

Utrikesutskottets yttrande 2019/20:UU1y

Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 10 oktober 2019 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2019/20:1 utgiftsområde 1 och de motioner som behandlas i betänkande 2019/20:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse i de delar som berör utrikesförvaltningen. Samma dag gav kabinetssekreterare Annika Söder utskottet preliminär information om Utrikesdepartementets ekonomi och utrikesförvaltningens utveckling.

I detta yttrande väljer utskottet att lämna synpunkter på anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 och på följande motioner i de delar de rör detta anslag: motion 2019/20:2635 av Matheus Enholm m.fl. (SD) och motion 2019/20:3312 av Karin Enström m.fl. (M). Utskottet lämnar dessutom synpunkter på motionerna 2019/20:14 av Dennis Dioukarev (SD), 2019/20:38 yrkande 1 av Désirée Pethrus (KD), 2019/20:40 av Ingemar Kihlström (KD), 2019/20:48 av Magnus Jacobsson (KD), 2019/20:77 av Alexander Christiansson (SD), 2019/20:131 yrkande 4 av Désirée Pethrus (KD), 2019/20:135 yrkande 1 av Håkan Svenneling m.fl. (V), 2019/20:228 yrkande 2 av Björn Söder (SD), 2019/20:720 yrkande 1 av Markus Wiechel (SD), 2019/20:754 yrkande 2 av Markus Wiechel m.fl. (SD), 2019/20:768 yrkande 7 av Björn Söder m.fl. (SD), 2019/20:2264 av Anders Hansson (M), 2019/20:2785 yrkande 1 av Roland Utbult (KD), 2019/20:2818 yrkande 35 och 2019/20:3157 yrkande 14 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) samt 2019/20:3357 yrkande 6 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V). Dessa motioner rör utrikesförvaltningens organisation och resursfördelning.

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar drygt 7 922 miljoner kronor för 2020 till anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål (hyror, kapitalkostnader m.m.).

I 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100 s. 157) aviserade regeringen att den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna ska flyttas till Migrationsverket. I detta syfte överförs 165,5 miljarder kronor från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. till anslaget 1:1 Migrationsverket inom utgiftsområde 8 Migration. Regeringen föreslår vidare att anslaget 4:1 tillförs 23 miljoner kronor från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7 i syfte att stärka svensk kapacitet för dialog, medling och konfliktförebyggande.

Utökade säkerhetsinsatser behövs för att förse utlandsmyndigheternas personal med en säker arbetsmiljö och förbättra det fysiska skyddet vid kanslier, bostäder och transporter. I detta syfte föreslår regeringen en anslagshöjning med 12 miljoner kronor för anslaget 4:1. Regeringen föreslår även en flytt av 11,2 miljoner kronor från anslaget 2:3 Exportfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 24 Näringsliv till anslaget 4:1 för att finansiera en exportsatsning för fler jobb i landet. Regeringen föreslår vidare en flytt av 7,2 miljoner kronor från anslaget 1:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan till anslaget 4:1 med anledning av regeringens satsningar inom familjekonfliktområdet med fokus på frågor om barn och tvångsäktenskap.

Utrikesrepresentationen bestod den 1 augusti 2019 av 108 utlandsmyndigheter varav 93 ambassader, åtta karriärkonsulat samt sju representationer och delegationer. Vidare har Sverige drygt 340 honorärkonsulat.

Från den 1 januari 2000 till 1 augusti 2019 beslutade regeringen att öppna 26 ambassader, fem karriärkonsulat och en delegation. Under samma period beslutade regeringen att stänga 21 ambassader och sju karriärkonsulat.

Motionerna

Anslagsfrågor

I kommittémotion 2019/20:2635 av Matheus Enholm m.fl. (SD) anförs att anslaget 4:1 Regeringskansliet bör minskas med 450 miljoner kronor för 2020 jämfört med regeringens förslag. I motionen motiveras minskningen med att antalet regeringsärenden sedan lång tid ligger på ungefär samma nivå.

I kommittémotion 2019/20:3312 anför Karin Enström m.fl. (M) att anslaget 4:1 Regeringskansliet ska minskas med 103 miljoner kronor för 2020 för att finansiera andra mer prioriterade reformer i statens budget. Minskningen motsvarar en halvering av pris- och löneomräkningen för anslaget 4:1.

Utrikesförvaltningens organisation och resursfördelning

I ett antal motioner – 2019/20:14 av Dennis Dioukarev (SD), 2019/20:40 av Ingemar Kihlström (KD), 2019/20:48 av Magnus Jacobsson (KD), 2019/20:77 av Alexander Christiansson (SD), 2019/20:228 yrkande 2 av Björn Söder (SD), 2019/20:768 yrkande 7 av Björn Söder m.fl. (SD) och 2019/20:2785 yrkande 1 av Roland Utbult (KD) – yrkas att Sveriges ambassad ska flyttas från Tel Aviv till Jerusalem. Enligt kommittémotion 2019/20:135 yrkande 1 av Håkan Svenneling m.fl. (V) bör regeringen uppgradera det svenska generalkonsulatet i Jerusalem till Sveriges ambassad i Palestina. I kommittémotion 2019/20:754 yrkande 2 av Markus Wiechel m.fl. (SD) anföras att regeringen bör upprätta en ambassad i Somalilands huvudstad Hargeysa med ansvar för såväl Somaliland som Somalia. Enligt motion 2019/20:2264 av Anders Hansson (M) bör regeringen inleda ett utökat samarbete med Danmark och Norge i fråga om ambassader, representationer, delegationer och konsulat.

Enligt motion 2019/20:38 yrkande 1 av Désirée Pethrus (KD) bör Utrikesdepartementet öka kunskapen om religionsfrihetsfrågor för sin personal så att våra ambassader i sitt arbete för mänskliga rättigheter har grundläggande kunskaper om tro och religion men också om hur kristna i vissa länder förföljs på grund av sin tro. I kommittémotion 2019/20:3157 yrkande 14 av Lars Adaktusson m.fl. anföras att alla diplomater bör ha genomgått utbildning i frågor som rör religionsfrihet. Enligt partimotion 2019/20:3357 yrkande 6 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) bör regeringen ge svenska ambassaden i Moskva i uppdrag att bevaka politiskt motiverade rättsprocesser och närvara vid rättegångar mot forskare och aktivister.

I motion 2019/20:131 yrkande 4 av Désirée Pethrus (KD) anföras att regeringen bör utreda hur den särskilda ambassadören mot människohandel och prostitution kan få ett utökat uppdrag att också bevaka kopplingen till pornografi. Enligt kommittémotion 2019/20:2818 yrkande 35 av Lars Adaktusson m.fl. bör regeringen ge i uppdrag åt en särskild ambassadör att verka för att respekten för religionsfrihet stärks.

I motion 2019/20:720 yrkande 1 av Markus Wiechel (SD) anföras att regeringen bör införa en löpande och mer transparent redovisning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna.

Utskottets ställningstagande

Sverige behöver en effektiv och välrustad 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 avvaktan på riksdagens beslut om anslag har Utrikesdepartementet preliminärt föreslagits få 2,92 miljarder kronor för budgetåret 2020. Detta föreslagna belopp skulle utgöra ca 37 procent av anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Utskottet konstaterar att antalet medarbetare inom Regeringskansliet i september 2019 uppgick till omkring 4 700 personer, varav ca 1 300 var anställda inom utrikesförvaltningen (exklusive lokalanställda vid utlandsmyndigheterna). Utrikesdepartementets andel motsvarade då ca 28 procent av de anställda inom Regeringskansliet.

Ett flertal motionsyrkanden rör flytt av ambassader, uppgradering av generalkonsulat till ambassad eller upprättande av ambassad. Det finns vidare motionsyrkanden som rör uppdragsbeskrivningar för ambassadörer för vissa tematiska frågor, vidareutbildning av diplomatisk personal eller uppdrag till enskilda ambassader att agera i vissa frågor.

Med hänvisning till dessa motionsyrkanden vill utskottet i likhet med tidigare yttranden till konstitutionsutskottet om utgiftsområde 1 påminna om att det enligt regeringsformen är regeringen, eller de myndigheter som ligger under regeringen, som beslutar om Regeringskansliets och utrikesförvaltningens organisation och fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen. Detta bör enligt utskottet även inbegripa hur utrikesförvaltningen organiserar sitt arbete. Det åligger dock regeringen att löpande samråda med riksdagen om den strategiska utvecklingen av Sveriges utrikesrepresentation. Sveriges internationella relationer påverkas t.ex. av om en utlandsmyndighet öppnas eller stängs. Sådana beslut bör därför vara långsiktiga och bygga på väl förankrade strategier. I enlighet med detta anser utskottet att regeringen bör återkomma till riksdagen när det finns information om eventuella förändringar i utrikesförvaltningen.

En motion framhåller vikten av ett utökat samarbete mellan Sverige, Norge och Danmark när det gäller ambassader, representationer, delegationer och konsulat. Utskottet konstaterar att det vid ett tjugotal utlandsmyndigheter finns någon form av nordisk samlokalisering och att det finns en dialog mellan de nordiska utrikesförvaltningarna om ytterligare samverkan.

En löpande och mer transparent redovisning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheter föreslås i en motion. Utskottet vill i likhet med i sitt yttrande 2018/19:UU1y understryka vikten av att utlandsmyndigheterna i sin migrationsverksamhet har ett betryggande och ändamålsenligt skydd mot oegentligheter.

Med hänvisning till det anförda anser utrikesutskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionerna 2019/20:14, 2019/20:38 yrkande 1, 2019/20:40, 2019/20:48, 2019/20:77, 2019/20:131 yrkande 4, 2019/20:135 yrkande 1, 2019/20:228 yrkande 2, 2019/20:720 yrkande 1, 2019/20:754 yrkande 2, 2019/20:768 yrkande 7, 2019/20:2264, 2019/20:2785 yrkande 1, 2019/20:2818 yrkande 35, 2019/20:3157 yrkande 14 och 2019/20:3357 yrkande 6.

I två motioner föreslås en minskning av anslaget 4.1. Utskottet konstaterar att dessa motionsförslag om minskningar inte har specificerats när det gäller utrikesförvaltningens del av anslaget.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag till medelstildelning för anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. och anser därmed att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionerna 2019/20:2635 och 2019/20:3312 i de delar som rör anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Stockholm den 7 november 2019

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Hans Rothenberg (M), Pyy Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Margareta Cederfelt (M), Sara Heikkinen Breitholtz (S), Lars Adaktusson (KD), Aylin Fazelian (S), Fredrik Malm (L), Janine Alm Ericson (MP), Magnus Ek (C), Lars Andersson (SD), Tobias Andersson (SD) och Sara Gille (SD).

Avvikande meningar

1. Utrikesförvaltningen (M)

Hans Rothenberg (M) och Margareta Cederfelt (M) anför:

Vi konstaterar att Moderaternas budgetförslag skiljer sig från regeringens förslag, bl.a. när det gäller anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Vi föreslår en minskning av anslaget 4:1 med 103 miljoner kronor för 2020 för att finansiera andra mer prioriterade reformer i vår budgetmotion. Minskningen motsvarar en halvering av pris- och löneomräkningen för anslaget 4:1.

Med hänsyn till de snarlika politiska systemen och det nära släktskapet mellan de skandinaviska språken vill vi föreslå ett ökat samarbete mellan Sveriges, Danmarks och Norges utlandsbeskickningar.

Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2019/20:3312 av Karin Enström m.fl. (M) i den del som den berör anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., medan regeringens förslag i motsvarande delar i budgetpropositionen bör avstyrkas. Övriga partiets motioner bör avstyrkas i berörda delar. Vi anser vidare att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2019/20:2264.

2. Utrikesförvaltningen (SD)

Lars Andersson (SD), Tobias Andersson (SD) och Sara Gille (SD) anför:

Till skillnad från regeringen föreslår vi en minskning av anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. med 450 miljoner kronor. Anslaget till Regeringskansliet har ökat sedan budgetåret 2013/14 trots att antalet regeringsärenden förblir på samma nivå.

Vidare föreslår vi att regeringen ökar transparensen genom att införa en löpande redovisning av korruptionsärenden vid utlandsmyndigheter. De utredningar som görs i korruptionsärenden måste göras på ett oberoende och rättssäkert sätt. De som utsätts för korruption vid våra utlandsmyndigheter måste känna att deras fall tas på allvar.

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 till 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.

Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2019/20:2635 av Matheus Enholm m.fl. (SD) i den del den avser anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., medan regeringens förslag i motsvarande delar i budgetpropositionen bör avstyrkas. Övriga partiers motioner bör avstyrkas i berörda delar. Vi anser vidare att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motionerna 2019/20:14, 2019/20:77, 2019/20:228 yrkande 2, 2019/20:720 yrkande 1, 2019/20:754 yrkande 2 och 2019/20:768 yrkande 7.

3. Utrikesförvaltningen (V)

Håkan Svenneling (V) anför:

Som en följd av att Sverige erkänt Palestina som stat anser jag att Sverige bör uppgradera det svenska generalkonsulatet i Jerusalem till Sveriges ambassad i Palestina.

Ryska regimen använder sig av falska anklagelser för att kväva opposition och människorättsförsvarens kamp. Genom att uppmärksamma sådana fall av falska anklagelser kan omvärlden minska effekterna av denna strategi. Utländska ambassader kan här spela en viktig roll. Ett sådant fall är Jurij Dmitrijevs som arbetar med att kartlägga offren för Stalins terror för den ryska människorättsorganisationen Memorial. Han anklagas för spridande av barnpornografi. Flera experter bedömer dessa anklagelser som politiskt motiverade. Jag anser att regeringen bör ge svenska ambassaden i Moskva i uppdrag att bevaka politiskt motiverade rättsprocesser mot forskare och aktivister och närvara vid sådana rättegångar som t.ex. i fallet Jurij Dmitrijevs.

Jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motionerna 2019/20:135 yrkande 1 och 2019/20:3357 yrkande 6.