



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid ett sammanträde den 2 oktober 2012 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetproposition 2012/13: 1 utgiftsområde 1 Rikets styrelse samt därtill hörande motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1, i den del som avser utrikesrepresentationen, samt på motionerna 2012/13:U306 av Urban Ahlin m.fl. yrkande 98, 2012/13:U341 av Bodil Ceballos m.fl. (MP) yrkande 6, 2012/13:So595 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 24, 2012/13:U208 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 10, 2012/13:U262 av Lars Johansson m.fl. (S) yrkande 1, 2012/13:K260 av Roger Haddad (FP), 2012/13:K377 av Annelie Enochson och Tuve Skånberg (båda KD) och 2012/13:K350 av Anders Hansson (M).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att 6 648 miljoner kronor anslås anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Anslaget används för Regeringskansliets förvaltningskostnader. I anslaget ingår Statsrådsberedningen, samtliga departement, Förvaltningsavdelningen, utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och andra utredningar samt gemensamma ändamål.

Utrikesrepresentationen bestod i december 2011 av 99 utlandsmyndigheter, varav 86 ambassader, 6 konsulat samt 7 representationer och delegationer. Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I 85 av de 193 länder som är medlemmar i FN fanns i slutet av 2011 en svensk ambassad. Sverige har också ungefär 400 honorärkonsulat.

Under åren 1990 t.o.m. 2011 har 32 ambassader och 8 karriärkonsulat öppnats. För samma period har 30 ambassader och 25 karriärkonsulat stängts.

Motionerna

Socialdemokraterna framhåller i kommittémotion 2012/13:U306 av Urban Ahlin m.fl. yrkande 98 att Sveriges representation är en vital fråga för vårt lands utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Motionärerna menar att Sverige har kunnat hantera globaliseringens negativa effekter samtidigt som vi dragit fördel av dess möjligheter. För att kunna fortsätta med detta måste vi söka breda lösningar för vår internationella politik och Sveriges närvaro i olika delar av världen för att tillvarata nationella intressen.

Miljöpartiet de gröna föreslår i kommittémotion 2012/13:U341 av Bodil Ceballos m.fl. (MP) yrkande 6 att Regeringskansliet förstärks för att samordna arbetet med politiken för global utveckling (PGU). På samma sätt behöver tjänstemän på de olika departementen och relevanta myndigheter ha ett tydligt uppdrag för arbetet med PGU och erforderlig kunskap om politiken om PGU på området. I kommittémotion 2012/13:So595 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 24 understryks vikten av att ambassadörer och annan personal på Utrikesdepartementet får utbildning i hbtq-frågor.

Vänsterpartiet anför i partimotion 2012/13:U208 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 10 att alla svenska ambassader och biståndskontor ska ha en handläggare som ansvarar för jämställdhetsarbetet.

Ett antal enskilda motioner behandlar frågor om placering av svenska utlandsmyndigheter. I motion 2012/13:U262 av Lars Johansson m.fl. (S) yrkande 1 föreslås att en svensk diplomatisk representation snarast bör öppnas i Somalias huvudstad Mogadishu. Enligt motion 2012/13:K260 av

Roger Haddad (FP) bör Sverige öppna en ambassad i Beirut, och i motion 2012/13:K377 av Annelie Enochson och Tuve Skånberg (båda KD) föreslås att ambassaden i Tel Aviv omlokaliseras till västra Jerusalem.

I den enskilda motionen 2012/13:K350 av Anders Hansson (M) anförs att Sverige, Danmark och Norge bör öka sitt samarbete när det gäller representationer, delegationer och konsulat.

Utskottet

Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag till medelstillsättning för anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Sveriges representation utomlands är en viktig fråga för vårt lands utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Enligt utskottets uppfattning är en väl rustad utrikesförvaltning, både på UD i Stockholm och på plats ute i världen, en förutsättning för att kunna vidmakthålla relationer som ligger till grund för samarbete på viktiga områden och för att kunna förstå politiska, ekonomiska och kulturella trender i världen.

Utskottet vill erinra om sitt tidigare uttalande (yttrande 2011/12:U1y) att regeringen löpande bör samråda med riksdagen om den fortsatta strategiska utvecklingen av Sveriges utrikesrepresentation. För att uppnå effektivitet i Utrikesförvaltningen är det också viktigt att slå vakt om utrikesdepartementets möjligheter att såväl behålla som rekrytera personal med olika kompetenser. Utskottet betonade även vikten av att Sverige stärker sin närvaro på viktiga tillväxtmarknader och att resurser satsas för att stödja viktiga framtidsbranschers exportsatsningar.

Kabinettssekreteraren informerade den 25 oktober utskottet om Utrikesförvaltningens ekonomiska läge och genomförandet av Utrikesförvaltningsutredningens rekommendationer (SOU 2011:21). Utrikesförvaltningens ekonomiska situation är i dagsläget att betrakta som stabil. Ett visst underskott under 2013, bl.a. till följd av låg kompensation för pris- och löneökningar, kommer att täckas med minskade personalkostnader till följd av naturlig avgång, minskade fastighetskostnader och effektiviserad verksamhet på utlandsmyndigheterna. Outnyttjade medel från 2012 kommer också att användas för att täcka underskottet. De besparingar som görs är dimensionerade så att ett visst utrymme kommer att finnas för omprioriteringar av verksamheten under kommande år.

När det gäller Utrikesförvaltningsutredningen berättade kabinettssekreteraren att ungefär 80 procent av utredarens sammanlagt 174 rekommendationer nu är genomförda. Bland annat innebär det att utlandsmyndigheterna gjorts mer flexibla och det är nu möjligt att ha utlandsmyndigheter med begränsad verksamhet. Effektiviseringar av verksamheten har också gjorts vad gäller konsulär beredskap. Rationaliseringar har även gjorts vad gäller migrationsärenden, administration och it-system.

Ett annat av utredningens förslag som genomförts är sammanslagningen av Invest Sweden och Exportrådet. Utskottet behandlade frågan i yttrande 2011/12:UU5y och vill särskilt erinra om sitt uttalande från det tillfället att främjandet är en integrerad del av den svenska utrikespolitiken och att de främjarinsatser som görs av olika aktörer måste genomsyras av de grundläggande principer om demokrati, mänskliga rättigheter, fred, jämställdhet och hållbar utveckling som den svenska utrikespolitiken vilar på. Svenska utlandsmyndigheter har en viktig roll i att detta synsätt vägleder främjandet på landnivå, och att de främjarinsatser som genomförs på ett långsiktigt hållbart sätt stärker Sverige bilden. Utskottet vill återigen understryka vikten av att utlandsmyndigheternas resurser och bemanning vid behov anpassas för att hantera detta.

Utskottet yttrade sig förra året om ett motionsyrkande om ökat nordisk-baltiskt samarbete och erinrade då om att de aktuella länderna i augusti 2011 undertecknade ett samförståndsavtal om postering av diplomater på varandras utlandsmyndigheter. Det framkom också vid kabinetssekreterarens föredragning att de nordiska länderna är samlokaliserade på ett trettio-tal platser och att det på ytterligare ett tjugotal pågår nordisk samverkan i olika former.

Utskottet vill med anledning av motionerna slutligen erinra om att besluts-kompetensen, enligt regeringsformen, i frågor som rör Regeringskansliets och utrikesförvaltningens organisation och personal samt fördelning av resurser inom utrikesförvaltningen, ligger hos regeringen eller hos de myndigheter som lyder under regeringen. Enligt utskottets mening är det mot denna bakgrund inte riksdagens uppgift att göra tillkännagivanden enligt motionärernas förslag i denna typ av frågor. Utskottet vill dock i detta sammanhang understryka vikten av att frågor om jämställdhet, sexuellt likabehandling och mångfald genomsyrar Regeringskansliets hela verksamhet.

Utskottet vill med anledning av motionerna också informera om att utskottet under innevarande riksmöte närmare kommer att behandla frågor som rör PGU (bet. 2012/13:UU12) respektive Mellanöstern (bet. 2012/13:UU13).

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att motionerna 2012/13:U306 yrkande 98, 2012/13:U341 yrkande 6, 2012/13:So595 yrkande 24, 2012/13:U208 yrkande 10, 2012/13:U262 yrkande 1, 2012/13:K260, 2012/13:K377 och 2012/13:K350 bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Stockholm den 8 november 2012

På utrikesutskottets vägnar

Sofia Arkelsten

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Arkelsten (M), Urban Ahlin (S), Carina Hägg (S), Tommy Waidelich (S), Carin Runeson (S), Olle Thorell (S), Kerstin Lundgren (C), Christer Winbäck (FP), Bodil Ceballos (MP), Julia Kronlid (SD), Hans Linde (V), Ulrik Nilsson (M), Désirée Liljevall (S), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Amir Adan (M), Ismail Kamil (FP) och Robert Halef (KD).

Avvikande meningar

1. Avvikande mening (S)

Urban Ahlin (S), Carina Hägg (S), Tommy Waidelich (S), Carin Runeson (S), Olle Thorell (S) och Désirée Liljevall (S) anför:

Sveriges representation utomlands är en vital fråga för vårt lands utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Vi måste ha en väl rustad utrikesförvaltning både på Utrikesdepartementet i Stockholm och på plats ute i världen för att kunna förstå politiska, ekonomiska och kulturella trender och för att kunna upprätthålla relationer som ligger till grund för samarbete på en mängd viktiga områden. Vi vill slå vakt om UD:s möjligheter att såväl behålla som nyrekrytera kompetent personal.

Socialdemokraterna och regeringen slöt 2011 en överenskommelse som räddar ambassaderna i Hanoi, Buenos Aires, Luanda och Kuala Lumpur från nedläggning. Utöver det handlade överenskommelsen om vikten av att utrikesförvaltningen i närtid ytterligare stärker sin närvaro på viktiga tillväxtmarknader. Via Exportrådet ska riktade exportfrämjande åtgärder göras, exempelvis till länder där det finns planer på att avveckla den svenska representationen. Satsningen inriktas på att främja exporten i små och medelstora företag och inriktas dessutom på handel med samtliga BRIK-länder samt Irak. Satsningen riktas särskilt mot viktiga framtidsbranscher, exempelvis kreativa näringar, energieffektivisering och miljöteknik. Med länder som Brasilien och Indien med stark ekonomisk tillväxt växer det fram nya regionala och globala stormakter. Sveriges utrikes- och främjandepolitik bör avspegla detta. Därför välkomnar vi socialdemokrater att Sverige genom överenskommelsen mellan oss och regeringen nu öppnat ett konsulat i Mumbai. Regeringen bör under det kommande året redovisa resultaten av gjorda främjandesatsningar.

Vi socialdemokrater har utöver detta också lagt egna förslag om exportfrämjande åtgärder för att stärka de små och medelstora företagens export. Sverige har kunnat hantera globaliseringens negativa effekter samtidigt som vi dragit fördel av dess möjligheter. För att kunna fortsätta med detta måste vi söka breda lösningar för vår internationella politik och Sveriges närvaro i olika delar av världen för att tillvarata våra intressen.

Ett exempel på de kortsiktiga beslut som den borgerliga regeringen har tagit under tidigare år är det hårt kritiserade beslutet att lägga ned generalkonsulatet i New York. Vi socialdemokrater menar att denna besparing inte uppväger nackdelarna. Sverige bör ha ett generalkonsulat i New York. Det anförda innebär att vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:U306 yrkande 98.

2. Avvikande mening (MP)

Bodil Ceballos (MP) anför:

Miljöpartiet noterar att regeringen har utvecklat formen för sina resultatskrivelser för biståndet och PGU. I skrivelsen kring PGU lyfter regeringen för första gången fram exempel på de svåra målkonflikter som kommit upp de senaste åren. Miljöpartiet, som länge drivit frågan om transparens och öppenhet, välkomnar att regeringen mognat i sitt arbete. Miljöpartiet vill att regeringen inrättar funktioner inom Regeringskansliet för styrningen av PGU. Sverige skulle kunna generera mycket resurser för fattigdomsbekämpning om biståndet blev än effektivare genom att sysselsätta alla politikområden. PGU måste få en central plats i Regeringskansliet så att möjliga synergier och målkonflikter kan analyseras kontinuerligt. Det krävs ett politiskt åtagande från hela regeringen och ett tydligt uppdrag till alla ministrar. Regeringskansliet måste ansvara för den politiska styrningen och samordningen av PGU-arbetet. Utrikesdepartementet behöver förstärkt kapacitet att samordna arbetet. På samma sätt behöver tjänstemän på de olika departementen och relevanta myndigheter ha ett tydligt uppdrag för arbetet med PGU och erforderlig kunskap om politiken om PGU på området.

Sverige skulle kunna visa en mycket större solidaritet med hbtq-personer i världen, vara en mer aktiv förebild och arbeta internationellt med ett mer integrerat hbtq-perspektiv. Det finns ett stort behov av hbtq-utbildning för ambassadörer och annan personal på Utrikesdepartementet. Resultatet av en sådan utbildning kan vara att hbtq automatiskt inkluderas vid diskussioner om mänskliga rättigheter. Avrättningar, offentliga kränkningar och legal diskriminering av hbtq-personer i andra länder är sällan föremål för internationella protester. Det anförda innebär att jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motionerna 2012/13:U341 yrkande 6 och 2012/13:So595 yrkande 24.

3. Avvikande mening (V)

Hans Linde (V) anför:

Sveriges representation utomlands är en viktig resurs för vår utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Vi behöver en väl rustad utrikesförvaltning både på UD i Stockholm och i världen. UD:s utrikespolitiska kompetens och analysförmåga måste upprätthållas. Vänsterpartiet vill slå vakt om UD:s möjligheter att såväl behålla som nyrekrytera kompetent personal.

Att kunna analysera maktordningen mellan män och kvinnor och de olika uttryck den tar sig i olika delar av världen kräver kunskap. Att arbeta fram verktyg för att bryta denna maktordning kräver än mer kunskap.

På de svenska ambassaderna skrivs årliga rapporter om situationen när det gäller mänskliga rättigheter och man tar fram underlag för samarbetsstrategier för utvecklingssamarbetet. I dessa är det viktigt att det finns med en tydlig analys utifrån ett könsmaktsperspektiv. För att detta ska vara möjligt behöver kompetensen höjas, och alla ambassader och biståndskontor

behöver ha en handläggare som ansvarar för jämställdhetsarbetet. Det anförda innebär att jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:U208 yrkande 10.

Särskilda yttranden

Utlandsrepresentationen (V)

Hans Linde (V) anför:

Sveriges representation i utlandet är i grunden en fråga som beslutas av regeringen, inte av riksdagen. Det finns dock en möjlighet för riksdagen att inom budgetprocessen (exempelvis genom anslagsvillkor) tydliggöra hur medlen för utlandsrepresentationen – inom ramen för utgiftsområde 1 och anslaget 4:1 Regeringskansliet – ska användas. Vänsterpartiet vill därför i detta sammanhang utnyttja möjligheten att deklarerat partiets ståndpunkt när det gäller omläggningar av Sveriges ambassader och konsulat som regeringen har planerat och genomfört.

Vänsterpartiet är inte principiellt motståndare till att utlandsrepresentationer öppnas eller stängs, det är naturligt att det sker en kontinuerlig översyn av var det bedöms vara mest prioriterat att vara närvarande. Men det har varit uppenbart att den borgerliga regeringens omläggning av Sveriges utlandsrepresentation inte skett i ett politiskt vakuum. Den är starkt kopplad till en omläggning av svensk utrikespolitik bort från en självständig svensk utrikespolitik till allt tydligare band till USA, det som brukar kallas ”den transatlantiska länken”. Detta är en utveckling som Vänsterpartiet starkt motsätter sig. Därför var Vänsterpartiet kritiskt till att regeringen under förra mandatperioden stängde ambassaderna i bl.a. Managua (Nicaragua) och Gaborone (Botswana). Dessa två ambassader var tydliga symboler för Sveriges självständiga röst i världen, som Vänsterpartiet vill värna. Vänsterpartiet har motsatt sig att Sverige under rådande omständigheter åter bemannat och öppnat ambassaden i Irak (Bagdad) och uppgraderat sektionskontoret för bistånd till en ambassad i Afghanistan (Kabul). Vänsterpartiet har även motsatt sig att Sveriges delegation vid Nato i Bryssel uppgraderats, eftersom vi sett detta som ytterligare ett steg bort från en militär alliansfrihet som vi vill slå vakt om.

Utrikesdepartementet står nu igen inför ekonomiska problem. Det beror på flera saker, men vi noterar att de höga kostnaderna för ambassaderna i Bagdad och Kabul är en av orsakerna. Ytterligare en orsak är att regeringen över huvud taget inte har kompenserat UD för ökade lönekostnader och priser, den s.k. pris- och löneomräkningen. Vänsterpartiet är kritiskt till att regeringen valt att lägga pris- och löneomräkningen för 2013 på historiskt låga nivåer.

För 2012 beviljades Regeringskansliet en anslagsökning på 300 miljoner kronor. Vänsterpartiet står fast vid att denna helt omotiverade ökning ska avvisas. Vi föreslår därför att anslaget 4:1 Regeringskansliet minskas med 300 miljoner under 2013. Vi anser att besparingar bör ske på Regeringskansliet i Sverige, där vi ser tydliga möjligheter till besparingar. Men vi

har samtidigt varit tydliga med att vi anser att besparingarna inte bör ske på Utrikesdepartementet eller genom ytterligare nedläggningar av ambassader eller konsulat.