategorier av tjänstemän som har andra huvudmän än Regeringskansliet/Utrikesdepartementet men som har verksamheten anknuten till en enhet inom utrikesrepresentationen. En sådan modell kan till en del bygga på överenskommelser mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och huvudmännen medan det i andra delar, t.ex. rörande diarie-

föring och arkivering, kan krävas formella föreskrifter. De förhållanden som i en eller annan form bör regleras är bl.a. följande (med specialattaché avses här även utsända tjänstemän med annan huvudman än Regeringskansliet).

- Vem styr och leder specialattachéernas verksamhet?
- I vilken utsträckning är specialattachéerna underställda beskikkningschefen?
- I vad mån kan specialattachéerna tas i anspråk för sådana arbetsuppgifter på utlandsenheten som ligger utanför deras specialområde (som ett led i strävandena efter ett effektivare utnyttjande av personalresurserna)?
- Vad omfattas av specialattachéernas informationsskyldighet i förhållande till beskikkningschefen?
- I vilken omfattning är specialattachéerna skyldiga att samråda med beskikkningschefen i frågor som rör utrikes-, säkerhets-, handels- och utvecklingspolitik?
- Ska specialattachéerna diarieföra i huvudmannens diarium eller i utrikesförvaltningens?
- Ska specialattachéernas handlingar arkiveras i huvudmannens arkiv eller i Utrikesdepartementets?
- Vilka principer ska gälla för fördelning av kostnader mellan huvudmannen och Utrikesdepartementet?

Handelssekreterarnas relation till utlandsmyndigheterna är av annan karaktär än attachéernas. Handelssekreterarna, med den ställning de har i dag, kan därför inte inpassas i det ovan skisserade mönstret.

I denna PM redovisas förslag till nödvändiga följdändringar i förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna. Även instruktionen för försvarsattachéerna bör anpassas till de organisatoriska ändringar som skett inom Försvarsmakten. Några följdändringar på grund av enbart en en-myndighetsreform krävs däremot inte i instruktionen för handelssekreterare.

1.7 Lokalanställda

Ett stort antal av dem som arbetar inom utrikesrepresentationen är anställda av respektive utlandsmyndighet för att tjänstgöra enbart vid den myndigheten. De är, med den terminologi som används, lokalanställda. Detta till skillnad från den utsända personalen, som är anställd i Regeringskansliet eller i någon annan myndighet i Sverige och placerad vid utlandsmyndigheten.

De lokalanställda inom utrikesrepresentationen är cirka 1 300 till antalet och alltså flera än den utsända personalen. Flertalet av de lokalanställda är medborgare i det land där utlandsmyndigheten är belägen men det är inte ovanligt med lokalanställda som är medborgare i Sverige eller i tredje land. Cirka 400 av de lokalanställda har svenskt medborgarskap. Förr var de lokalanställda huvudsakligen verksamma i servicefunktioner, som chaufförer, trädgårdsmästare, köks- och serveringspersonal, tolkar och administrativa assistenter. På senare år har lokalanställda i många fall också fått handläggande uppgifter. Utvecklingen tyder på att kategorin lokalanställda kommer att få en allt större betydelse för verksamheten i utrikesrepresentationen.

De lokalanställda är anställda av svenska staten. Anställningsbesluten fattas av respektive utlandsmyndighet. Arbetsrättsligt sett blir olika regelverk tillämpliga beroende av om den lokalanställda är svensk medborgare eller inte. Som framgår av 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning är lagen tillämplig på sådana arbetstagare som är av svenska staten lokalanställda utomlands, under förutsättning att de är svenska medborgare. För sådana arbetstagare anses också de allmänna arbetsrättsliga reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet gälla i tillämpliga delar. För denna kategori av lokalanställda gäller vidare de avvikelser från lagen om anställningsskydd som gjorts i kollektivavtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S). Avtalet innebär bl.a. att turordningar vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska omfatta arbetstagare "med i huvudsak jämförliga arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns".

Turordningar vid företrädesrätt till återanställning ska enligt avtalet omfatta arbetstagare "hos myndigheten".

Det finns dessutom ett särskilt kollektivavtal för lokalanställda vid utlandsmyndighet (LOK) vars tillämpningsområde är begränsat till att gälla de arbetstagare som har svenskt medborgarskap.

För lokalanställda som inte är svenska medborgare regleras däremot de arbetsrättsliga förhållandena huvudsakligen genom anställningsavtalet (se vidare rapporten DsUD 1978:1 Lokalanställda vid utlandsmyndigheter, s. 194 f.) och ytterst av den arbetsrättsliga lagstiftningen i den stat där utlandsmyndigheten är belägen.

Att inlemma utlandsmyndigheterna i Regeringskansliet innebär inte någon ändring i det grundläggande förhållandet att de lokalanställda är anställda av svenska staten. Anställningsmyndighet – i betydelsen den myndighet i vars namn ett anställningsbeslut fattas – blir emellertid Regeringskansliet i stället för utlandsmyndigheten. Själva anställningsbeslutet kommer dock även fortsättningsvis, efter bemyndigande, att fattas av chefen för utlandsenheten eller annan tjänsteman där.

Även om staten alltså, formellt sett, fortfarande är arbetsgivare måste det konstateras att utvecklingen inom arbetsrätten på senare år medfört att en allt större del av det arbetsrättsliga ansvaret efter hand kommit att läggas på anställningsmyndigheten. Man har i ökad utsträckning kommit att tillämpa vad som brukar kallas ett funktionellt arbetsgivarbegrepp. Denna utveckling beskrivs i Lunning och Toijer, *Anställningsskydd*, 2006, s. 44 ff.

Frågan är då vilka arbetsrättsliga konsekvenser för de lokalanställda som skulle bli följden om utlandsmyndigheterna uppgår i Regeringskansliet. Skulle t.ex. statens skyldighet att omplacera och återanställa lokalanställda svenska medborgare vidgas?

Först får konstateras att det även med den nuvarande ordningen råder en viss osäkerhet rörande de lokalanställdas arbetsrättsliga ställning. Till detta kommer att det ännu inte har utvecklats någon fast domstolspraxis om vilka arbetsrättsliga konsekvenser som en ombildning av koncernmyndigheter till en-myndigheter för med sig.

Klart är dock att *turordningarna vid uppsägning på grund av arbetsbrist* ska omfatta bara personal på den ort där arbetsbristen finns. Det följer av TurA-S. Rättsläget på denna punkt påverkas inte av en omorganisation där utrikesrepresentationen blir en del av Regeringskansliet.

Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda *omplacering* enligt 7 § andra stycket lagen om anställningsskydd gäller bara när det är "skäligt" att kräva att arbetsgivaren gör detta. Vid skälighetsbedömningen kan t.ex. sådana faktorer som arbetsplatsers belägenhet och nationsgränser ha betydelse. Det torde sällan eller aldrig framstå som skäligt att kräva av staten att den som har anställts enbart för arbete

vid en utlandsenhet vid arbetsbrist där ska omplaceras till en sådan enhet i ett annat land eller vid Utrikesdepartementet i Stockholm.

Turordningar vid företrädesrätt till återanställning ska visserligen enligt TurA-S gälla myndigheten i dess helhet. Turordningskretsar vidgas alltså, om man går över till en en-myndighetsorganisation där utrikesrepresentationen blir en del av Regeringskansliet. Men detta har inte så stor betydelse i praktiken. Den som har företrädesrätt enligt turordningsreglerna och som vill bli återanställd är nämligen hänvisad till att konkurrera med övriga sökande. De regler om förtjänst och skicklighet och andra bedömningsgrunder vid anställning som finns i 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 § lagen om offentlig anställning ska då tillämpas framför reglerna om rätt till återanställning.

Mot denna bakgrund bedömer vi att de lokalanställdas rättsställning knappast påverkas av att utrikesrepresentationen blir en del av Regeringskansliet.

1.8 Beslut – överklagande

Det finns ett antal lagar och förordningar som anger att utlandsmyndigheter får eller ska pröva grupper av förvaltningsärenden och som också innehåller regler om överklagande av beslut i ärendena. De flesta av dessa överklaganderegler innebär att *allmän förvaltningsdomstol* är överprövningsinstans. Se t.ex. 2 och 27 §§ passlagen (1978:302) samt 1 och 18 §§ lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Det finns också regler som förbjuder överklagande. Ett sådant förbud finns i 8 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97) och innebär att avslag på ansökningar om visering m.m. inte får överklagas. Möjlighet att överklaga sådana kan dock komma att införas, se SOU 2009:77.

En bestämmelse om att utlandsmyndigheters beslut får överklagas hos *Regeringskansliet* finns i 48 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Den lyder:

Andra beslut av en utlandsmyndighet än beslut som enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol får överklagas hos Regeringskansliet, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga eller andra föreskrifter.

Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas.

Bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen innehåller en huvudregel om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och ett undantag för beslut i anställningsärenden.

Frågan om vilka beslut som går att överklaga hos Regeringskansliet enligt instruktionsbestämmelsen ska också ses i ljuset av de överklaganderegler som gäller på sedvanerättslig grund. Dessa grundsatser kompletterar författningsbestämmelserna i ämnet och sätter vissa gränser för ett besluts överklagbarhet. De innebär bl.a. att det inte går att överklaga beslut om sådana interna förhållanden som en myndighets organisation, verksamhetsinriktning och arbetsledning och inte heller s.k. partsbesked, dvs. ståndpunkter som myndigheter intar när de företräder staten i civilrättsliga och liknande förhållanden.

Möjligheten att överklaga utlandsmyndigheters beslut hos Regeringskansliet omfattar därför i praktiken endast en ärendegrupp, nämligen anställningsärenden.

Om utlandsmyndigheterna omvandlas till enheter inom Regeringskansliet (utlandsenheter) måste beslutsreglerna anpassas till den nya organisationen. Beslut som utlandsmyndigheterna i dag fattar i eget namn bör de nya utlandsenheter i stället fatta i Regeringskansliets namn eller på Regeringskansliets vägnar. Regler som de i passlagen och lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd behöver ändras så att detta kommer till uttryck i författnings-texterna. Dessa beslut kommer, liksom nu, att kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Också överklagandereglerna behöver ses över. Bestämmelsen i 48 § instruktionen för utrikesrepresentationen om överklagande hos Regeringskansliet blir överflödig om utlandsmyndigheterna inlemmas i Regeringskansliet.

Regeringskansliets beslut i anställningsärenden och andra administrativa ärenden bör liksom hittills inte kunna överklagas. För detta behövs inte någon regeländring. Det räcker med den bestämmelse som finns i 66 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och som anger att Regeringskansliets beslut i administrativa ärenden inte får överklagas. En följd av detta blir att när en chef för en utlandsenhet, efter delegering, beslutar anställa lokalanställda så kan dessa beslut inte överklagas.

Beslut och överklagande i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i en en-myndighetsorganisation behandlas i avsnitt 1.9.

1.9 Offentlighet och sekretess

Allmänna handlingar inom utrikesförvaltningen

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. Handlingar som utväxlas mellan olika myndigheter blir således allmänna (2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF). En handling som överlämnas från ett organ till ett annat organ inom samma myndighet anses inkommen eller upprättad bara om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 8 § TF). För utrikesförvaltningens del innebär detta att handlingar som överlämnas från en utlandsmyndighet till Utrikesdepartementet eller vice versa eller från en utlandsmyndighet till en annan blir allmänna.

Om utlandsmyndigheterna inlemmas i Regeringskansliet innebär detta att de formella myndighetsgränserna inom utrikesförvaltningen försvinner och att all verksamhet kommer att ske inom en och samma myndighet, Regeringskansliet. Enligt huvudregeln kommer därför handlingar som utväxlas mellan olika organ inom den nya myndigheten inte därigenom att bli allmänna.

Vad som gäller om överlämnande av handlingar mellan myndigheter och om sekretess mellan myndigheter kan dock, enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, gälla också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Med de arbetsformer som tillämpas i utrikesförvaltningen där Utrikesdepartementet och även andra departement i nära samverkan med utlandsmyndigheterna utarbetar underlag för regeringens ställningstagande inom olika politikområden, torde inte de olika verksamhetsgrenarna inom utrikesförvaltningen vara att bedöma som självständiga i förhållande till varandra i den mening som avses i de nämnda lagrummen.

I princip blir kommunikationen mellan Utrikesdepartementet och utlandsenheterna samt mellan olika utlandsenheter att bedöma på samma sätt som kommunikation mellan olika departement när det gäller tillämpningen av bestämmelser om offentlighet och sekretess.

En handling som förvaras hos en myndighet är allmän om den kommit in till myndigheten eller anses upprättad. En handling

anses upprättad när den skickas i väg från myndigheten. Om en handling inte på detta sätt expedierats blir den allmän när det ärende som handlingen hör till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hör till något bestämt ärende, när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

De handlingar, i pappersform eller via elektroniskt medium, med information och synpunkter i aktuella frågor som utväxlas mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheter blir i dag allmänna när de skickas iväg. Med en-myndighetsorganisationen blir handlingen inte allmän genom att den skickas iväg från utlandsenheten till Utrikesdepartementet eller någon annan del av Regeringskansliet eller till en annan utlandsenhet. Avgörande för om handlingen är allmän blir i stället, om den hör till ett ärende, när detta ärende är slutbehandlat. Hör handlingen inte till ett ärende är den allmän om den justerats eller på annat sätt färdigställts. Frågan om en handling är upprättad i tryckfrihetsförordningens mening kommer i en-myndighetsorganisationen inte så ofta att handla om huruvida handlingen är expedierad utan oftare om handlingen hör till ett särskilt ärende eller om den justerats eller på annat sätt färdigställts.

Konsekvenserna av en organisationsändring lär bli att merparten av handlingarna med det dagliga flödet av information och synpunkter inom utrikesförvaltningen inte blir allmänna handlingar redan när de avsänds utan först när de på annan grund anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening. Exempel på handlingar som får anses upprättade är rapporter från utlandsenhetens chef till Utrikesdepartementet och instruktioner från departementet till utlandsenhetens chef.

En annan praktisk konsekvens av en en-myndighetsorganisation är att större delen av det dagliga informationsflödet mellan de olika enheterna i utrikesförvaltningen inte längre kommer att omfattas av registreringsskyldighet enligt 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Huruvida handlingarna ändå, av annat skäl, behöver registreras i någon form är en administrativ fråga.

Begäran att få ta del av en handling

En ansökan om att få ta del av en handling hos en utlandsmyndighet prövas i dag av myndigheten. Om ansökan avslås kan sökanden överklaga beslutet hos Kammarrätten i Göteborg och i sista hand hos Regeringsrätten.

Den som begär att få ta del av en handling hos Utrikesdepartementet får ett s.k. tjänstemannabesked. Är detta negativt kan sökanden begära ett formellt beslut. Ärendet avgörs i sådana fall som regel av regeringen. Regeringens beslut kan inte överklagas.

I en en-myndighetsorganisation kan man hantera ansökningar hos utlandsenheter på samma sätt som man i dag hanterar ansökningar hos Utrikesdepartementet. Det skulle innebära att den tjänsteman på utlandsenheten som har handlingen i sin vård ger ett tjänstemannabesked. Om detta är negativt och sökanden begär ett formellt beslut överlämnas ansökan till Utrikesdepartementet, som i sin tur ordnar med ett regeringsbeslut. Alternativt kan chefen på utlandsenheten eller den han eller hon utser bemyndigas att på Regeringskansliets vägnar pröva denna kategori av ärenden. Ordningen för överklagande blir i detta senare fall densamma som i dag.

1.10 Diarieföring och arkivering

Det finns ett ganska omfattande och detaljerat regelverk om diarieföring och arkivering inom utrikesförvaltningen. Huvuddragen i detta regelverk redovisas i *Annex 1*.

Diarieföring

Diarieföringen inom utrikesförvaltningen är i en mening redan anpassad till en en-myndighetsorganisation i det att diarieföringen sker i ett gemensamt diarium, tillgängligt för Utrikesdepartementet och de flesta myndigheterna inom utrikesrepresentationen. I och för sig behöver därför en omorganisation inte medföra några större förändringar. De särskilda diaries som finns kan behållas. Likaså får de utlandsenheter som inte har åtkomst till det gemensamma diariet tills vidare fortsätta att föra egna diaries. Den ansvarsfördelning som nu finns, inkluderat Förvaltningsavdelningens roll, kan också i stort behållas.

Med de kommunikationsmöjligheter som numera finns bör det vara möjligt att utföra det faktiska registreringsarbetet antingen på respektive utlandsenhet eller på en gemensam registratorsfunktion på Utrikesdepartementet.

Arkivering

En en-myndighetsorganisation innebär att utlandsenheterna inte kommer att ha några egna arkiv. Deras arkiv kommer på ett eller annat sätt att bli delar i Regeringskansliets arkiv, antingen genom att ingå i Utrikesdepartementets delarkiv eller som ett eget utrikesrepresentationens delarkiv, där handlingarna i sinom tid överlämnas till Regeringskansliets centralarkiv.

I övrigt krävs i princip inga ändringar angående ansvar m.m. Inleveranser kan ske i den ordning som bestäms inom Regeringskansliet. Den nya ordningen hindrar inte att utlandsenheten behåller sina handlingar så länge som det är motiverat av hänsyn till verksamhetens bedrivande.

Honorärkonsulat m.fl.

För honorärkonsulaten finns särskilda, av Regeringskansliet utfärdade föreskrifter om diariet och arkiv (RKF 2009:1). Eftersom honorärkonsulaten inte ingår i myndigheten Regeringskansliet behöver dessa föreskrifter inte ändras till sitt innehåll. En terminologisk anpassning bör dock ske.

De rutiner som tillämpas i fråga om specialattachéers m.fl. utsändas diarieföring och arkivering behöver inte ändras med anledning av en omorganisation.

1.11 Lagar och andra föreskrifter

För att inlemma utrikesrepresentationen i Regeringskansliet krävs ändringar i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

Sammanställningen i *annex 2* ger en bild av vilka lagar och förordningar som kan behöva ändras. I huvudsak är det författningar inom fem departements ansvarsområden, nämligen Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. I flera fall är det enbart

fråga om terminologiska anpassningar till en-myndighetsmodellen, alltså ganska begränsade ändringar av okomplicerad natur.

Utöver ändringar i lagar och förordningar krävs ändringar av motsvarande slag i ett stort antal av de myndighetsföreskrifter som gäller inom utrikesförvaltningen.

Centrala föreskrifter i detta sammanhang är förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet, Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet samt förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

I denna PM redovisas förslag till erforderliga ändringar i instruktionen och arbetsordningen för Regeringskansliet samt i arbetsordningen för Utrikesdepartementet. Här redovisas också förslag till arbetsordning för utrikesrepresentationen, tänkt att ersätta instruktionen för utrikesrepresentationen.

Vidare ges exempel på vilka ändringar som krävs i ett antal av de författningar som angetts i bilagan och som bedömts vara centrala i utrikesrepresentationens verksamhet. Dessa författningar är:

Förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria

Passlagen (1978:302)

Passförordningen (1979:664)

Förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling

Utlänningsförordningen (2006:97)

Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

Förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Arkivlagen (1990:782)

Arkivförordningen (1991:446)

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna

Författningskommentarer återfinns i anslutning till de särskilda bestämmelserna. Ändringar som endast innebär terminologiska anpassningar kommenteras som regel inte.

Annex 1 - Diarier och arkiv inom utrikesförvaltningen²

Diarier och registrering av allmänna handlingar

Utrikesdepartementet

I Utrikesdepartementet finns, liksom vid övriga departement, ett registratorskontor (48 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, RKI).

För registreringen av allmänna handlingar finns det i Utrikesdepartementet flera diarier, i enlighet med bestämmelsen i 49 § RKI om att det i varje departement ska finnas ett eller flera diarier. Enligt nämnda bestämmelse ska diarierna i ett departement föras med hjälp av automatisk databehandling. Så sker med flertalet, men inte samtliga diarier i Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementets arkiv är även registratorskontor för Utrikesdepartementet. Sedan inkommande handlingar registrerats distribueras de, enligt 66 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för utrikesdepartementet, UDAO, till chefen för den enhet som ska handlägga ärendet. Även handlingar som upprättats inom departementet registreras inom arkivet, om inte annat följer av 67–69 §§ UDAO.

Personalsociala ärenden registreras således, enligt 67 § UDAO, i särskilda diarier, som förs av personalkonsulenterna.

Ärenden som rör klagomål mot Sverige inför Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna eller FN:s kommittéer upprättade enligt FN:s konventioner om skydd för mänskliga rättigheter registreras, enligt 67 § UDAO, i ett särskilt diarium, som förs av den tjänsteman som rättschefen bestämmer.

² Baserad på underlag av ämnesrådet Mats Burell.

Ärenden som rör mål vid EU-domstolen eller EU:s förstainstansrätt i vilka Sverige är part eller har begärt att få intervenera eller förfaranden inför domstolarna i vilka Sverige har beretts möjlighet att yttra sig, registreras i ett särskilt diarium. Detsamma gäller för motsvarande mål eller förfaranden inför EFTA-domstolen. Diariet förs av den tjänsteman som chefen för rättssekretariatet bestämmer.

Vid Utrikesdepartementet ansvarar, enligt 49 § RKI, den tjänsteman som bestäms i en arbetsordning för tillsynen över diarieföringen i departementet. Förvaltningschefen eller den som förvaltningschefen bestämmer har, enligt 18 a § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:17) med arbetsordning för Regeringskansliet, tillsyn över diarieföringen i Utrikesdepartementet. Förvaltningschefen har enligt 31 § samma föreskrifter föreskrivit att chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek ska ha tillsyn över diarieföringen vid Utrikesdepartementet. Tillsynen omfattar dock inte de särskilda diariier som förs i Utrikesdepartementet.

Utrikesrepresentationen

Chefen för en utlandsmyndighet ansvarar, enligt 2 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:13) om diarieföring m.m., för att allmänna handlingar registreras. Utrikesdepartementet har i sin mall till arbetsordning för en utlandsmyndighet angett bl.a. att det ska framgå vem som har ansvar för diarieföring av allmänna handlingar.

Utlandsmyndigheterna ska vidare, enligt samma bestämmelse, använda ett av de elektroniska diariier som förs av Utrikesdepartementet enligt 49 § RKI för registrering av allmänna handlingar och för anteckning av uppgifter till stöd för beredning av ärenden, om det inte finns särskilda skäl.

Utlandsmyndigheterna använder, sedan 2008, ett nytt elektroniskt diarium i Utrikesdepartementet som benämns Utrikesförvaltningens diarium, tekniskt baserat på ett nytt webbgränssnitt till Regeringskansliets diariesystem, benämnt RKDiaWebb2. Det ersatte Utrikesdepartementets huvuddiarium detta år samt ett stort antal manuella diariier som tidigare fördes vid varje utlandsmyndighet. Diarienummer i detta diarium föregås av prefixet "UF". Merparten av de allmänna handlingarna inom Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen diaries förs alltså i ett gemensamt diarium.

Exempel på vanliga, särskilda skäl till att inte använda ovan nämnda diarium är att utlandsmyndigheten saknar teknisk åtkomst till Regeringskansliets IT-plattform samt att registreringen helt eller delvis i stället utförs i vissa särskilda verksamhetsstöd, såsom den konsulära databasen eller verksamhetsstödet för handläggning av migrationsärenden och passärenden.

Allmänna handlingar rörande specialattachéers verksamhet diarieförs i utlandsmyndighetens diarium. Några särskilda föreskrifter angående diarieföringen av dessa kategorier av handlingar finns inte.

Regeringskansliet ska, enligt 60 § RKI, ha tillsyn över diarieföringen i utrikesrepresentationen och får också besluta föreskrifter för denna.

Enligt 18 b § RKAÖ är det förvaltningschefen eller den som förvaltningschefen bestämmer som på Regeringskansliets vägnar ska ha tillsyn över diarieföring inom utrikesrepresentationen. Förvaltningschefen får på Regeringskansliets vägnar besluta föreskrifter om utrikesrepresentationens diarieföring. Förvaltningschefen har i 31 § Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Förvaltningsavdelningen delegerat till chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek att ha tillsyn över diarieföringen vid utrikesrepresentationen.

Förvaltningschefen har beslutat föreskrifter (RKF 2009:13) för diarieföring vid myndigheter inom utrikesrepresentationen. Vad som sägs om utlandsmyndighet i föreskrifterna gäller även Svenska institutet i Alexandria samt Stockholmsbaserad ambassadör.

För honorärkonsulat gäller Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:1) om diariet och arkiv vid honorärkonsulat. Enligt dessa bestämmelser svarar honorärkonsuln för att de handlingar som hör till konsulatets verksamhet registreras i ett diarium. Den överordnade utlandsmyndigheten har tillsyn över diarieföringen.

Arkivering och arkivvård

Arkivmyndigheterna ska, enligt 7 § andra stycket arkivlagen (1990:782) inte ha tillsyn över bl.a. regeringen, myndigheter inom regeringens kansli eller utrikesrepresentationen. Inte heller bestämmelsen i 6 § arkivförordningen (1991:446) om arkivbildning vid ändring av en myndighets organisation eller arbetssätt eller bestämmelserna i 11–19 §§ med bemyndiganden för Riksarkivet, eller förutsättningar för över-

lämnanden till statliga arkivmyndighet och underrättelseskyldighet vid ombyggnad av arkivlokal gäller dessa myndigheter.

Utrikesdepartementet

I Regeringskansliets arkiv ingår ett delarkiv för Utrikesdepartementet, på samma sätt som att det ingår ett delarkiv för varje annat departement, i enlighet med 53 § RKI.

Handlingarna från regeringens och Regeringskansliets handläggning av ett ärende som avgjorts av regeringen eller av Regeringskansliet ska, enligt 5 och 6 §§ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2005:15) om arkiv m.m. bilda en akt för varje ärende. Akten ska arkiveras inom tre veckor från det att avgörandet i ärendet expedierades. Dessa bestämmelser gäller även för Utrikesdepartementet.

Akter i regeringsärenden ska bilda särskilda aktserier departementsvis och kronologiskt. Inom varje serie ordnas akterna i tidsföljd, efter dagen för avgörandet i ärendet. Även dessa bestämmelser gäller för Utrikesdepartementet.

Därutöver har Utrikesdepartementet i interna föreskrifter den 3 december 2001 bestämt vilka beslut av Regeringskansliet som tas in i Utrikesdepartementets protokoll, att departementets protokoll förs i tre skilda serier, som hålls ordnade vid rättssekretariatet samt, såvitt avser serie 1 (föreskrifter), att handläggaren ska svara för att akten snarast lämnas till arkivet för arkivering i en särskild arkivserie.

I Regeringskansliet finns en kansliarkivarie, som utses av regeringen. Kansliarkivarie är chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek. Kansliarkivarien har ett övergripande ansvar för att de mål för arkivbildningen som anges i arkivlagen (1990:782) uppnås i Regeringskansliet. Kansliarkivarien ska verka för enhetlighet inom Regeringskansliet i frågor om arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar. Kansliarkivarien ska samråda med Riksarkivet i arkivfrågor som har principiell betydelse.

Chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek är även arkivansvarig för delarkivet för Utrikesdepartementet och har tillsyn över arkivbildning, arkivvård, utlån av arkivhandlingar och gallring av allmänna handlingar i delarkivet för Utrikesdepartementet, enligt samma bestämmelser i Regeringskansliets och Förvaltningsavdelningens arbetsordningar som reglerar diarieföringen.

En enhetschef i Utrikesdepartementet får slutligen, enligt 52 § UDAO, inom sitt verksamhetsområde besluta att skrivelser i

ärenden, som inte ska avgöras av regeringen, Regeringskansliet eller annan, ska läggas till handlingarna (ad acta).

Utrikesrepresentationen

I 46 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesförvaltningen finns en bestämmelse om att det vid en utlandsmyndighet ska finnas ett arkiv.

En utlandsmyndighets lokaler ska, enligt 15 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2004:3) om säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna, vara indelade i en *inre* och en *yttre* avdelning, om inte Regeringskansliet bestämmer något annat för ett särskilt fall. Utlandsmyndigheter som tidigare administrerades av Sida har regelmässigt både en arkivlokal i den inre avdelningen ("inre arkiv") och en arkivlokal i den yttre avdelningen ("yttre arkiv") för att underlätta för lokalanställda att registrera och arkivera handlingar i arkiv. Utrikesdepartementet har i sin mall till arbetsordning för en utlandsmyndighet angett bl.a. att det ska framgå vem som har ansvaret för det yttre arkivet, respektive vem som har ansvaret för det inre arkivet.

Av 6–8 §§ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:13) om diarieföring m.m. framgår att handlingar från handläggning av en utlandsmyndighets ärende eller sådant faktiskt handlande som utgör en sammanhållen aktivitet hos en utlandsmyndighet ska bilda en akt. Akten ska arkiveras inom tre veckor från det att avgörandet i ärendet expedierats eller, om avgörandet inte expedieras, inom tre veckor från dagen för avgörandet. Akter ska ordnas enligt Regeringskansliets aktivitetskategorier.

Av förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer följer att specialattachés arkivhandlingar ingår i arkivet i den utlandsmyndighet där specialattachén är placerad, om inte chefen för utlandsmyndigheten beslutar annat.

Att utlandsmyndigheten har ett självständigt ansvar för sitt arkiv följer av 4 § arkivlagen (1990:782) där en myndighets ansvar för sitt arkiv slås fast.

Chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek har tillsyn över arkivbildning, arkivvård, utlån av arkivhandlingar och gallring av allmänna handlingar i delarkivet för Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen enligt samma bestämmelser i Regeringskansliets och Förvaltningsavdelningens arbetsordningar som reglerar diarieföringen.

Kansliarkivarien har däremot inget ansvar för utrikesrepresentationens arkiv.

Arkivhandlingar från delarkiven lämnas, enligt 53 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet till Regeringskansliets centralarkiv med jämna mellanrum. Arkivhandlingar ska, enligt 10 § RKF 2005:15, överlämnas från departementen till centralarkivet vid de tidpunkter och på det sätt som kansliarkivarien och den som är arkivansvarig i departementet kommer överens om. Någon sådan med Utrikesdepartementet beredd överenskommelse föreligger emellertid inte.

Motsvarande tydlig bestämmelse om vård av allmänna handlingar och prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar saknas, såvitt avser utlandsmyndigheten.

En utlandsmyndighet får, dock, enligt 14 § RKF 2009:13, överlämna handlingar till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) för förvaring efter beslut av chefen för Regeringskansliet Arkiv & Bibliotek. Sådana överlämnanden sker regelbundet.

Annex 2 – Författningar som bör ses över vid en en-myndighetsreform

Gällande författningar i SFS som innehåller minst en av ordstammarna ambassad, beskickning, konsulat, utlandsmyndighet, utrikesförvaltning eller utrikesrepresentation, redovisade per departement.

De författningar som berörs av ändringsförslag i avsnitt 2 har markerats med asterisk.

<i>Dep.</i>	<i>SFS</i>	<i>Rubrik</i>
SB	1996:1515*	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
Ju	1967:294	Sjöförklaringskungörelse (1967:294)
Ju	1969:12	Lag (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 19 maj 1956 om frakttavtalet vid internationell godsbefordran på väg
Ju	1969:123	Kungörelse (1969:123) om äktenskapscertifikat
Ju	1970:428	Delgivningslag (1970:428)
Ju	1970:86	Lag (1970:86) om befrielse för utländsk konsul från skyldighet att avlägga vittnesmål m.m.
Ju	1975:927	Fartygsregisterförordning (1975:927)
Ju	1977:937*	Förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.
Ju	1978:302*	Passlag (1978:302)
Ju	1979:369	Folkomröstningslag (1979:369)
Ju	1979:664*	Passförordning (1979:664)
Ju	1982:268	Lag (1982:268) om Sveriges riksvapen
Ju	1985:193	Lag (1985:193) om internationell järnvägstrafik

Ju	1986:1042	Lag (1986:1042) om verkställighet av vissa utländska beslut om rättegångskostnader
Ju	1989:152	Lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten
Ju	1994:1009	Sjölag (1994:1009)
Ju	1997:698*	Förordning (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling
Ju	1999:81	Polisdataförordning (1999:81)
Ju	2000:836	Förordning (2000:836) om Schengens informationssystem
Ju	2001:720	Förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen
Ju	2005:661	Förordning (2005:661) om nationellt identitetskort
Ju	2005:837	Vallag (2005:837)
Ju	2006:97*	Utlänningsförordning (2006:97)
Ju	2009:264	Förordning (2009:264) om hindersprövning för vigsel inför svensk vigselförrättare utomlands
Ju	2009:400	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Ju	2009:641*	Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
UD	1964:19	Krigshandelslag (1964:19)
UD	1973:519	Kungörelse (1973:519) om utlandsmyndighets medverkan vid översändande av sjömäns och vissa andra arbetstagares löne medel från utlandet till Sverige
UD	1973:521	Kungl.Maj:ts Kungörelse (1973:521) om ersättning i vissa fall då sjöman medtages på svenskt fartyg
UD	1974:122	Kungl.Maj:ts Kungörelse (1974:122) om immunitet och privilegier för vissa konsulat m.m.
UD	1975:490	Lag (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.
UD	1976:661	Lag (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall
UD	1981:632	Lag (1981:632) om tidsbegränsning av anställning av marknadssekreterare m.fl.
UD	1982:29	Förordning (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd

UD	1988:1093	Förordning (1988:1093) med instruktion för handelssekreterare
UD	1989:810	Förordning (1989:810) om avgift för efterforskning av personer bosatta utomlands
UD	1990:1108*	Förordning (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna
UD	1991:1379	Förordning (1991:1379) om handläggning av sjöfartsärenden vid utlandsmyndigheterna
UD	1991:360	Förordning (1991:360) med instruktion för Utrikesförvaltningens antagningsnämnd
UD	1992:1035	Lag (1992:1035) om immunitet och privilegier för ministerrådsmöten och ämbetsmannakommittémöten inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)
UD	1992:192	Tjänsteexportförordning (1992:192)
UD	1992:247*	Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
UD	1994:1543	Förordning (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.
UD	1994:1547	Lag (1994:1547) om tullfrihet m.m.
UD	1994:1605	Förordning (1994:1605) om tullfrihet m.m.
UD	1997:691*	Förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna
UD	2003:491*	Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd
UD	2006:275	Förordning (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet
UD	2007:1224	Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet
UD	2007:1371	Förordning (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
UD	2009:1514	Lag (2009:1514) om immunitet för stater och deras egendom
Fö	1996:930	Förordning (1996:930) om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands
Fö	2003:789	Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
Fö	2006:942	Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Fö	2008:1002	Förordning (2008:1002) med instruktion för Myn- digheten för samhällsskydd och beredskap
S	1955:105	Kungörelse (1955:105) om tillämpning av en mellan Sverige, Danmark och Norge den 19 mars 1955 träffad överenskommelse rörande underlättande av den sanitära kontrollen över trafiken mellan länd- erna
S	1977:284	Förordning (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd
S	1979:56	Förordning (1979:56) om tillämpning av en kon- vention den 5 maj 1978 mellan Sverige och Grek- land rörande social trygghet
S	1981:208	Förordning (1981:208) om tillämpning av en kon- vention den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet rörande social trygghet
S	1982:249	Förordning (1982:249) om tillämpning av en kon- vention den 4 januari 1980 mellan Sverige och Marocko om social trygghet
S	1982:887	Förordning (1982:887) om tillämpning av en kon- vention den 25 september 1979 mellan Sverige och Italien om social trygghet
S	1984:555	Förordning (1984:555) om tillämpning av en kon- vention den 4 februari 1983 mellan Sverige och Spanien om social trygghet
S	1989:102	Förordning (1989:102) om tillämpning av en överens- kommelse den 14 februari 1989 mellan Sverige och Australien om sjukvård åt tillfälliga besökande
S	1991:1472	Förordning (1991:1472) om psykiatrisk tvångs- vård och rättspsykiatrisk vård
S	1992:63	Förordning (1992:63) om tillämpning av en över- enskommelse mellan Sverige och Australien den 6 december 1991 i fråga om arbetstillstånd m. m.
S	1997:192	Lag (1997:192) om internationell adoptionsför- medling
S	1997:265	Förordning (1997:265) om tillämpning av kon- ventionen den 21 mars 1996 mellan Sverige och Österrike om social trygghet

S	1998:185	Förordning (1998:185) om tillämpning av en överenskommelse mellan Sverige och Litauen om sjukvård åt tillfälliga besökande
S	1998:186	Förordning (1998:186) om tillämpning av en överenskommelse mellan Sverige och Lettland om sjukvård åt tillfälliga besökande
S	1998:674	Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
S	1999:799	Socialförsäkringslag (1999:799)
S	2005:234	Lag (2005:234) om konvention mellan Sverige och Turkiet om social trygghet
S	2006:286	Lag (2006:286) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile
S	2008:552	Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands
S	2008:553	Förordning (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands
Fi	1958:401	Förordning (1958:401) om skyldighet för Skatteverket att lämna underrättelse om fransk medborgares dödsfall, m.m.
Fi	1977:580	Förordning (1977:580) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Tanzania
Fi	1979:1152	Fastighetstaxeringslag (1979:1152)
Fi	1979:57	Förordning (1979:57) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Rumänien
Fi	1980:864	Förordning (1980:864) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Tjeckoslovakien
Fi	1982:1227	Förordning (1982:1227) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Sovjetunionen
Fi	1982:70	Förordning (1982:70) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Jugoslavien
Fi	1982:709	Lag (1982:709) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ungern
Fi	1982:985	Förordning (1982:985) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Ungern
Fi	1983:203	Lag (1983:203) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Japan
Fi	1983:476	Förordning (1983:476) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Tunisien

Fi	1983:769	Förordning (1983:769) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Japan
Fi	1983:857	Förordning (1983:857) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Italien
Fi	1983:858	Förordning (1983:858) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Bangladesh
Fi	1984:1042	Förordning (1984:1042) om pensionsvillkor för icke-svenska medborgare som är lokalanställda vid svenska utlandsmyndigheter
Fi	1984:809	Förordning (1984:809) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Sri Lanka
Fi	1984:932	Förordning (1984:932) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige samt Storbritannien och Nordirland
Fi	1985:49	Förordning (1985:49) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige samt Trinidad och Tobago
Fi	1987:988	Förordning (1987:988) om överenskommelse mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater om ömsesidig skattebefrielse för luft- och sjöfartsföretag
Fi	1988:243	Förordning (1988:243) om grupplivförsäkring för vissa lokalanställda arbetstagare vid svenska utlandsmyndigheter
Fi	1991:481	Folkbokföringslag (1991:481)
Fi	1991:586	Lag (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta
Fi	1992:858	Lag (1992:858) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Österrike
Fi	1993:1229	Indrivningsförordning (1993:1229)
Fi	1993:527	Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.
Fi	1993:528	Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning
Fi	1994:1563	Lag (1994:1563) om tobaksskatt
Fi	1994:1564	Lag (1994:1564) om alkoholskatt
Fi	1994:1617	Lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater
Fi	1994:1776	Lag (1994:1776) om skatt på energi
Fi	1994:200	Mervärdesskattelag (1994:200)
Fi	1994:223	Mervärdesskatteförordning (1994:223)

Fi	1994:224	Förordning (1994:224) om återbetalning av mer- värdesskatt och vissa punktskatter till hjälp- organisationer, utländska beskickningar m.fl.
Fi	1994:692	Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar
Fi	1995:1338	Lag (1995:1338) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Argentina
Fi	1996:1510	Lag (1996:1510) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Luxemburg
Fi	1996:1512	Lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna
Fi	1996:1524	Förordning (1996:1524) med regeringens arbets- givarnyckel
Fi	1997:909	Förordning (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner
Fi	1997:918	Lag (1997:918) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Indien
Fi	1997:919	Lag (1997:919) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Kazakstan
Fi	1998:1652	Lag (1998:1652) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Albanien
Fi	1999:1229	Inkomstskattelag (1999:1229)
Fi	2000:980	Socialavgiftslag (2000:980)
Fi	2004:1051	Lag (2004:1051) om skatteavtal mellan Sverige och Chile
Fi	2004:874	Lag (2004:874) om skatteavtal mellan Sverige och Malaysia
Fi	2005:248	Lag (2005:248) om skatteavtal mellan Sverige och Polen
Fi	2005:456	Lag (2005:456) om skatteavtal mellan Sverige och Nigeria
Fi	2007:755	Förordning (2007:755) om det allmänna myn- dighetsregistret
U	2007:81	Förordning (2007:81) om utbildning och stats- bidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige
M	1968:45	Atomansvarighetslag (1968:45)

N	1973:282	Sjömanslag (1973:282)
N	1980:424	Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
N	1980:789	Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg
N	1984:831	Mönstringsförordning (1984:831)
N	1985:1076	Förordning (1985:1076) om parkeringsplats för utländska beskickningars fordon
N	1989:532	Lag (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg
N	1990:717	Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor
N	1994:1162	Förordning (1994:1162) om skeppsmätning
N	2001:558	Lag (2001:558) om vägtrafikregister
N	2001:650	Förordning (2001:650) om vägtrafikregister
N	2001:651	Förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner
N	2001:652	Förordning (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet
N	2003:364	Fartygssäkerhetslag (2003:364)
N	2003:438	Fartygssäkerhetsförordning (2003:438)
N	2005:205	Förordning (2005:205) om stöd till investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler som används för offentlig verksamhet
N	2009:689	Förordning (2009:689) om statligt stöd till solceller
IJ	2001:218	Medborgarskapsförordning (2001:218)
Ku	1989:41	Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst
Ku	1990:782*	Arkivlag (1990:782)
Ku	1991:446*	Arkivförordning (1991:446)

1 Förslag till ändringar i lagar och andra föreskrifter

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

dels att 4 och 60 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 60 § ska utgå,

dels att 2, 3, 6, 18, 32, 34–38, 41, 43 a, och 62 §§, rubrikerna närmast före 3 och 32 §§ samt avsnitten 3.1 och 3.3 i bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I Regeringskansliet ingår

Statsrådsberedningen (SB),

Justitiedepartementet (Ju),

Utrikesdepartementet (UD), Utrikesdepartementet (UD)
med utrikesrepresentationen,

Försvarsdepartementet (Fö),

Socialdepartementet (S),

Finansdepartementet (Fi),

Utbildningsdepartementet (U),

Jordbruksdepartementet (Jo),

Miljödepartementet (M),

Näringsdepartementet (N),

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJ),

Kulturdepartementet (Ku),
Arbetsmarknadsdepartementet (A), och
Regeringskansliets förvaltningsavdelning (FA).

Vad som sägs i denna förordning om departement gäller också Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Kommentarer till 2 §

Enligt förslaget är Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen en del av Regeringskansliet. Av författningstekniska och även praktiska skäl har beteckningarna Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, med den innebörd de har i dag, behållits.

Regeringskansliet och utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen.

I utrikesrepresentationen ingår

1. beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter),

2. Svenska institutet i Alexandria, samt

3. honorärkonsulat och konsularagenturer.

Föreskrifter om utrikesrepresentationen finns i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Utrikesrepresentationen

3 §

I utrikesrepresentationen ingår beskickningar, delegationer vid internationella organisationer samt karriärkonsulat (utlandsenheter).

Till utrikesrepresentationen hör Svenska institutet i Alexandria samt honorärkonsulat och konsularagenturer.

Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, med vad som enligt andra stycket hör till den, utgör tillsammans utrikesförvaltningen.

Kommentarer till 3 §

I förslaget klargörs vilka organ som ingår i utrikesrepresentationen. Det är *utlandsenheterna*, som helt motsvarar de nuvarande *utlandsmyndigheterna*. Utlandsenheterna ingår i förvaltningsmyndigheten Regeringskansliet. Det gör däremot inte Svenska institutet i Alexandria, som är en särskild myndighet under Regeringskansliet, och inte heller honorärkonsulat och konsularagenter. Den anknytning dessa organ har till utrikesrepresentationen har beskrivits så att de hör till utrikesrepresentationen.

I tredje stycket slås fast vad beteckningen utrikesförvaltningen omfattar.

4 § Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet.

Regeringskansliet beslutar i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet.

Regeringskansliet får överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

Kommentarer till 4 §

Om utrikesrepresentationen uppgår i Regeringskansliet blir 4 § överflödig.

De beslutsregler som finns i andra och tredje styckena ersätts av 30 § instruktionen för Regeringskansliet samt 2, 7 och 13 §§ arbetsordningen för Regeringskansliet.

6 §

Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen.

Chefen för Utrikesdepartementet är också chef för utrikesrepresentationen.

Kommentar till 6 §

För tydlighets skull klargörs i andra stycket att chefskapet för Utrikesdepartementet innefattar också chefskap för utrikesrepresentationen.

18 §

Frågor om att lämna ut allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall eller om sökanden begär det, ska en sådan fråga prövas av ett statsråd i departementet eller – när det gäller handlingar hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning – av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Första stycket ska också tillämpas på handlingar hos utrikesrepresentationen. Då ska det som sägs där om departement och statsråd i departementet i stället gälla utrikesrepresentationen och statsråd i Utrikesdepartementet.

Kommentar till 18 §

Bestämmelsen i andra stycket klargör att det förfarande som tillämpas i ärenden om utlämnande av allmän handling i Regeringskansliet också ska tillämpas i utrikesrepresentationen.

Arbetsordning

Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet. Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen.

Arbetsordningar och andra föreskrifter

32 §

Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet. Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen *och utrikesrepresentationen*.

Regeringskansliet får även meddela föreskrifter om

1. konsulärt ekonomiskt bistånd enligt vad som anges i 5 § samt 17 § första stycket och andra stycket 1 lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,

2. bistånd till medborgare i länder inom Europeiska unionen och medborgare i Island och Norge som lämnas med stöd av 14 § samt om ersättning åt utlandsenheterna för utgifter och kostnader för sådant bistånd,

3 åtgärder som en utlandsenhet ska vidta när en person med hemvist i Sverige eller en svensk medborgare med hemvist i utlandet har avlidit utomlands,

4. åtgärder som en utlandsenhet ska vidta i kvarlåtenskapsärenden,

5. avgiftsbeläggning av näringslivsfrämjande tjänster vid utlandsenheterna.

Kommentarer till 32 §

Av förslaget följer att en särskild arbetsordning kan beslutas för utrikesrepresentationen. Ett alternativ är att ha gemensam arbetsordning för Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. Vi föreslår dock en särskild arbetsordning för utrikesrepresentationen och har utarbetat ett förslag till en sådan, se avsnitt 2.5.

Andra stycket motsvarar 41 § instruktionen för utrikesrepresentationen.

34 §

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, chefs tjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen, personaldi rektor, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokoll chef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Detta gäller också anställning som generalkonsul, minister, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsmyndighet*.

Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, chefs tjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen, personaldi rektor, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokoll chef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision. Detta gäller också anställning som generalkonsul, minister, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsenhet*.

35 §

I de fall där regeringen fattar beslut om anställning fastställer regeringen lönen. Lönen för inspektör, protokollchef, ambassadör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision fastställs dock av Regeringskansliet. Detta gäller också för den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsmyndighet*.

I övriga fall fastställer Regeringskansliet lönen.

36 §

Vid anställning av kansli-sekreterare, departementssekreterare, avdelningsdirektör, kansli-råd, ämnesråd eller sakkunnig *samt vid anställning med placering i utrikesförvaltningen* behöver Regeringskansliet inte informera om anställningen enligt 6 § anställningsförordningen (1994:373).

I de fall där regeringen fattar beslut om anställning fastställer regeringen lönen. Lönen för inspektör, protokollchef, ambassadör, departementsråd och chef för Regeringskansliets internrevision fastställs dock av Regeringskansliet. Detta gäller också för den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsenhet*.

Vid anställning av kansli-sekreterare, departementssekreterare, avdelningsdirektör, kansli-råd, ämnesråd eller sakkunnig behöver Regeringskansliet inte informera om anställningen enligt 6 § anställningsförordningen (1994:373). *Detsamma gäller vid anställningar med vilka det följer en skyldighet för arbetstagaren att tjänstgöra inom utrikesrepresentationen.*

Ett meddelande om att någon har anställts ska genast lämnas till dem som har sökt anställningen.

Kommentarer till 36 och 37 §§

De föreslagna ändringarna innebär enbart anpassningar till den terminologi som numera används i anställningsbeslut. Någon saklig ändring är inte avsedd.

37 §

Regeringen beslutar om tjänstgöringsort för de tjänstemän som är *placerade i utrikesförvaltningen och som är anställda genom beslut av regeringen.*

Regeringen beslutar om tjänstgöringsort för de tjänstemän som är *anställda genom beslut av regeringen och som är skyldiga att tjänstgöra inom utrikesrepresentationen.*

38 §

Den som är expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, chefs-tjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen, personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, ambassadör, departementsråd eller chef för Regeringskansliets internrevision anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt. Detta gäller också den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsmyndighet*.

Den som är expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, chefs-tjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen, personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, ambassadör, departementsråd eller chef för Regeringskansliets internrevision anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt. Detta gäller också den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en *utlandsenhet*.

Förvaltningschefen anställs för en bestämd tid.

41 §

Personalansvarsnämnden prövar följande frågor för anställda i Regeringskansliet eller i en kommitté *och för svenska medborgare som är anställda vid en utlandsmyndighet*:

Personalansvarsnämnden prövar följande frågor för anställda i Regeringskansliet eller i en kommitté:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning.

Detta gäller dock inte den som är anställd enbart för arbete vid en utlandsenhet (lokanställd) och som inte är svensk medborgare.

Kommentarer till 41 §

Paragrafen har i förtydligande syfte kompletterats med en definition av uttrycket "lokanställd". I övrigt är det fråga om en ren konsekvensändring.

43 a §

När det gäller anställda i Regeringskansliet, *utrikesrepresentationen* och kommittéerna utövar Regeringskansliet arbetsgivarens befogenheter enligt centrala kollektivavtal, om något annat inte följer av förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel.

När det gäller anställda i Regeringskansliet och kommittéerna utövar Regeringskansliet arbetsgivarens befogenheter enligt centrala kollektivavtal, om något annat inte följer av förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel.

Kommentarer till 43 a, 60 och 62 §§

Ändringarna i 43 a och 62 §§ följer av att utrikesrepresentationen uppgår i Regeringskansliet.

Av nämnda skäl blir 60 § överflödig. Den kontroll av diarieföring och arkiv som sker i dag och som i huvudsak utövas av Förvaltningsavdelningen fortsätter som tidigare, se avsnitt 1.10, även om den får formen av myndighetsintern kontroll.

I 59 § finns bemyndigande för Regeringskansliet att meddela föreskrifter om diarieföring, arkivhantering m.m. hos Regeringskansliet.

*Tillsyn över diari föring och arkiv
inom utrikesrepresentationen*

60 §

*Regeringskansliet ska ha tillsyn
över diari föring och arkiv inom
utrikesrepresentationen och får också
besluta föreskrifter om utrikesrepre-
sentationens diari föring, arkivbild-
ning, arkivvård, gallring av allmän-
na handlingar och utlåning av arkiv-
handlingar.*

62 §

Regeringskansliets internrevision ska följa de föreskrifter om intern revision som anges i denna instruktion.

Regeringskansliets internrevision ska utföra internrevision av all verksamhet inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och utrikesrepresentationen.

Regeringskansliets internrevision ska utföra internrevision av all verksamhet inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Denna förordning träder i kraft den

3 Utrikesdepartementet

3.1 Förvaltningsärenden

Förvaltningsärenden som gäller

utseende av svenska ledamöter i internationella domstolar samt i andra internationella organ för övervakning av efterlevnaden av konventioner som rör mänskliga rättigheter,

passlagen (1978:302) när det gäller <i>passmyndigheter i utlandet</i> samt när det gäller diplomatpass och tjänstepass,	passlagen (1978:302) när det gäller <i>pass</i> i utlandet, diplomatpass och tjänstepass,
---	---

UD-viseringar,

3.3 Myndigheter m.fl.¹

Svenska institutet i Alexandria

¹ Ändringen innebär att orden "Svenska beskickningar och konsulat samt delegationer vid internationella organisationer" tas bort från förteckningen.

1.2 Förslag till föreskrifter om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2009:17) med arbetsordning för Regeringskansliet

Med stöd av 32 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet föreskriver Regeringskansliet att 6 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Chefen för Utrikesdepartementet beslutar på Regeringskansliets vägnar om

1. agremang för beskickningschefer, erkännande av konsuler och förhandsgodkännande av försvarsattachéer,

2. underrättelser till en sändande stat om att beskickningschefen eller en medlem av beskickningens diplomatiska personal är persona non grata eller att någon annan medlem av beskickningspersonalen inte är önskvärd,

3. underrättelser till en sändande stat om att en konsul är persona non grata eller att någon annan medlem av konsulatspersonalen inte är önskvärd,

4. svar på motiverade yttranden från kommissionen,

5. *personalen i utrikesrepresentationen och andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om inte något annat är särskilt föreskrivet,*

6. betalningsanstånd och eftergift enligt 14 och 17 §§ förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar,

7. överlämnande åt en *utlandsmyndighet* att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som ska prövas av Regeringskansliet enligt föreskrifter i någon annan förordning än förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, och

5. *arbetsordning för utrikesrepresentationen och andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om inte något annat är särskilt föreskrivet,*

7. överlämnande åt en *utlandsenhet* att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som ska prövas av Regeringskansliet enligt föreskrifter i någon annan förordning än förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, och

8. upprätthållande av säkerheten för sekretessbelagda uppgifter enligt Europeiska rådets säkerhetsföreskrifter samt enligt Sveriges åtaganden om detta i överenskommelser med Västeuropeiska unionen och Nato inom ramen för samarbetet Partnerskap för fred.

Kommentarer

Enligt förslaget i 6 § 5 bemyndigas chefen för Utrikesdepartementet att på Regeringskansliets vägnar besluta om den arbetsordning för utrikesrepresentationen som avses ersätta den nu gällande instruktionen för utrikesrepresentationen.

Bemyndigandet i övrigt i 6 § 5, som omfattar personalfrågor och annan administration, ändras inte i sak.

Dessa föreskrifter träder i kraft den

1.3 Förslag till föreskrifter om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet

Regeringskansliet föreskriver, med stöd av 32 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, att i 19, 26, 28, 32, 33, 35, 58, 62 och 63 §§ Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet samt i bilagan till föreskrifterna ordet "utlandsmyndighet" i olika böjningsformer ska bytas ut mot "utlandsenhet" i motsvarande form.

Dessa föreskrifter träder i kraft den

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs att förordningen (1972:247) med instruktion för utrikesrepresentationen ska upphöra att gälla vid utgången av

Kommentarer

Som en följd av att utlandsmyndigheterna förlorar sin myndighetsstatus upphävs den nu gällande instruktionen. Den ersätts med en arbetsordning för utrikesrepresentationen, som innehåller flertalet av bestämmelserna i instruktionen. För jämförelse, se kommentaren till arbetsordningen.

Som komplement till arbetsordningen för utrikesrepresentationen ska det för varje utlandsenhet finnas en individuellt anpassad särskild arbetsordning.

1.5 Förslag till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för utrikesrepresentationen

Regeringskansliet föreskriver följande med stöd av 32 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Kommentarer

Bestämmelserna i detta förslag till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för utrikesrepresentationen överensstämmer, med några få undantag, i sak med motsvarande bestämmelser i den nu gällande instruktionen för utrikesrepresentationen.

Formella ändringar till följd av att utrikesrepresentationen inlemmas i Regeringskansliet och rent språkliga ändringar kommenteras som regel inte.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i 25 § första stycket instruktionen om att utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende är direkt underställda Regeringskansliet behövs inte i en en-myndighetsorganisation. Relationen mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen förblir i praktiken densamma som tidigare.

Inte heller finns någon motsvarighet i arbetsordningen till bestämmelsen i 33 § i instruktionen om att chefen för en utlandsmyndighet ska underrätta utrikesdepartementet om att chefen tillträder eller frånträder sin befattning. Bestämmelsen har ansetts onödig.

Bemyndigandena för Regeringskansliet att meddela föreskrifter rörande utrikesrepresentationen (40 § instruktionen för utrikesrepresentationen) har utgått, eftersom de täcks av en motsvarande bestämmelse i 32 § instruktionen för Regeringskansliet.

Bestämmelserna i 41 § har överförts till ett andra stycke i 32 § instruktionen för Regeringskansliet.

Som delar av Regeringskansliet kommer utlandsenheterna inte att ha särskilda arkiv. För arkivhantering kommer, liksom för närvarande, de föreskrifter att gälla som beslutas av Regeringskansliet.

Bestämmelserna i 45 § instruktionen för utrikesrepresentationen om dokumentation av utlandsmyndigheters beslut motsvaras av 51 § instruktionen för Regeringskansliet.

Bestämmelserna om överklagande av utlandsmyndighets beslut i 48 § har utgått. I stället blir bestämmelsen i 66 § instruktionen för Regeringskansliet tillämplig på beslut som fattats av en utlandsenhet.

Bestämmelsen i 49 § om att myndighetsförordningen (2007:515) inte ska tillämpas inom utrikesrepresentationen har utgått. I stället kommer 1 § andra stycket instruktionen för Regeringskansliet med samma innebörd att gälla.

Utrikesrepresentationen

1 § Föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och ledning finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. I utrikesrepresentationen ingår enligt dessa föreskrifter beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsenheter). Till utrikesrepresentationen hör Svenska institutet i Alexandria samt honorärkonsulat och konsularagenturer.

Av förordningen följer vidare att utrikesrepresentationen är en del av Regeringskansliet och att chefen för Utrikesdepartementet också är chef för utrikesrepresentationen.

I Utrikesdepartementet finns ett gemensamt kansli för Sveriges sändebud i vissa länder. I fråga om detta kansli och de sändebuden tillämpas bestämmelserna i dessa föreskrifter om beskickningar och enhetschefer i tillämpliga delar samt de särskilda föreskrifter i övrigt som Regeringskansliet meddelar.

2 § En beskickning benämns ambassad eller legation.

En delegation vid en internationell organisation benämns delegation eller representation.

Ett karriärkonsulat är ett konsulat som leds av en utsänd tjänsteman.

Om något annat inte anges eller framgår av sammanhanget, förstås i denna arbetsordning med konsul även generalkonsul och vicekonsul och med konsulat även generalkonsulat och vicekonsulat.

Kommentar till 2 §

Bestämmelsen i 2 § tredje stycket i instruktionen om att den gäller bara karriärkonsuler och karriärkonsulat har ersatts med bestämmelser av samma innebörd i de paragrafer där det behövs.

3 § I utrikesrepresentationen ingår de beskickningar, delegationer och karriärkonsulat som anges i *bilaga 1*.

Av bilagan framgår också vilka honorärkonsulat som hör till utrikesrepresentationen.

Kommentarer till 3 §

Paragrafen har ingen motsvarighet i instruktionen. Vi har bedömt det vara av värde från informationssynpunkt att arbetsordningen alltid innehåller en aktuell förteckning över samtliga enheter inom utrikesrepresentationen och även honorärkonsulat.

Beskickningarnas och karriärkonsulatens uppgifter

Bevakning av utvecklingen i verksamhetslandet

4 § En beskickning ska följa den politiska, ekonomiska, kommersiella, rättsliga, sociala, vetenskapliga och kulturella utvecklingen, de internationella biståndsfrågorna samt frågor som gäller mänskliga rättigheter, flyktingar och migration i verksamhetslandet. Den ska också på andra områden skaffa sig kännedom om förhållanden som är av intresse för Sverige eller för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet.

5 § Ett karriärkonsulat ska inhämta kännedom om de förhållanden inom distriktet som är av större vikt eller i övrigt är av intresse för Sverige eller för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet. Konsulatet ska särskilt hålla sig förtroget med de ekonomiska, rättsliga och sociala förhållandena, med förhållandena på

flykting- och migrationsområdet samt med utvecklingen på sjöfartens och luftfartens områden.

Europeiska unionen

6 § Beskickningar och karriärkonsulat ska i sin verksamhet särskilt bevaka frågor som berör Sverige som medlem i Europeiska unionen.

Rapportering

7 § Beskickningar och karriärkonsulat ska i rapporter till Utrikesdepartementet redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget.

Sverigefrämjande verksamhet

8 § Beskickningar och karriärkonsulat ska bidra till att uppfylla de av riksdagen fastställda målen att öka tillväxten och sysselsättningen i Sverige genom att främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel, skapa intresse för svenska varor och tjänster samt projektexport, och i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare. Bestämmelser om att Sveriges exportråd får planera och leda exportfrämjande verksamhet inom utrikesrepresentationen finns i lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.

Beskickningar och karriärkonsulat ska samarbeta med handelssekreterare eller med en organisation som stöds av Exportrådet och som har huvudansvar för det exportfrämjande arbetet i verksamhetslandet.

I länder som saknar handelssekreterare eller en sådan organisation som avses i andra stycket har beskickningar och karriärkonsulat ett huvudansvar för den exportfrämjande verksamheten. De ska samverka med Sveriges exportråd vid utformningen av verksamheten.

9 § Beskickningar och karriärkonsulat ska skapa intresse för Sverige som investeringsland genom att bistå Myndigheten för utländska investeringar i Sverige samt andra myndigheter och organisationer som har till uppgift att främja utländska investeringar i Sverige.

Beskickningar och karriärkonsulat ska, i verksamhetsländer där detta är lämpligt, även skapa intresse för Sverige som turistland genom att bistå Sveriges Rese- och Turistråd AB, myndigheter och sådana organisationer som har till uppgift att främja turism i Sverige.

10 § På begäran av Exportkreditnämnden ska beskickningar bistå nämnden med beslutsunderlag och åtgärder för att bevaka och driva in fordringar.

För näringslivsfrämjande tjänster tas avgifter ut enligt Regeringskansliets föreskrifter om detta.

Internationellt utvecklingssamarbete

11 § Beskickningar i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete ska på begäran av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Beskickningarna ska på begäran lämna Sida sådan information som behövs för Sidas verksamhet.

Utlännings- och medborgarskapsärenden

12 § Beskickningar och karriärkonsulat ska på Regeringskansliets vägnar handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen i den omfattning som framgår av *bilaga 2*. De ska också biträda Migrationsverket och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Kommentarer till 12 och 13 §§

En grundläggande tanke med en-myndighetsreformen är att öka flexibiliteten i organisationen, bl.a. genom att ge möjligheter att på ett enkelt sätt anpassa utlandsenheternas befogenheter att pröva t.ex. utlän-

nings- och passärenden efter den kompetens som finns på respektive enhet. Ett sätt att ange vilka typer av ärenden som respektive enhet får pröva inom olika rättsområden är att ange detta i en eller flera bilagor till arbetsordningen.

Passärenden

13 § I den omfattning som framgår av *bilaga 2* ska beskickningar och karriärkonsulat på Regeringskansliets vägnar handlägga ärenden enligt passlagen (1978:302) och förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

Faderskapsärenden

14 § Beskickningar och karriärkonsulat ska biträda svenska myndigheter med utredning i ärenden om fastställande av faderskap.

Kultur och information

15 § Beskickningar och karriärkonsulat ska främja Sveriges vetenskapliga och kulturella förbindelser med verksamhetslandet.

16 § Beskickningar och karriärkonsulat ska sprida information om Sverige och svenska förhållanden. De ska också underlätta kontakter mellan svenska och utländska institutioner och organisationer i syfte att främja ett ökat kultur- och erfarenhetsutbyte.

Internationella överenskommelser

17 § Beskickningar och karriärkonsulat ska vaka över att Sverige, svenska medborgare och svenska juridiska personer får åtnjuta de rättigheter och förmåner som tillerkänns dem i traktater eller på något annat sätt. De ska skaffa sig kännedom om de överenskommelser som verksamhetslandet ingått med Sverige. De ska också känna till sådana överenskommelser mellan verksamhetslandet och andra länder som innehåller bestämmelser om rättigheter som kan åberopas av Sverige.

Förmedling av framställningar till utländska myndigheter och internationella organisationer

18 § Beskickningar och karriärkonsulat får förmedla och stödja framställningar från svenska medborgare och svenska juridiska personer till utländska myndigheter eller internationella organisationer. De ska dessförinnan nogt pröva om framställningen är berättigad.

Bistånd till enskilda

19 § Beskickningar och karriärkonsulat ska ta tillvara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Beskickningar och karriärkonsulat ska även i övrigt i skälighets omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Stöd åt medborgare i Europeiska unionen och åt medborgare i nordiska länder

20 § Beskickningar och karriärkonsulat ska bistå medborgare i medlemsländerna inom Europeiska unionen i enlighet med vad som har överenskommits med dessa länder om rätt till skydd för unionsmedborgare inom tredje lands territorium. Bistånd ska också lämnas till medborgare i Island och Norge i enlighet med vad som har överenskommits med dessa länder inom ramen för det nordiska samarbetet.

Notarius publicus

21 § Beskickningar och karriärkonsulat får på Regeringskansliets vägnar verkställa varje förrättning som notarius publicus är behörig att företa i Sverige enligt lagen (1981:1363) om notarius publicus, om det inte möter något hinder enligt verksamhetslandets lag. Behörigheten omfattar dock inte upptagande av protest enligt växellagen (1932:130) eller checklagen (1932:131) och inte heller utfärdande av

intyg om apostille enligt 6 a § förordningen (1982:327) om notarius publicus.

Luftfart

22 § Beskickningar och karriärkonsulat ska lämna befälhavare och besättningar på svenska luftfartyg det stöd som behövs. Särskilda åligganden kan följa av lag eller annan författning.

Detta gäller även danska och norska luftfartyg som används av konsortiet Scandinavian Airlines System.

Sjöfart

23 § Beskickningar och karriärkonsulat ska lämna befälhavare och besättningar på svenska fartyg det stöd som behövs. Särskilda åligganden kan följa av lag eller annan författning.

Tillträde till utländskt territorium för statsfartyg m.m.

24 § Beskickningar ska på begäran av svenska myndigheter utverka tillstånd på diplomatisk väg för statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordonas tillträde till utländskt territorium.

Brott på fartyg och luftfartyg

25 § Om det kommer till en beskicknings eller ett karriärkonsulats kännedom att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller om det finns misstanke om ett sådant brott, ska detta genast anmälas till Utrikesdepartementet.

Underrättelser om naturkatastrofer, olyckor och smittsamma sjukdomar

26 § Om en naturkatastrof eller någon svår olycka har inträffat inom verksamhetsområdet, ska beskickningen eller karriärkonsulatet genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats eller om

någon svensk egendom skadats. Om så är fallet ska Utrikesdepartementet snarast underrättas.

27 § Om det uppträder en sådan svår eller mera utbredd smittsam sjukdom som vanligen inte förekommer inom verksamhetsområdet eller som tilldrar sig särskild uppmärksamhet, ska beskickningar och karriärkonsulat omedelbart anmäla detta till Smittskyddsinstitutet eller, i fråga om husdjurssjukdomar, Statens jordbruksverk samt rapportera om vad som har gjorts för att bekämpa sjukdomen.

Krigs- eller krissituationer

28 § I krigs- eller krissituationer och under oroligheter eller naturkatastrofer ska beskickningar och karriärkonsulat, i avvaktan på närmare instruktioner, fullgöra sina tjänsteuppgifter så länge det gagnar svenska intressen eller till dess beskickningen eller karriärkonsulatet av tvingande omständigheter inte längre kan stanna kvar i verksamhetsområdet.

Beskickningen eller karriärkonsulatet ska fortlöpande underrätta Utrikesdepartementet om läget i verksamhetslandet och lägga särskild vikt vid att hålla kontakt med och bistå svenska medborgare, svenska fartyg och luftfartyg samt svenska företag inom verksamhetsområdet.

I fråga om utrikesrepresentationens beredskap gäller särskilda föreskrifter.

Delegationernas uppgifter

29 § En delegation vid en internationell organisation ska

1. följa utvecklingen av frågor som behandlas inom organisationen,
2. företräda Sverige vid organisationens sammanträden,
3. ta del av och analysera förslag och beslut som kan vara av intresse för Sverige,
4. hålla kontakt med ombuden för organisationens övriga medlemsstater och hålla sig underrättad om dessa staters ställningstaganden i frågor som kan beröra Sverige,

5. rapportera till Utrikesdepartementet om organisationens verksamhet i frågor som kan vara av intresse för Sverige och vad delegationen erfarit av betydelse för Sveriges förbindelser med organisationen,
6. rapportera till Utrikesdepartementet vad delegationen erfarit som kan vara av vikt för bedömningen av betydelsefulla internationella problem eller av det allmänna utrikespolitiska läget.

Svenska institutet i Alexandria

30 § Föreskrifter om Svenska institutet i Alexandria finns i förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria.

Honorärkonsulat och honorärkonsuler

31 § Föreskrifter om honorärkonsulat och honorärkonsuler finns i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2000:15) om honorärkonsulat och honorärkonsuler.

Organisation m.m.

32 § En beskickningschef företräder samtliga karriärkonsulat i verksamhetslandet i förhållande till verksamhetslandets regering och utrikesministerium.

33 § Om det finns både en beskickning och ett eller flera karriärkonsulat i ett verksamhetsland, svarar beskickningen för att verksamheterna samordnas.

34 § Ett karriärkonsulats geografiska verksamhetsområde (distrikt) fastställs av Regeringskansliet.

35 § En beskickning kan, efter beslut av Regeringskansliet, ha ett eller flera sektionskanslier på annan plats för särskilda uppgifter.

Ledningen av en utlandsenhet

36 § Varje beskickning, delegation och karriärkonsulat leds av en chef.

Chef för en beskickning är ett sändebud (ambassadör eller envoyé) eller en chargé d'affaires.

Chef för en delegation är en delegationschef med ställning som sändebud (ambassadör).

Chef för ett karriärkonsulat är en generalkonsul eller en konsul.

Godkännande av sändebud och konsuler

37 § En framställning om godkännande för ett sändebud (agremang) eller om tillåtelse för en konsul att utöva sina uppgifter (exekvatur) görs genom den berörda beskickningen.

Chefen för en delegation anmäls i den ordning som tillämpas vid organisationen.

Ansvar och uppgifter för utlandsenhetens chef

38 § Utlandsenhetens chef ansvarar för enhetens verksamhet.

39 § Chefen för en beskickning upprätthåller Sveriges förbindelser med verksamhetslandets regering.

Chefen för en delegation vid en internationell organisation upprätthåller Sveriges förbindelser med organisationen.

Chefen för ett karriärkonsulat upprätthåller Sveriges förbindelser med de lokala myndigheterna inom distriktet.

40 § Chefen för en beskickning och chefen för ett karriärkonsulat ska företräda Sverige, göra sig förtrogna med Sveriges och verksamhetslandets inbördes förhållanden, bevaka och främja Sveriges intressen, samt ta tillvara svenska medborgares rätt och bästa.

Chefen för en delegation ska företräda Sverige i den internationella organisationen och se till att Sveriges intressen i organisationen bevakas och främjas.

41 § Chefen för en utlandsenhet ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den.

Chefen för en utlandsenhet ska

1. planera verksamheten,
2. övervaka och bidra till att verksamhetsplanerna följs,
3. följa upp verksamheten och analysera resultatet.

Chefen ska söka skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kunskaper, färdigheter och erfarenheter samt fördela arbetsuppgifterna inom enheten så, att var och en får uppgifter som är avpassade för honom eller henne.

Chefen ska se till att de anställda är väl förtrodda med målen för enhetens verksamhet. Han eller hon ska regelbundet informera personalen om förhållanden som rör enhetens verksamhet och organisation.

42 § Chefen för en utlandsenhet ska till Utrikesdepartementet anmäla förhållanden som kan vara av betydelse för prövning av frågan om en utsänd tjänsteman av säkerhetsskäl bör omstationeras.

Skyldigheter för personalen vid en utlandsenhet

43 § Personalen vid beskickningar och karriärkonsulat ska lägga sig vinn om att etablera och vidmakthålla goda kontakter med myndigheter, institutioner, organisationer och enskilda i verksamhetslandet samt med de representanter för andra länder och för internationella organisationer som är stationerade i landet. Uppmärksamhet bör även ägnas sammanslutningar av svenskar i verksamhetslandet.

44 § Den som tjänstgör vid en utlandsenhet får inte utan Regeringskansliets tillstånd ta emot en befattning eller ett uppdrag av en utländsk regering eller en internationell organisation.

Tillsyn och inspektion

45 § Enligt 62 § i instruktionen (1996:1515) för Regeringskansliet ska dess internrevision utföra sådan revision vid utlandsenheterna.

Enligt 36 § arbetsordningen för Utrikesdepartementet har inspektörerna tillsyn över utlandsenheterna.

Kommentarer till 45 §

Den granskning av utlandsmyndigheternas verksamhet som Regeringskansliet svarar för i dag påverkas inte, vad gäller omfattning och inriktning, av den föreslagna omorganisationen.

Regeringskansliets internrevision kommer även fortsättningsvis att granska utlandsenheternas verksamhet.

Även inspektörernas verksamhet bör kunna fortsätta som hittills, även om den efter en omorganisation blir myndighetsintern, inom Regeringskansliet.

46 § Beskickningar och karriärkonsulat ska inspektera underställda honorärkonsulat regelbundet och i övrigt när det finns särskilda skäl.

47 § Den som inspekterar har rätt att ta del av alla handlingar hos honorärkonsulatet. Personalen där ska lämna de upplysningar och det bistånd som begärs.

Rapporter om företagna inspektioner ska sändas till Utrikesdepartementet.

Arbetsordning

48 § Varje utlandsenhet beslutar om sin egen arbetsordning inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet meddelar.

Kommentar till 48 §

De föreskrifter som denna paragraf hänvisar till är Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:10) om arbetsordning och delegering av beslutanderätt vid utlandsmyndigheterna.

Avvikelser i särskilda fall

49 § Chefen för utrikesrepresentationen kan i särskilda fall bestämma att beslut ska fattas av honom eller henne själv eller av en viss tjänsteman eller att någon annan avvikelse ska göras från denna arbetsordning eller från en utlandsenhets arbetsordning.

Kommentar till 49 §

Paragrafen motsvarar i sak 43 § instruktionen för utrikesrepresentationen.

Ärendenas handläggning

50 § I frågor som på Regeringskansliets vägnar ska avgöras av en utlandsenhet beslutar chefen för enheten.

Chefen får i utlandsenhets arbetsordning eller i särskilda beslut överlåta åt andra tjänstemän vid enheten att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen.

Dessa föreskrifter träder i kraft den

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria ska ha följande lydelse.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Svenska institutet i Alexandria har till uppgift att främja ökade kontakter mellan Sverige och övriga länder i Europa samt Egypten och övriga länder i Mellanösternregionen.

Institutet lyder under Regeringskansliet.

Denna förordning träder i kraft den

Kommentar

För tydlighets skull har tillagts ett andra stycke, som klargör att Svenska institutet i Alexandria är en förvaltningsmyndighet som lyder under Regeringskansliet.

1.7 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 2, 31 och 32 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Pass utfärdas av passmyndighet.

Polismyndighet är passmyndighet inom riket.

Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också besluta att ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

Utom riket fullgör *Regeringskansliet genom* beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också besluta att *Regeringskansliet genom* ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

31 §

Föreligger med hänsyn till allmän tjänst som passökanden innehar eller eljest särskilda skäl, får pass utfärdas av *utrikesdepartementet*. I fråga om sådant pass gäller ej 4, 6–16 och 18–30 §§.

Om återkallelse av pass som avses i första stycket beslutar *utrikesdepartementet*.

Föreligger med hänsyn till allmän tjänst som passökanden innehar eller eljest särskilda skäl, får pass utfärdas av *Regeringskansliet*. I fråga om sådant pass gäller ej 4, 6–16 och 18–30 §§.

Om återkallelse av pass som avses i första stycket beslutar *Regeringskansliet*.

32 §

Regeringen eller *utrikesdepartementet* får till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelse från denna lag när det påkallas av särskilda förhållanden.

Regeringen eller *Regeringskansliet* får till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelse från denna lag när det påkallas av särskilda förhållanden.

Denna lag träder i kraft den

Kommentarer till ändringarna i passlagen, passförordningen och förordningen om Europeiska unionens provisoriska resehandling

Ändringarna har terminologisk karaktär. De innebär bl.a. att

- ”beskickningar och karriärkonsulat” byts ut mot ”Regeringskansliet genom beskickningar och karriärkonsulat på Regeringskansliets vägnar”,
- ”passmyndighet utom riket” byts ut mot ”utom riket” eller mot ”passmyndigheten”,
- ”Utrikesdepartementet” byts ut mot ”Regeringskansliet”.

För närvarande är utlandsmyndigheterna passmyndigheterna utom riket. Enligt förslaget kommer Regeringskansliet att vara den myndighet som svarar för hanteringen av ärenden om pass och provisorisk resehandling utom riket, men det kommer även fortsättningsvis att ske genom beskickningar och honorärkonsulat.

1.8 Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664)

Härigenom föreskrivs att 3, 11–12 a, 21 och 28 a–30 §§ passförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Passmyndigheten ska pröva om det finns hinder enligt passlagen (1978:302) mot att pass utfärdas för den sökande. När ärendet handläggs *av en passmyndighet* utom riket, kontrollerar Rikspolisstyrelsen på myndighetens begäran om någon omständighet som avses i 7 § 3–9 eller 10 § passlagen föreligger i fråga om den sökande.

Passmyndigheten ska pröva om det finns hinder enligt passlagen (1978:302) mot att pass utfärdas för den sökande. När ärendet handläggs utom riket, kontrollerar Rikspolisstyrelsen på myndighetens begäran om någon omständighet som avses i 7 § 3–9 eller 10 § passlagen föreligger i fråga om den sökande.

Om ett passärende gäller utfärdande av pass för ett barn under arton år utan vårdnadshavares medgivande, ska passmyndigheten inhämta ett yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Yttrandet ska inhämtas från den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, den kommun som barnet har starkast anknytning till. Ett yttrande behöver dock inte inhämtas, om det är uppenbart att passansökan ska bifallas.

Ett passärende som gäller utfärdande av pass för barn under arton år utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket passlagen, ska handläggas skyndsamt av passmyndigheten.

Framkommer vid passhinderundersökningen någon omständighet som föranleder att under rättelse ska lämnas enligt 8 § passlagen, att anmälan ska göras enligt 10 § andra stycket samma lag eller att annan förberedande åtgärd ska vidtas, ska detta ske skyndsamt. *En passmyndighet utom riket kan för ett sådant ändamål få hjälp av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).*

Framkommer vid passhinderundersökningen någon omständighet som föranleder att under rättelse ska lämnas enligt 8 § passlagen, att anmälan ska göras enligt 10 § andra stycket samma lag eller att annan förberedande åtgärd ska vidtas, ska detta ske skyndsamt.

Förekommer skäl till avslag på passansökan enligt 7 § 5 passlagen, ska passmyndigheten inhämta yttrande från Åklagarmyndigheten innan ärendet avgörs.

11 §

Provisoriskt pass får utfärdas

- | | |
|--|--|
| 1. av passmyndighet inom riket, om sökanden har behov av pass omedelbart för en resa, | 1. inom riket, om sökanden har behov av pass omedelbart för en resa, |
| 2. av passmyndighet utom riket | 2. utom riket |
| a. för sökande som inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat, | |
| b. när annat särskilt skäl för utfärdande av provisoriskt pass föreligger. | |

Pass, som utfärdas för direkt resa till Sverige med stöd av 11 § passlagen (1978:302), skall utfärdas som provisoriskt pass.

12 §

En passmyndighet utom riket kan i fråga om provisoriskt pass medge att inställelse sker hos ett ombud för myndigheten eller, om det finns särskilda skäl, efterge kravet på personlig inställelse.

Utom riket kan passmyndigheten, när det är fråga om ett provisoriskt pass, medge att inställelse sker hos ett ombud för myndigheten eller, om det finns särskilda skäl, efterge kravet på personlig inställelse.

Vad som föreskrivs i 1 och 3 §§ gäller även i fråga om provisoriskt pass med följande undantag.

1. Tidigare utfärdat pass behöver inte ges in vid ansökan.

2. *Passmyndigheter utom riket* behöver inte begära kontroll som avses i 3 § första stycket.

Regeringskansliet får, för *passmyndigheter utom riket*, meddela föreskrifter om att den sökande ska skriva sitt namn i passformuläret i samband med att passet lämnas ut och i närvaro av den som lämnar passet. Rikspolisstyrelsen får meddela motsvarande föreskrifter för passmyndigheter inom riket. Föreskrifterna får dock inte avse den som inte kan skriva sitt namn.

2. *Utom riket* behöver *passmyndigheten* inte begära kontroll som avses i 3 § första stycket.

Regeringskansliet får *meddela föreskrifter om att sökande utom riket* ska skriva sitt namn i passformuläret i samband med att passet lämnas ut och i närvaro av den som lämnar passet. Rikspolisstyrelsen får meddela motsvarande föreskrifter för passmyndigheter inom riket. Föreskrifterna får dock inte avse den som inte kan skriva sitt namn.

12 a §

För provisoriskt pass gäller undantag från skyldigheten i 6 § andra stycket 1 passlagen (1978:302) att låta passmyndigheten ta den sökandes fingeravtryck.

För *provisoriskt pass som utfärdas av en passmyndighet utom riket* gäller undantag från skyldigheten i samma paragraf att låta passmyndigheten ta en bild i digitalt format av den sökandes ansikte. Vid en ansökan om provisoriskt pass *hos en passmyndighet* utom riket ska i stället ett välliknande fotografi av den sökande ges in i två exemplar.

Utom riket gäller undantag från skyldigheten i samma paragraf att låta passmyndigheten ta en bild i digitalt format av den sökandes ansikte. Vid en ansökan om provisoriskt pass utom riket ska i stället ett välliknande fotografi av den sökande ges in i två exemplar.

21 §

Ett pass *skall* så snart som möjligt efter utfärdandet lämnas ut till sökanden personligen. När pass *skall* lämnas ut *av passmyndighet* utom riket, kan myndigheten medge att det sker hos ombud för myndigheten.

Ett pass *ska* så snart som möjligt efter utfärdandet lämnas ut till sökanden personligen. När pass *ska* lämnas ut utom riket, kan myndigheten medge att det sker hos ombud för myndigheten.

28 a §

Regeringskansliet får besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

Regeringskansliet får också besluta att ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

Regeringskansliet får besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska *på Regeringskansliets vägnar* fullgöra uppgifter som passmyndighet.

Regeringskansliet får också besluta att ett honorärkonsulat *på Regeringskansliets vägnar* i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet.

29 §

Rikspolisstyrelsen får, efter att ha hört Regeringskansliet, meddela ytterligare föreskrifter *för passmyndigheter inom riket* om verkställigheten av passlagen (1978:302) och denna förordning. Regeringskansliet får, efter att ha hört Rikspolisstyrelsen, meddela motsvarande föreskrifter *för passmyndigheter* utom riket.

Regeringskansliet får i enskilda fall besluta om avvikelser från denna förordning, när det på grund av särskilda förhållanden är nödvändigt.

Rikspolisstyrelsen får, efter att ha hört Regeringskansliet, meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av passlagen (1978:302) och denna förordning *inom riket*. Regeringskansliet får, efter att ha hört Rikspolisstyrelsen, meddela motsvarande föreskrifter *om verkställigheten av lagen och förordningen* utom riket.

30 §

För prövning av ansökan enligt denna förordning ska den sökande betala en ansökningsavgift enligt följande:

Ärendeslag	Ansökningsavgift
Vanligt pass	400 kronor
Provisoriskt pass	980 kronor
Extra pass	400 kronor
Tjänstepass eller diplomatpass för andra än anställda i Regeringskansliet och vid Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) samt deras familjemedlemmar	2 300 kronor

För prövning av ansökan gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

För pass som utfärdas <i>vid passmyndighet</i> utom riket tas avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter <i>vid utlandsmyndigheterna</i> .	För pass som utfärdas utom riket tas avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter <i>inom utrikesrepresentationen</i> .
--	---

Denna förordning träder i kraft den

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Svensk passmyndighet utom riket får efter ansökan utfärda en provisorisk resehandling till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater om

Regeringskansliet får, genom beskickningar och karriärkonsulat, efter ansökan utfärda en provisorisk resehandling till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater om

1. den stat där den sökande är medborgare inte har någon tillgänglig diplomatisk eller konsulär representation som kan utfärda resedokument i det land där sökanden befinner sig,

2. sökandens pass kommit bort, blivit stulet eller förstört eller av någon annan orsak inte är tillgängligt och

3. tillstånd har inhämtats från en myndighet som utsetts i detta syfte i den stat där sökanden är medborgare.

Denna förordning träder i kraft den

1.10 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 12 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Migrationsverket får ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om viseringar.

Innan en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat ges rätt att avslå ansökningar om visering, skall Migrationsverket samråda med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får ge en sådan myndighet rätt att bevilja viseringar inom departementets ansvarsområde.

Migrationsverket får ge en polismyndighet rätt att besluta om beviljande av nödfallviseringar.

Svenska beskickningar och karriärkonsulat ska på Regeringskansliets vägnar handlägga ärenden om visering i den omfattning som Regeringskansliet föreskriver.

Denna förordning träder i kraft den

Kommentarer

Enligt 3 kap. 5 § utlänningslagen meddelas beslut om visering av Migrationsverket eller av Regeringskansliet. I en en-myndighetsorganisation kan alltså Regeringskansliet bemyndiga utlandsenheterna att besluta i sådana ärenden. Detta sker, med stöd av första stycket i denna paragraf, genom en bestämmelse i 12 § i arbetsordningen för utrikesrepresentationen. Bemyndigandets omfattning kan anpassas efter respektive

utlandsenhets kompetens. Detta kommer att framgå av bilaga 2 till arbetsordningen.

Av ovan anförda skäl ersätts första – tredje styckena av ett nytt första stycke.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands (konsulärt ekonomiskt bistånd) lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat enligt bestämmelserna i denna lag.

Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands (konsulärt ekonomiskt bistånd) lämnas *på Regeringskansliets vägnar* av svenska beskickningar och karriärkonsulat enligt bestämmelserna i denna lag.

Konsulärt ekonomiskt bistånd skall återbetalas av den enskilde enligt vad som anges i 9–13 §§.

Denna lag träder i kraft den

Kommentarer

Formellt sett kommer Regeringskansliet att vara beslutande myndighet i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd. Beslut kommer emellertid, liksom för närvarande, att fattas av utlandsenheterna, enligt delegation. Besluten kan även fortsättningsvis överklagas till förvaltningsrätt.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna samt 1, 3, 6 och 8–11 §§ samt bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Förordning om avgifter vid
utlandsmyndigheterna**

**Förordning om avgifter inom
utrikesrepresentationen**

1 §

En utlandsmyndighet skall ta ut ansökningsavgifter och avgifter för kopior, översättning, delgivning m.m. i de fall och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

Svenska beskickningar och andra enheter inom utrikesrepresentationen (utlandsenheter) ska ta ut ansökningsavgifter och avgifter för kopior, översättning, delgivning m.m. i de fall och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

Ansökningsavgift skall betalas för varje avgiftsbelagt ärende som en ansökan avser.

Avgiften i lokal valuta fastställs *av utlandsmyndigheten* enligt de belopp i svenska kronor eller euro som anges i bilagan till denna förordning.

Avgiften i lokal valuta fastställs enligt de belopp i svenska kronor eller euro som anges i bilagan till denna förordning.

Är tjänsteåtgärden utan avgift, skall det på handlingen skrivas "utan avgift".

Avgift *skall* på motsvarande sätt tas ut om en *utlandsmyndighet* utför något i tjänsten för en annan stats räkning, om inte annat följer av en överenskommelse med annan stat.

Avgift *ska* på motsvarande sätt tas ut om en *utlandsenhet* utför något i tjänsten för en annan stats räkning, om inte annat följer av en överenskommelse med annan stat.

3 §

Sökanden är skyldig att *ersätta utlandsmyndigheten* för nödvändiga kostnader som har uppstått i samband med sådana åtgärder som anges i bilagan, som för försändelse, annonsering, *myndighetens* eller någon annans biträde, om inte *Utrikesdepartementet* har bestämt något annat. Om det är möjligt, *skall utlandsmyndigheten* i förväg lämna sökanden uppgift om vilka kostnaderna kan bli.

Sökanden är skyldig att *betala ersättning* för nödvändiga kostnader som har uppstått i samband med sådana åtgärder som anges i bilagan, som för försändelse, annonsering, *utlandsenhetens* eller någon annans biträde, om inte *Regeringskansliet* har bestämt något annat. Om det är möjligt, *ska utlandsenheten* i förväg lämna sökanden uppgift om vilka kostnaderna kan bli.

Staten skall stå för kostnader för telex eller telefax i viseringsärenden.

Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, *skall utlandsmyndigheten besluta att* staten *skall* stå för kostnader som avses i första stycket.

Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, *ska* staten stå för kostnader som avses i första stycket.

6 §

Domstolar och andra svenska myndigheter är fria från avgifter.

Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det eller om det annars finns särskilda skäl för det, *skall utlandsmyndigheten besluta att* sökanden *skall* vara fri från avgift.

Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det eller om det annars finns särskilda skäl för det, *ska* sökanden vara fri från avgift.

8 §

Utförs inte den åtgärd som ansökan avser, skall särskilt kvitto lämnas på avgiften.

En utlandsmyndighet får, om det finns särskilda skäl för det, betala tillbaka hela eller en del av ansökningsavgiften.

Om det finns särskilda skäl, får hela eller en del av ansökningsavgiften betalas tillbaka.

9 §

Avgiften betalas i regel i verksamhetslandets valuta. Omräkning sker efter den kurs som *Utrikesdepartementet* har fastställt. Har *Utrikesdepartementet* inte fastställt någon sådan kurs eller har betydande kursförändringar ägt rum sedan omräkningskursen fastställdes, sker omräkning efter den köpkurs för svenska kronor eller euro som lokala banker tilllämpar. Vid omräkning av avgiften *skall* beloppet avrundas nedåt till ett jämnt belopp.

Avgiften betalas i regel i verksamhetslandets valuta. Omräkning sker efter den kurs som *Regeringskansliet* har fastställt. Har *Regeringskansliet* inte fastställt någon sådan kurs eller har betydande kursförändringar ägt rum sedan omräkningskursen fastställdes, sker omräkning efter den köpkurs för svenska kronor eller euro som lokala banker tilllämpar. Vid omräkning av avgiften *ska* beloppet avrundas nedåt till ett jämnt belopp.

10 §

Avgiften tillfaller staten. *Den överordnade utlandsmyndigheten* kan besluta att en honorärkonsul får behålla de avgifter som har betalats in till konsulatet.

Avgiften tillfaller staten. *Regeringskansliet* kan besluta att en honorärkonsul får behålla de avgifter som har betalats in till konsulatet.

11 §

En utlandsmyndighets beslut i fråga om avgift enligt denna förordning får överklagas hos Regeringskansliet. Skrivelsen med överklagandet skall ha kommit in till den myndighet som meddelade beslutet inom två månader från den dag då avgiften beslutades. Den handling eller en bestyrkt kopia av handlingen som överklagandet avser skall bifogas överklagandet. Ett beslut om återbetalning skall antecknas på handlingen.

Regeringskansliets beslut får inte överklagas.

Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den

Bilaga

Avgiftslista

Ansökningsavgifter

Med kontorstid avses den på orten vanliga kontorstiden. Vid åtgärd utom tjänstelokalen *skall* sökanden även betala ersättning för resekostnaden och vid åtgärd utom stationeringsorten dessutom traktamente och ersättning för hotellkostnader. Om det är en utsänd eller lokalanställd tjänsteman *vid en utlandsmyndighet* som utför åtgärden, bestäms ersättningen efter samma grunder

Med kontorstid avses den på orten vanliga kontorstiden. Vid åtgärd utom tjänstelokalen *ska* sökanden även betala ersättning för resekostnaden och vid åtgärd utom stationeringsorten dessutom traktamente och ersättning för hotellkostnader. Om det är en utsänd eller lokalanställd tjänsteman som utför åtgärden, bestäms ersättningen efter samma grunder som gäller vid tjänsteresa. En

som gäller vid tjänsteresa. En honorärkonsul eller en person som honorärkonsul eller en person som är anställd vid ett honorärkonsulat har rätt till skälig ersättning för utgifter för kost och logi.

Kommentarer

Ändringarna innebär bl.a. att ordet "utlandsmyndighet" utmönstras och ersätts med "utlandsenhet" eller – i förordningens rubrik – med "utrikesrepresentationen". Vidare byts "Utrikesdepartementet" och "överordnad utlandsmyndighet" ut mot "Regeringskansliet".

I 11 § finns det i dag bestämmelser om att utlandsmyndigheters beslut i avgiftsfrågor får överklagas till Regeringskansliet och att Regeringskansliets beslut inte får överklagas. Med den ändring som nu föreslås kommer paragrafen bara att innehålla ett förbud mot överklagande av Regeringskansliets beslut enligt förordningen.

Jämför ovan under rubriken 1.8 Beslut – överklagande.

På sikt borde de olika författningarna om avgifter inom utrikesförvaltningen till stor del kunna inordnas i det system för statliga avgifter som bygger på avgiftsförordningen (1992:191). I den förordningen finns också särskilda bestämmelser om överprövning av avgiftsbeslut.

1.13 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs att 7 § arkivlagen (1990:782) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ skall det finnas arkivmyndigheter såväl inom statliga som den kommunala förvaltningen.

Arkivmyndigheterna <i>skall</i> dock inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom regeringens kansli eller utrikesrepresentationen.	Arkivmyndigheterna <i>ska</i> dock inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen eller Regeringskansliet.
---	--

Denna lag träder i kraft den

1.14 Förslag till förordning om ändring i arkivförordningen (1991:446)

Härigenom föreskrivs att 10 § arkivförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelser i 6 och 11–19 §§
gäller inte för riksdagens myndig-
heter, regeringen, *Regerings-*
kansliet eller utrikesrepresenta-
tionen.

Föreslagen lydelse

10 §

Bestämmelser i 6 och 11–19 §§
gäller inte för riksdagens myndig-
heter, regeringen *eller Regerings-*
kansliet.

Denna förordning träder i kraft den

1.15 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 3 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

3 §² Följande myndigheter ska i den utsträckning som framgår nedan inte tillämpa 5 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Myndigheter

Register

allmänna förvaltningsdomstolar

diarium över mål enligt smittskyddslagen (2004:168) om fastställande av viss tillhörighet i vissa fall.

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Diarier över inriktningar enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och över underrättelser inom försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst.

Denna förordning träder i kraft den

Kommentarer

Enligt vad som nu gäller får utlandsmyndigheterna inte i sina diaries utelämnat eller särskilja uppgifter om handlingens avsändare och mottagare och om handlingens innehåll i syfte att diariet ska kunna företas för allmänheten. Följden blir att sekretess i stor utsträckning gäller för utlandsmyndigheternas diaries. I stället för bestämmelsen om utlandsmyndigheterna i offentlighets- och sekretessförordningen

² Ändringen innebär att bestämmelserna om beskickningar och andra utlandsmyndigheter utgår.

kommer förordningens bestämmelser rörande Regeringskansliet att bli tillämpliga inom utrikesrepresentationen. Det innebär att bestämmelser av samma innebörd som de i dag gällande blir tillämpliga. Dock kommer 5 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen att vara tillämpligt i fråga om administrativa och konsulära ärenden samt handelsärenden.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

dels att 7 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Överklagande till kammarrätt tas upp

1. av Kammarrätten i Stockholm när beslut i närmast föregående instans har meddelats av Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala eller av en förvaltningsmyndighet som är belägen inom dessa förvaltningsrätters domkretsar,

2. av Kammarrätten i Göteborg när beslut i närmast föregående instans har meddelats av Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad eller av en förvaltningsmyndighet som är belägen inom dessa förvaltningsrätters domkretsar *eller av en utlandsmyndighet,*

2. av Kammarrätten i Göteborg när beslut i närmast föregående instans har meddelats av Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad eller av en förvaltningsmyndighet som är belägen inom dessa förvaltningsrätters domkretsar,

3. av Kammarrätten i Sundsvall när beslut i närmast föregående instans har meddelats av Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Luleå eller av en förvaltningsmyndighet som är belägen inom dessa förvaltningsrätters domkretsar, och

4. av Kammarrätten i Jönköping när beslut i närmast föregående instans har meddelats av Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Växjö eller av en förvaltningsmyndighet som är belägen inom dessa förvaltningsrätters domkretsar.

7 §

Överklagande till en förvaltningsrätt tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg när överklagandet avser beslut av Regeringskansliet i ärenden enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd eller beslut av en utlandsmyndighet.

Denna förordning träder i kraft den

Kommentarer

Bestämmelserna i 1 § 2 och 7 § som de lyder i dag anger bl.a. till vilka domstolar *utlandsmyndigheters beslut* och vissa *regeringskansli-beslut* kan överklagas. De innebär i den delen följande:

1. Utlandsmyndigheters beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling överklagas till Kammarrätten i Göteborg.
2. Utlandsmyndigheters beslut i andra ärenden överklagas till Förvaltningsrätten i Göteborg. Det gäller t.ex. avslag på ansökningar om pass och konsulärt ekonomiskt bistånd.
3. Regeringskansliets beslut om återkrav av konsulärt ekonomiskt bistånd överklagas till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Om man vill omvandla utlandsmyndigheterna till enheter inom Regeringskansliet, behöver dessa bestämmelser ses över. Vårt förslag till lösning är att orden ”eller av en utlandsmyndighet” i 1 § 2 utgår och att hela 7 § upphävs. Enligt allmänna regler om arbetsfördelningen mellan domstolarna blir det då Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm – och inte som i dag domstolarna i Göteborg – som ska pröva överklaganden i de ärenden som det här gäller.

Statistik för åren 2008 och 2009 tyder på att antalet ärenden som på detta sätt omfördelas uppgår till ett 20-tal per år.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna samt 1, 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordning med instruktion för specialattachéer vid utlandsmy- ndigheterna

Förordning med instruktion för specialattachéer inom utrikes- representationen

1 §

Med specialattaché avses i denna förordning en tjänsteman som för en begränsad tid är knuten till en eller flera *utlandsmyndigheter* för bevakning av ett särskilt område och som har Regeringskansliet som sin huvudman.

Med specialattaché avses i denna förordning en tjänsteman som för en begränsad tid är knuten till en eller flera *beskickningar eller andra enheter inom utrikesrepresentationen* för bevakning av ett särskilt område och som har Regeringskansliet som sin huvudman.

Bestämmelserna i denna förordning om specialattachéer gäller även den som för en begränsad tid är anställd som råd med motsvarande arbetsuppgifter.

För försvarsattachéer gäller förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer.

4 §

Chef för en specialattaché är chefen för den *utlandsmyndighet* där attachén är stationerad.

Chef för en specialattaché är chefen för den *utlandsenhet* där attachén är stationerad.

Specialattachén skall hålla sin chef liksom beskicknings- och delegationschefer i sina andra verksamhetsländer underrättade om sin verksamhet och vara deras rådgivare. I frågor av utrikespolitisk natur skall specialattachén följa deras direktiv.

En specialattaché vid Sveriges representation vid Europeiska unionen skall följa de direktiv som chefen för representationen ger. När direktiven ges skall chefen beakta specialattachéns särskilda ansvarsområde och de uppgifter som huvudmannen har bestämt.

5 §

Om det finns särskilda skäl, får chefen för *utlandsmyndigheten* efter samråd med huvudmannen besluta att en specialattachés arkivhandlingar inte *skall* ingå i *utlandsmyndighetens* arkiv. I sådant fall *skall* specialattachéns arkiv i stället utgöra en del av huvudmannens arkiv, och specialattachén *skall* hålla sina handlingar åtskilda från *utlandsmyndighetens* och följa de bestämmelser för registrering och arkivbildning som gäller för huvudmannen.

Om det finns särskilda skäl, får chefen för *utlandsenheten*, efter samråd med huvudmannen, besluta att en specialattachés arkivhandlingar inte *ska* ingå i *utlandsenhetens* arkiv. I sådant fall *ska* specialattachéns arkiv i stället utgöra en del av huvudmannens arkiv, och specialattachén *ska* hålla sina handlingar åtskilda från *utlandsenhetens* och följa de bestämmelser för registrering och arkivbildning som gäller för huvudmannen.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till stöd vid beredning av beslut om utlandsnärvaro

I bilagan föreslås en struktur för ramar och faktorer att ta hänsyn till vid beslut om svensk diplomatisk närvaro i utlandet. Utredningen kan återkomma till frågan om bedömningsgrunder i slutbetänkandet.

Övergripande svenska intressen och budgetmässiga förutsättningar är styrande för hela Regeringskansliets verksamhet. Utifrån dessa bör för utrikesförvaltningens del följande läggas fast:

A. Uppdrag och mål för utrikesförvaltningens verksamheter.

B. På vilka orter och vid vilka internationella organisationer svensk närvaro ska prioriteras för att uppdragen ska verkställas på bästa sätt.

C. Vilken typ av representation som utifrån uppdrag (A) och placering (B) är mest lämplig.

1.1 Att lägga fast svenska intressen och uppdrag för utrikesförvaltningen

Det ligger inte inom utredningens mandat att identifiera vilka de svenska intressen är som ska avgöra bl.a. uppdrag för utrikesförvaltningen och var svensk utlandsnärvaro bör prioriteras. De besluten och prioriteringarna är av politisk karaktär och läggs fast av Riksdag och Regering. Utredningen kan dock konstatera följande:

1) Svenska intressen måste tydligare avgöra svensk utlandsnärvaro

Beredning av beslut om svensk närvaro bör utgå från omvärldsmässiga förutsättningar och svenska intressen. Utrikespolitiska intressen kan dock vara motstridiga och har ofta olika tidshorisont. De kan vara långsiktiga och värdegrundade, som t.ex. främjande av respekt för mänskliga rättigheter och fred, eller mer konkreta och möjliga att resultatbedöma på kortare sikt, t.ex. inom exportfrämjandearbetet. Utredningen anser att det måste bli mer accepterat och bättre förankrat i verksamheten, inklusive vid bedömning av svensk utlandsnärvaro, att svenska intressen är utgångspunkten och att främjandet av dessa är det övergripande målet.

2 Verksamhetsplaneringsprocessen för utrikesrepresentationen behöver breddas

Hur utrikesrepresentationen bäst ska verka för att svenska intressen ska främjas och verksamhetsmålen uppnås bör knytas till kostnadsaspekter och beredas i en brett förankrad process. Ett arbete för att förbättra verksamhetsplaneringsprocessen pågår inom utrikesförvaltningen och utredningen återkommer till frågan i sitt slutbetänkande.

1.2 Var är svensk närvaro motiverad?

I diskussioner utredningen har haft med olika funktioner inom Regeringskansliet har främst följande behov av svensk närvaro lyfts fram, inte nödvändigtvis presenterade i prioritetsordning.

- I framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska, såsom BRIC och G20. Här noteras också allmänt behov av bevakning av nya multilaterala strukturer.
- I viktigare EU-länder
- På orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik
- I länder eller regioner av kort- och långsiktigt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige

Bedömningar av det slaget måste kompletteras. Kriterierna som togs fram 2002, jmf avsnitt 1.4., bör omformas och användas som bedömningsgrunder för var svensk närvaro är prioriterad. Svensk diplomatisk eller konsulär närvaro är då motiverad när;

- den avsevärt ökar möjligheten att framgångsrikt främja svenska intressen inom prioriterade områden av EU-politiken;
- den är av stor betydelse för att uppnå svenska utrikes- och säkerhetspolitiska mål;
- den har ett betydande mervärde för svenskt handels- och näringslivsfrämjande samt investeringar i Sverige;
- behoven av konsulär service till svenska medborgare är omfattande och inte på annat rimligt sätt kan tillgodoses;
- landet, delen av landet eller organisationen är en betydelsefull partner i svenskt fokuserat utvecklingssamarbete;
- det finns en stor volym migrationsärenden som inte kan eller bör hanteras på annat vis;
- landet, delen av landet eller organisationen har särskild regional vikt och inflytande;
- den ger ett betydande mervärde för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling;
- värdlandet fäster stor vikt vid diplomatiskt protokoll eller när närvaro av offentlig företrädare allmänt har stor betydelse för att tillvarata svenska intressen

1.3 Att bedöma lämplighet av olika representationsformer

Om en större variation av representationsformer tillämpas ökar möjlighet till en flexibel och mer verksamhetsanpassad svensk närvaro, jmf kapitel 5. Möjligheterna att upprätthålla en begränsad svensk närvaro ökar. Olika bedömningsgrunder har diskuterats i bl.a. kapitel 3 och 5. En sammanställning av dem, en form av "checklista", som kompletterar punkterna ovan, kan se ut som följer. Vid beredning bör hänsyn tas till

- prioritering av landet, delen av landet eller organisationen utifrån fastlagda uppdrag och mål för utrikesförvaltningen,
- intresse av/möjlighet att begränsa verksamhetsuppdrag enligt förslag som ges i kapitel 3. För vissa verksamheter bör centralisering, regionalisering eller outsourcing prövas,
- närvaro av andra länder eller EU-delegation som möjliggör samarbeten, samlokalisering eller bördefördelning med andra länder eller EU-delegationerna,
- förutsedd långsiktighet i den svenska närvaron,
- förutsättningar som ges enligt Wienkonventionen, värdlandets acceptans samt andra protokollära eller diplomatiska krav,
- praktiska lokala förhållanden bl.a. vad gäller säkerhet, fysisk och digital infrastruktur, kvalitet i finans- och bankväsende, offentlig administration och service och möjlighet att utvidga behörighet för lokalanställda,
- sårbarhetsbedömning för olika representationsformer och dess verksamhet,
- verksamhetens behov av närvaro i landet,
- verksamhetsmässiga fördelar av närvaro i regionen. Ju mindre en verksamhet är beroende av kunskap om regionen och närhet till verksamheten, desto mer talar för att effektiviseringar bör ske genom centralisering. Det gäller särskilt administrativa stödverksamheter,
- regional homogenitet och fördel av att ha ett regionalt perspektiv i verksamheten,
- övriga Regeringskansliets eller andra svenska myndigheters intresse av egen närvaro i regionen eller landet,
- relationer mellan länder i en region. Komplicerade relationer kan i regioner av lägre svenskt intresse tala för en lösning med ett Stockholmsbaserat sändebud, snarare än med sidoackreditering,
- mervärde verksamhetsmässigt i förhållande till kostnader för lämplig representationsform.

Bedömningsgrunderna är i första hand tillämpbara vid beslut om bilateral närvaro, men vissa punkter kan ge stöd även vid ställningstagande om närvaro vid multilaterala organisationer.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
Avtalad upphovsrätt. [24]
En ny förvaltningslag. [29]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
En reformerad budgetlag. [18]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Kulturdepartementet

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

