

Utrikesutskottets yttrande 2018/19:UU2y

Offentlig förvaltning

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 22 januari 2019 att inför sin beredning av betänkandet Offentlig förvaltning (bet. 2018/19:KU28) ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 2018/19:15 yrkande 2, 2018/19:85, 2018/19:386 yrkandena 1 och 2, 2018/19:634, 2018/19:1195, 2018/19:1367 yrkande 7 och 2018/19:1383 yrkande 2. Dessa motioner rör Sveriges representation i andra länder.

Utrikesutskottet begränsar sitt yttrande över motionerna till det som berör utskottets beredningsområde.

I yttrandet finns två avvikande meningar (SD, KD, L).

Utskottets överväganden

Motionerna

I motionerna 2018/19:15 av Björn Söder (SD) yrkande 2, 2018/19:85 av Alexander Christiansson (SD) och 2018/19:634 av Dennis Dioukarev (SD) anför motionärerna att Sveriges ambassad bör flyttas från Tel Aviv till Jerusalem. Detta bör ske som en följd av att Sverige ska erkänna Jerusalem som Israels huvudstad. Centrala organ som parlamentet, presidentens kontor, högsta domstolen och departementen är lokaliserade i Jerusalem. I motion 2018/19:1367 yrkande 7 framför Björn Söder m.fl. (SD) samma förslag.

Vidare i motion 2018/19:386 av Magnus Jacobsson (KD) yrkande 1 anføres att Sverige på sikt bör flytta ambassaden från Tel Aviv till Jerusalem. I yrkande 2 anføres att Sverige på sikt bör ta initiativ till ett gemensamt nordiskt ambassadområde i Jerusalem.

I motion 2018/19:1195 anför Anders Hansson (M) att samarbetet mellan Sverige, Danmark och Norge bör utökas när det gäller ländernas utrikesrepresentation utomlands för att tillsammans kunna täcka ett större område samt minska administrativa kostnader.

I motion 2018/19:1383 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2 anføres att Sverige bör upprätta en ambassad i Somalilands huvudstad Hargeysa med ansvar för såväl Somalia som Somaliland. För närvarande är det Sveriges ambassad i Nairobi i Kenya som hanterar de diplomatiska relationerna med Somalia. En ambassadflytt skulle stärka förbindelserna med Somalia och Somaliland, samtidigt som det skulle ge möjlighet för Sverige att bistå i arbetet med att förbättra relationerna mellan Somalia och Somaliland.

Utskottets ställningstagande

Sveriges utlandsmyndigheter är instrumentella för genomförandet av vårt lands utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Enligt utrikesutskottet behöver Sverige en effektiv och väl rustad utrikesförvaltning både i Stockholm och på plats ute i världen för att kunna förstå politiska och ekonomiska skeenden i världen och för att upprätthålla relationer som ligger till grund för samarbete inom utrikespolitik, utvecklingssamarbete och andra viktiga områden med andra länder, regioner och multilaterala organisationer.

I enlighet med vad utrikesutskottet anført i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet om utrikesförvaltningen (t.ex. ytr. 2017/18:UU1y) vill utrikesutskottet påminna om att beslutskompetensen enligt regeringsformen ligger hos regeringen eller hos de myndigheter som ligger under regeringen när det gäller frågor som rör Regeringskansliets och utrikesförvaltningens organisation. Utskottet vill dock understryka vikten av att regeringen fortlöpande samråder med riksdagen om utvecklingen av Sveriges utrikesrepresentation. Att öppna och stänga en utlandsmyndighet påverkar

Sveriges internationella relationer och medför kostnader. Det är därför viktigt att sådana beslut är långsiktiga och bygger på väl förankrade strategier.

Med anledning av flera motionsyrkanden om att ambassaden i Tel Aviv ska flyttas till Jerusalem konstaterar utskottet i likhet med i betänkande 2017/18:UU14 att EU är tydligt i sin syn på Jerusalem som en separat enhet och som framtida huvudstad för två stater. Utskottet välkomnar att Europeiska rådet den 14 december 2017 antog slutsatser där EU bekräftar sitt starka stöd för tvåstatslösningen och understryker att EU:s ståndpunkt om Jerusalem är oförändrad. Utskottet konstaterar att Jerusalem har fått en särskild status av FN och att säkerhetsrådet har uppmanat världssamfundet att respektera denna. Utskottet konstaterar att säkerhetsrådet framhöll detta senast i resolution 2334 (2016) från december 2016. Utskottet anser att alla slutstatusfrågor, inklusive Jerusalems status, måste lösas genom förhandlingar mellan parterna och inte genom unilateralt agerande.

Med anledning av att ett par motioner framhåller vikten av ett utökat samarbete mellan nordiska länder när det gäller utrikesrepresentation konstaterar utskottet att Utrikesdepartementet löpande undersöker möjligheterna till samlokalisering med andra länder, inte minst de nordiska. Det finns på ca 25 orter någon form av nordisk samlokalisering, i många fall med administrativ samverkan. Bland annat har den administrativa integrationen kommit långt i Yangon och Dhaka. Utskottet vill, i linje med vad som anförs i motion 2018/19:1195, betona vikten av nordiskt ambassadsamarbete och välkomnar att regeringen fortsätter att undersöka möjligheterna till samlokalisering med andra länder, inklusive de nordiska länderna.

När det gäller motionsyrkandet om att upprätta en ambassad i Hargeysa i Somaliland konstaterar utskottet att en förutsättning för etablering i enlighet med vad som föreslås i motionen är att Sverige erkänner Somaliland som stat. Utskottet konstaterar att frågan om erkännande av stater inte omfattas av konstitutionsutskottets betänkande Offentlig förvaltning. Utrikesutskottet avser att återkomma till denna frågeställning framöver på grundval av motioner från allmänna motionstiden 2018/19. Som bakgrund vill utskottet dock informera om sina tidigare skrivningar. I betänkande 2017/18:UU15 har utskottet redovisat de grundläggande kriterier som finns när det gäller att erkänna stater.

Sverige erkänner stater, inte regeringar eller politiska aktörer. Stater är de viktigaste folkrättsliga subjekten. Grundläggande för erkännande av en stat är existensen av ett bestämt territorium och av en befolkning. Vidare krävs en regering som med ett rimligt mått av stabilitet utövar en effektiv kontroll över detta territorium. Regeringen ska också ha vunnit ett rimligt mått av självständighet utåt och accepteras någorlunda allmänt internationellt.

Vidare redogör utskottet i det ovan nämnda betänkandet för sin ståndpunkt när det gäller erkännande av Somaliland.

Somalias nya regering står nu inför utmaningen att fortsätta den federala statsbyggnadsprocessen. I detta ingår att reglera förhållandet mellan centralregeringen och de federala delstatsregeringarna. Utskottet konstaterar att konfliktlösning och försoning är viktiga delar i denna process. Utskottet framhåller att Sverige ger stöd till dialog- och medlingsinsatser i Somalia, vilket även inkluderar dialog mellan den federala regeringen och Somaliland, och hoppas att denna dialog snart kan ges ny energi. Utskottet noterar att regeringens uppfattning är att ett erkännande av Somaliland som självständig stat inte skulle gynna den fortsatta fredsprocessen i Somalia utan till och med kunna inverka negativt på utvecklingen i regionen. Utskottet kan därutöver konstatera att Somalilands önskan om att erkännas av det internationella samfundet som en självständig stat inte har rönt några framgångar. FN:s säkerhetsråd har konsekvent i resolutioner slagit fast att Somalias suveränitet, territoriella integritet och enighet ska respekteras. I Somalias interimsförfattning från 2012 föreskrivs att de gränser som Somalia hade under 1960 års författning fortfarande gäller och att ingen delstat eller region har rätt att bryta sig loss från landet. Utskottet kan konstatera att inget land har erkänt Somaliland och att Somaliland inte heller är medlem i AU¹.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utrikesutskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionerna 2018/19:15 yrkande 2, 2018/19:85, 2018/19:386 yrkandena 1 och 2, 2018/19:634, 2018/19:1195, 2018/19:1367 yrkande 7 och 2018/19:1383 yrkande 2.

Stockholm den 14 februari 2019

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Markus Wiechel (SD), Pyy Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Björn Söder (SD), Roza Güclü Hedin (S), Lars Adaktusson (KD), Aylin Fazelian (S), Fredrik Malm (L), Ludvig Aspling (SD), Janine Alm Ericson (MP), Johanna Jönsson (C), Magdalena Schröder (M), Pål Jonson (M) och Ann-Sofie Alm (M).

¹ Afrikanska unionen.

Avvikande meningar

1. Offentlig förvaltning (SD)

Markus Wiechel (SD), Björn Söder (SD) och Ludvig Aspling (SD) anför:

Alla stater har rätt att bestämma var huvudstaden ska förläggas. Israeliska parlamentet beslutade 1949 att Jerusalem är den judiska statens huvudstad. Israel flyttade sin regering till västra Jerusalem 1950. Det israeliska parlamentet, presidentens kontor, högsta domstolen och departementen är placerade i Jerusalem. Sveriges ambassad i Israel bör vara förlagd i Jerusalem som de facto är Israels huvudstad.

För närvarande täcker Sveriges ambassad i Kenya även Somalia. Sverige bör se över möjligheten att upprätta diplomatiska förbindelser med Somaliland och upprätta en ambassad i Somaliland. En sådan flytt skulle stärka Somalias och Somalilands legitimitet. Det skulle effektivisera Sveriges arbete i Somalia och Somaliland och samtidigt göra det möjligt för Sverige att bistå i arbetet med förbättrade relationer mellan Somalia och Somaliland.

I den del av utskottets ställningstagande som avhandlar placeringen av en ambassad i Somaliland refererar utskottet till ett antal grundläggande kriterier när det gäller att erkänna stater, som beskrivits i tidigare betänkanden från utskottet. Det som utskottet refererar till är effektivitetsprincipen som har tre villkor för erkännande (ett bestämt territorium, en befolkning och en regering med effektiv kontroll). Utskottet borde i sitt ställningstagande beskriva de faktiska omständigheterna kring att den svenska regeringen i flera fall frångått den grundläggande effektivitetsprincipen för att i stället använda sig politiskt av rättslighetsprincipen. Rättslighetsprincipen säger att stater som inte har full kontroll på sina gränser på grund av folkrättsvidriga handlingar från andra länder ändå kan erkännas.

Med det anförda anser Sverigedemokraterna att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motionerna 2018/19:15 yrkande 2, 2018/19:85, 2018/19:634, 2018/19:1367 yrkande 7 och 2018/19:1383 yrkande 2.

2. Offentlig förvaltning (KD, L)

Lars Adaktusson (KD) och Fredrik Malm (L) anför:

Kristdemokraterna och Liberalerna anser att Jerusalem de facto är Israels huvudstad. Det israeliska parlamentet, regeringskansliet, statschefens residens, centrala myndigheter samt högsta domstolen är sedan länge lokaliserade till Jerusalem, vilket befäster statusen som huvudstad. I ett

historiskt perspektiv har Jerusalem aldrig varit huvudstad i något annat land än Israel och aldrig för något annat folk än det judiska. Den judiska kopplingen till Jerusalem går 3 000 år tillbaka i tiden.

Mot denna bakgrund är det våra partiers uppfattning att den svenska ambassaden vid lämplig tidpunkt bör flyttas från Tel Aviv till Jerusalem. Ett sådant beslut skulle ge en tydlig signal till parterna i en eventuell kommande fredsprocess att Sverige menar allvar när vi argumenterar för en rättvis fred för alla.

Sverige bör samtidigt verka för ett gemensamt nordiskt ambassadområde i Jerusalem. Sådan samverkan kan visa på de fördelar som finns när grannar lever i endräkt och arbetar tillsammans.

Med det anförda anser Kristdemokraterna och Liberalerna att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2018/19:386 yrkandena 1 och 2.