



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 10 oktober 2002 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över budgetpropositionen 2002/03:1 utgiftsområde 1 Rikets styrelse jämte eventuella motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslaget 90:6 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 samt på motionerna 2002/03:K403 och 2002/03:K407, allt i de delar som rör utrikesförvaltningen. Därutöver överlämnar utrikesutskottet, under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande, med detta yttrande motionerna 2001/02:U343 (m) yrkande 2, 2002/03:U208 (m), 2002/03:U268 (kd) yrkandena 4–8 samt motion 2002/03:U297 (mp) yrkande 7.

Propositionen

Regeringen framhåller i propositionen att utrikesförvaltningens struktur anpassas kontinuerligt till politiska och ekonomiska förändringar i omvärlden. Vidare konstateras att antalet forum att verka inom har ökat under senare år liksom att antalet länder som samarbetspartner har blivit fler, inte minst genom EU-medlemskapet.

Regeringen konstaterar att som regel är medlemsländerna i EU representerade i varandras länder. Förhandlingarna om en utvidgning av unionen bedrivs med sikte på att dessa skall kunna slutföras med upp till tio kandidatländer i slutet av 2002. Vidare framhåller regeringen att ett annat viktigt skäl för Sverige att vara representerat i ett land kan vara att stödja utvecklingen mot demokrati och mänskliga rättigheter.

Regeringen föreslår i propositionen att anslag 90:6 för budgetåret 2003 skall uppgå till 5 180 433 000 kr.

Utskottet

Anslagsrelaterade frågor

Motionerna

Moderata samlingspartiet yrkar i kommittémotion 2002/03:K407 (m) att utgiftsområde 1, anslag 90:6 Regeringskansliet m.m. för budgetåret 2003 skall uppgå till 4 640 433 000 kr. Det skulle medföra en minskning med 540 000 000 kr i förhållande till regeringens förslag.

Samtidigt förordar motionärerna vissa omfördelningar inom anslaget. De menar bl.a. att Utrikesdepartementet bör tillföras 65 000 000 kr. I detta skulle ingå en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands samt för att beakta situationen för utlandsmyndigheternas visumhantering. Vidare menar motionärerna att ett kraftfullt och framgångsrikt agerande inom ramen för EU fordrar en gedigen kompetens inom utrikesförvaltningen samt svensk diplomatisk närvaro i hela Europa och Medelhavsområdet. Den snabba globaliseringen fordrar också svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna, menar motionärerna. I motionen framhålls även att framväxten av dynamiska ekonomier i Asien, Latinamerika och förhoppningsvis i södra Afrika ställer större krav på kontaktytor och kompetens.

Även i motionen U343 (m) yrkande 2 från riksmötet 2001/02 yrkar motionärerna att riksdagen skall anvisa 65 000 000 kr mer än vad regeringen föreslår till utrikesförvaltningen.

Överväganden

Utskottet vill inledningsvis erinra om att riksdagen på grundval av förslag i den ekonomiska vårpropositionen år 2001 godkände att anslaget för utrikesförvaltningen flyttades från utgiftsområde 5 till utgiftsområde 1. Den nya ordningen innebär att det ej längre redovisas ett särskilt anslag för utrikesförvaltningen, utan de medel som är avsedda här för ingår i det anslag som numera heter 90:6 Regeringskansliet m.m.

Utrikesutskottet framhöll i föregående års yttrande till konstitutionsutskottet (2001/02:UU2y) att den nya ordningen försvårar för utrikesutskottet att göra en adekvat bedömning av resurstilldelningen till utrikesförvaltningen. Utskottet påpekade vidare att det bl.a. var oklart hur stor del av anslaget till Regeringskansliets verksamhet som avsåg utrikesförvaltningen. Med anledning av detta uttalade utskottet bl.a. följande:

En förutsättning för riksdagens budgetarbete i här aktuell del är att det framgent tydligt framgår vilka resurser inom anslaget [Regeringskansliet m.m.] som avsätts för utrikesförvaltningen och vilket utfallet blir. Utskottet förutsätter att så blir fallet.

Detta till trots får utrikesutskottet konstatera att det utifrån föreliggande proposition inte är möjligt att göra en adekvat bedömning av de resurser som utrikesförvaltningen kommer att förfoga över under budgetåret 2003. Utskot-

Utskottet kan ha förståelse för att det budgetmässigt kan ta viss tid att fasa in utrikesförvaltningen i det övriga Regeringskansliet samt för att det under ett valår och i samband med den politiska osäkerhet som rått under den period då budgeten tagits fram kan ha varit svårt att få fram de uppgifter utskottet begärde i ovan nämnda yttrande. Utskottets tidigare ställningstagande kvarstår emellertid och kommer att följas upp vid behandlingen av statsbudgeten för 2004.

I samband med att riksdagen godkände att anslaget för utrikesförvaltningen flyttades från utgiftsområde 5 till utgiftsområde 1 framhölls det nödvändiga i att formerna för regeringens dialog med riksdagen när det gäller utrikesrepresentationen vidareutvecklas. Utskottet noterar att så sker.

Även om det inte i detalj är känt hur resurserna inom anslaget 90:6 Regeringskansliet m.m. är tänkta att disponeras under budgetåret 2003 skulle ett bifall av motion 2002/03:K407 (m) få så omfattande konsekvenser jämfört med dagsläget att något sådant inte kan ifrågakomma. Utskottet menar därför att motionen bör avstyrkas.

Också i motion 2001/02:U343 (m) yrkande 2 föreslås att utrikesförvaltningen tillförs ökade resurser; dock att motionen avser nu löpande budgetår. Enligt utskottets uppfattning är detta obehövligt, varför motionen bör avstyrkas.

Utrikesrepresentationens organisation

Motionerna

Motionärerna bakom kommittémotion 2002/03:U268 (kd) menar i yrkande 8 att en utredning bör tillsättas för att utröna hur Sverige i ökad utsträckning kan dra nytta av den växande EU-diplomatin när det gäller samlokalisering och underlag för politiska beslut. I yrkande 7 i samma motion anfördes att det bör utredas om det på lång sikt kan upprättas eller samordnas fler nordiska ambassader med vissa gemensamma servicefunktioner. I den enskilda motionen anfördes 2002/03:U208 (m) att regeringen i det europeiska samarbetet skall arbeta för att EU-ländernas ambassader i andra EU-länder avskaffas. I den enskilda motionen 2002/03:U297 (mp) yrkande 7 anfördes att en svensk ambassad bör öppnas i Afghanistan under den innevarande mandatperioden. Ambassadens uppgifter skulle enligt motionären vara att underlätta flyktingåtervändandet, att ge stöd till Svenska Afghankommitténs arbete i landet samt att stödja återuppbyggnadsarbetet under ett antal år framåt.

Överväganden

Utskottet kan inledningsvis konstatera att EU-medlemskapet har inneburit ett ökat samarbete mellan medlemsländernas ambassader i stationeringsländerna. Det innebär regelbundna möten och utbyte av information, i vissa fall även konkret samarbete vad gäller rapportering. Detta är ett samarbete som den svenska utrikesförvaltningen har stor nytta av, i synnerhet i stater där den svenska utlandsmyndigheten har få utsända. Ökat samarbete kan också under-

lättas genom samlokalisering och enligt vad utskottet har erfårit är det en fråga som fortlöpande diskuteras inom ramen för EU-samarbetet. Utskottet menar att den relevanta informationen i sammanhanget redan är tillgänglig och ser därför inget behov att tillsätta en utredning i frågan. Det gäller även frågan om fler samlokaliseringar av ambassader med nordiska länder. Redan i dag sker samlokalisering med ett eller flera andra nordiska länder på ett antal stationeringsorter och även nordiska konsulat samarbetar i många fall nära i konsulära och administrativa frågor och utnyttjar gemensamma lokaler. Utskottet ser positivt på detta och anser att möjligheten till samlokalisering med andra nordiska länder bör beaktas och utnyttjas när lämpligt tillfälle uppstår. Däremot ser utskottet inte behov att frågan skall bli föremål för särskild utredning.

Vad gäller yrkandet att Sverige skall lägga ned ambassaderna i de övriga medlemsländerna inom EU vill utskottet framhålla att största delen av en ambassads verksamhet, vid sidan av frågor som rör EU, är av bilateral natur. Det gäller exempelvis främjande av svensk export och kultur, turistinformation, service och programläggning åt större svenska delegationer från såväl offentlig som privat sektor. Det finns enligt utskottets mening behov att även dessa funktioner upprätthålls vid Sveriges ambassader i andra EU-medlemsstater. Utskottet avvisar således förslaget i motionen.

Vad gäller öppnandet av nya ambassader konstaterar utskottet att det är regeringen som har att avgöra hur Sveriges utrikesrepresentation skall utformas inom ramen för de budgetmedel som riksdagen anslår, även om utskottet förordar att samråd sker i dessa frågor med utrikesutskottet. Utskottet kan konstatera att regeringen under senare år fattat beslut både om att lägga ned ambassader i vissa stater och öppna nya ambassader i andra. Utskottet ser inte att det finns anledning att genom anslagsvillkor knutna till budgetbeslutet närmare föreskiva i vilka stater Sverige skall vara representerat utomlands. Det är därför utskottets uppfattning att det inte finns anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande delge regeringen någon särskild ståndpunkt i denna fråga.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts menar utskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionerna 2002/03:U268 (kd) yrkandena 7 och 8, 2002/03:U208 (m) samt 2002/03:U297 (mp) yrkande 7.

Kompetens vid utlandsmyndigheterna

Motionen

Motionärerna bakom kommittémotion 2002/03:U268 (kd) menar i yrkande 4 att möjligheterna bör utredas för att utse MR-attachéer vid de beskickningar där bevakning av MR-frågorna är av speciell betydelse. Motsvarande anføres i yrkande 5 gällande miljöattachéer. Vidare bör utredas hur svenska handelsfrämjande organ kan integreras med vissa av Sveriges ambassader i utlandet framhåller motionärerna i yrkande 6.

Överväganden

Utskottet konstaterar att de mänskliga rättigheterna redan utgör ett omfattande beredningsområde inom utrikesförvaltningen. Ambassaderna svarar för en kontinuerlig bevakning som varje år resulterar i ett stort antal rapporter. Utrikesdepartementets enhet för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt bedriver vidare ett mycket viktigt arbete inom området i samråd med departementets politiska ledning. Även vad gäller miljöområdet kan utskottet konstatera att utrikesförvaltningens verksamhet på området är omfattande. Utskottet vill vidare framhålla att det även är en angelägen uppgift för hela den svenska utrikesrepresentationen att främja svensk export. Den handels- och exportfrämjande verksamheten inom utrikesförvaltningen är redan i dag omfattande och utförs i nära samarbete med Sveriges exportråd. Exportrådet får, med författningsstöd, även planera och leda exportfrämjande verksamhet inom utrikesrepresentationen.

Utskottet ser sammanfattningsvis inget behov att utreda de frågor som tas upp i motionen och menar att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion 2002/03:U268 (kd) yrkandena 4–6.

Konsulärt bistånd

Motionen

I den enskilda motionen 2002/03:K403 (s) begärs ett riksdagens tillkännagivande om vad i motionen anförts om svenska medborgares behov av socialt bistånd utomlands. I motionen hänvisas till kommittébetänkandet Konsulärt bistånd till svenskar utomlands (SOU 2001:70). Det konstateras att kommittén bl.a. föreslår att de utlandsmyndigheter som har många konsulära biståndsären den med social och psykiatrisk problematik tillförs resurser i form av särskilt utbildad personal eller externt stöd. Motionärerna ser positivt på kommitténs förslag härvidlag och understryker vikten av att kommitténs förslag undersöks vidare av regeringen så att det kan förverkligas på sikt.

Överväganden

Utskottet kan konstatera att regeringen den 8 juni 2000 bemyndigade chefen för Utrikesdepartementet att tillsätta en kommitté för att se över lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Kommittén överlämnade sitt betänkande Konsulärt bistånd till svenskar i utlandet (SOU 2001:70) till regeringen i augusti 2002. Enligt vad utskottet har inhämtat är en proposition under beredning i Regeringskansliet vilken avses bli avlämnad till riksdagen under år 2003.

Utskottet kan således konstatera att den regeringsberedning som motionärerna efterlyser redan är igångsatt. Utskottet konstaterar att frågor kring det konsulära biståndets framtida utformning kommer att läggas fram i riksdagen för beslut och ser därför för närvarande inte skäl för något särskilt riksdagens tillkännagivande i frågan.

Utskottet menar därför att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion 2002/03:K403 (s).

Stockholm den 12 november 2002

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carl B Hamilton (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Lars Ohly (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Cecilia Nilsson Wigström (fp), Agne Hansson (c), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta N Hedström (mp), Inger Segelström (s) och Birgitta Ohlsson (fp).

Avvikande meningar

Anslagsrelaterade frågor

Göran Lindblad och Ewa Björling (båda m) anför:

Regeringskansliet har expanderat de senaste åren. Det gäller i synnerhet de politiskt relaterade befattningarna. Att Miljöpartiet och Vänsterpartiet har egna kanslier inom Regeringskansliet förstärker ytterligare denna tendens. Enligt utskottets mening finns ett skäl att hålla tillbaka expansionen av Regeringskansliet.

Ett kraftfullt och framgångsrikt agerande inom ramen för EU fordrar en gedigen kompetens inom utrikesförvaltningen samt svensk diplomatisk närvaro i princip i hela Europa och Medelhavsområdet. Den snabba globaliseringen fordrar också ökad svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna. Framväxten av dynamiska ekonomier i Asien, Latinamerika och förhoppningsvis i södra Afrika ställer även större krav på kontaktytor och kompetens. Utskottet anser därför att utrikesförvaltningen bör tillföras en resursförstärkning uppgående till 65 000 000 kr. I detta ingår även en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands samt för att beakta situationen för utlandsmyndigheternas visumhantering.

Mot denna bakgrund och med anledning av motion *2001/02:U343 (m) yrkande 2* anser utskottet att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Utrikesutskottet anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion *2002/03K407 (m)*.

Utrikesrepresentationens organisation

Holger Gustafsson (kd) anför:

De fem nordiska ambassaderna inom anläggningen i Berlin inklusive det gemensamma huset för utställningar, konferenser, viseringskansli m.m. har gett en uppmärksamhet som Sverige aldrig skulle kunna uppnå på egen hand. Därtill kommer att Sverige fått tillgång till faciliteter som vi inte skulle haft råd att ordna själva. Det är utskottets bedömning att satsningen i Berlin är lyckosam, och utskottet menar att regeringen bör utreda om fler s.k. nordiska ambassader på lång sikt kan upprättas eller samordnas i världen.

Inom EU växer ett ökat samarbete kring diplomatin fram. Framför allt är det kommissionens kapacitet och resurser som en diplomatisk aktör utanför Europa som diskuteras. Då EU-kommissionen förbättrar sin förmåga att göra viktiga analyser och landrapporter, samt ökar sin representativa roll, bör det finnas möjligheter för Sverige som EU-medlem att dra nytta av detta. Det handlar enligt utskottets uppfattning inte om att EU-kommissionen skall ersätta det nationella behovet av bilaterala diplomatiska relationer, men däremot kan Sverige i ännu högre grad dra nytta av rapporter som skrivs inom EU

och utnyttja EU-kontor i de länder där Sverige i dag saknar representation. I framtiden kan det bli tal om att slå ihop ambassader mellan EU-medlemmar i likhet med den fysiska integreringen av de nordiska ambassaderna i Berlin. Regeringen bör utreda hur Sverige i ökad utsträckning kan dra nytta av EU-diplomatin.

Mot bakgrund av det anförda och med anledning av motionerna 2002/03:U208 (m) samt 2002/03:U297 (mp) yrkande 7 anser utskottet att regeringen bör utreda vilka möjligheter till samverkan som kan finnas med nordiska länder och med EU-medlemsländer vad gäller utlandsmyndigheter. Detta bör enligt utskottets mening ges regeringen till känna. Utrikesutskottet anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2002/03:U268 (kd) yrkandena 7 och 8.

Utrikesrepresentationens organisation – svensk ambassad i Afghanistan

Lotta N Hedström (mp) anför:

Afghanistan är drabbat av stora svårigheter vad gäller flyktingar både inom och utanför landet. Behoven under de kommande tio åren inne i Afghanistan och i omgivande gränsområden av allmän livsmedelssäkerhet, utbildning och hälsa samt såklart flyktingåtervändande är stora. En stor utmaning ligger i utformningen och makten över den civila administrationens ny- och återuppbyggnad. Den skall givetvis ledas av afghanerna själva, men samtidigt finns en medvetenhet om behovet av internationellt beskydd, kunskapsöverföring och handledning för det ändamålet.

För att kunna klara av den nya situationen och hålla uppe utbildningskvaliteten vid de skolor som stöds av Svenska Afghanistankommittén (SAK) behövs 1 200 nya lärare.

Afghanistan är ett av de sista länder i världen där polio fortfarande förekommer, varför vaccinationsprogram mot polio och även andra sjukdomar har hög prioritet.

I färskna rapporter från hjälporganisationerna kan man utläsa att det endast är tio procent av den bevattningsbara åkerarealen som är uppodlad i de områden som omger Kabul. Att snabbt få i gång ett långsiktigt hållbart jordbruk i stor och liten skala är enligt vår mening den främsta och egentligen enda överlevnadsgarantin.

Utskottet menar att en svensk ambassad under mandatperioden bör inrättas i Afghanistan för att aktivt stödja flyktingåtervändandet, Svenska Afghanistankommitténs arbete och det allmänna återuppbyggnadsarbetet under ett antal år framöver.

Mot bakgrund av det anförda och med anledning av motionerna 2002/03:U208 (m) samt 2002/03:U268 (kd) yrkandena 7 och 8 anser utskottet att regeringen bör inrätta en svensk ambassad i Afghanistan. Detta bör enligt utskottets mening ges regeringen till känna. Utrikesutskottet anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2002/03:U297 (mp) yrkande 7.

Kompetens vid utlandsmyndigheterna

Holger Gustafsson (kd) anför:

Utskottet anser att det är av största vikt att främjandet av mänskliga rättigheter genomsyrar hela den utrikespolitiska verksamheten. Därför räcker det inte med att skriva vackra ord i handlingsprogram, utan det måste även praktiseras inom utlandsmyndigheterna. Inom det militära och säkerhetspolitiska området har man på vissa strategiskt valda ambassader placerat militärattachéer. Detta för att främja viktiga säkerhetspolitiska relationer med andra stater, samt att följa utvecklingen på plats i viktiga regioner. På ett liknande sätt bör Sverige, menar utskottet, även ha MR-attachéer utplacerade på viktiga och strategiskt valda ambassader, dvs. där det anses som särskilt nödvändigt för att följa utvecklingen kring de mänskliga rättigheterna. Detta skulle främja bevakningen i specifika regioner, samt underlätta samarbetet med svenska internationella företag och svenska frivilligorganisationer på plats, liksom samarbetet och koordineringen med internationella organ och organisationer. Utskottet föreslår att regeringen låter utreda förutsättningarna för att utse MR-attachéer.

Lika viktigt som att förbättra svenska utrikesförvaltningens bevakning, kompetens och externa samarbetsmöjligheter för mänskliga rättigheter, är bevakningen av globala miljöfrågor. På ett liknande sätt som MR-attachéer kan inrättas vid lämpliga ambassader, så kan även miljöattachéer inrättas. Detta är särskilt viktigt i ofta utsatta naturkatastrofområden, i regioner där miljöförstöringen är extremt påtaglig, eller där stora internationella insatser görs för miljösäkerhet. Utskottet föreslår därför att regeringen låter utreda förutsättningarna för att utse miljöattachéer.

Under åren 1991–94 genomfördes en sammanslagning av utrikesmyndigheterna och biståndsverksamheten. Så kallade biståndsbassader upprättades. På ett liknande sätt anser utskottet att regeringen bör se över möjligheterna att integrera den handels- och exportfrämjande verksamheten med utrikesförvaltningen. Med många länder och regioner är den dominerande verksamheten i utrikesrelationerna främst det ekonomiska samarbetet, och utrikesrepresentationen handlar i mångt och mycket om att främja svenska handels- och exportintressen. Det sker ibland ett dubbelarbete mellan Sveriges ambassader utomlands och till exempel olika handelskammare och exportråd. Utskottet anser att möjligheterna att mer integrera svenska handelsfrämjande organ med ambassaderna, för att ytterligare främja en samordnad utrikespolitik, bör utredas, framför allt i ekonomiskt starka nationer samt i länder där bistånds- och handelspolitiken i ökad utsträckning bör samordnas.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att regeringen bör låta utreda förutsättningarna för attachéer för MR-frågor och för miljöfrågor samt möjligheterna att mer integrera handelsfrämjande organ med ambassaderna. Detta bör enligt utskottets mening ges regeringen till känna. Utrikesutskottet anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2002/03:U268 (kd) yrkandena 4–6.

Innehållsförteckning

Till konstitutionsutskottet.....	1
Propositionen.....	1
Utskottet.....	2
Avvikande meningar	7
Innehållsförteckning	10