



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 13 oktober 2005 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetpropositionen 2004/05:1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse jämte eventuella motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslag 90:5 Regeringskansliet m.m., inom utgiftsområde 1 samt på motionerna 2005/06:K376 (fp), 2005/06:K470 (m) yrkande 2 och 2005/06:U291 (kd) yrkande 1, allt i de delar som rör utrikesförvaltningen.

Därutöver yttrar sig utrikesutskottet över motionerna 2005/06:Ju332 (fp) yrkande 12, 2005/06:L342 (mp) yrkande 4, 2005/06:U236 (s), 2005/06:U209 (fp) yrkande 30, 2005/06:L291 (fp) yrkande 6, 2005/06:Ju383 (fp) yrkande 9, 2005/06:U227 (fp) yrkande 4, 2005/06:U239 (s), 2005/06:U362 (m) yrkande 17, 2005/06:U285 (fp) yrkande 6, 2005/06:U289 (m) yrkande 14, 2005/06:U336 (fp) yrkande 7, 2005/06:U356 (kd) yrkandena 3, 6, 7 och 8, vilka överlämnas med detta yttrande under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande.

Propositionen

Utrikesrepresentationen bestod i december 2004 av 103 utlandsmyndigheter, varav 85 ambassader, 12 konsulat och 6 representationer och delegationer. I anslutning till flodvågskatastrofen öppnades ett generalkonsulat i Phuket den 4 januari 2005.

Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I nästan hälften av de 191 länder som är medlemmar i FN finns en svensk ambassad. Sverige har också 400 honorärkonsulat. Regeringen fattade den 4 maj 2005 beslut om att flytta det administrativa ansvaret för utlandsmyndigheter med betydande utvecklingssamarbete från Sida till Utrikesdepartementet. Beslutet innebär att man fullföljer den administrativa integrationen och skapar en enhetligare form för administrationen inom hela utrikesförvaltningen. Genomförandet är ett samarbete mellan Regeringskansliet och Sida.

Som ett led i regeringens satsning på tillväxt görs under den närmaste treårsperioden en satsning på att stärka utrikesrepresentationen. Syftet är att bättre kunna främja svenska intressen och tillväxten i Sverige samt att fördjupa det svenska EU-samarbetet. Utrikesrepresentationen skall också på ett effektivare sätt användas som ett verktyg för hela Regeringskansliet.

Konkret innebär satsningen att Utrikesdepartementet permanent förstärker ett antal utlandsmyndigheter och även öppnar någon eller några nya myndigheter. Satsningen skall ske genom en omfördelning av resurser mellan Regeringskansliet i Stockholm och utlandsorganisationen utan att antalet anställda ökar totalt. Detta kommer att ställa krav på en minskad organisation på framför allt Utrikesdepartementet i Stockholm. Kravet är att långsiktigt kunna säkra finansieringen av förstärkningen genom att omfördela medel från främst den administrativa verksamheten. En av utgångspunkterna för rationaliseringen av den administrativa verksamheten är de förslag som presenterades i utredningen Ett effektivare regeringskansli (dnr SB2001/8259).

Under 2004–2005 slutfördes införandet av den nya IT-plattformen vid de utlandsmyndigheter som Regeringskansliet har driftansvar för. Vidare har representationen i Bryssel anslutits till Regeringskansliets IT-nätverk. Ett förbättrat mobilt IT-stöd införs successivt.

Utskottet

Anslagsrelaterade frågor

Motionen

Moderata samlingspartiet anför i kommittémotion 2005/06:K470 (m) yrkande 2 att Regeringskansliets expansion bör hållas tillbaka och att 560 000 000 kr av Regeringskansliets anslagssparande år 2006 därför skall dras in.

Utrikesförvaltningen skall dock, menar Moderaterna, förstärkas och förordar svensk diplomatisk närvaro i princip i hela Europa och Medelhavsområdet samt ökad svensk diplomatisk närvaro utanför Europa. Anslaget till utrikesförvaltningen skall därför förstärkas med 65 000 000 kr.

Överväganden

Inom ramarna för ärendets beredning har utrikesutskottet genomfört en intern utfrågning av Utrikesdepartementets expeditionschef och dess budgetchef. Förutom att lämna upplysningar om här aktuell del av budgetpropositionen och frågor som tas upp i hithörande motioner gjordes därvid en redovisning av utrikesförvaltningens budgetutfall och verksamhet för budgetåret 2004.

Utskottet konstaterar beträffande förslagen avseende budgetåret 2006 att motionärerna inte närmare har specificerat hur man vill fördela ökningen av anslaget till utrikesförvaltningen.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen, som ett led i dess satsning på att bättre kunna främja svenska intressen och tillväxt i Sverige samt fördjupa det svenska EU-samarbetet, under den närmaste treårsperioden avser att förstärka utrikesrepresentationen. Konkret innebär denna satsning att Utrikesdepartementet permanent förstärker ett antal utlandsmyndigheter och även öppnar någon eller några nya myndigheter. Satsningen skall ske genom en omfördelning av resurser mellan Regeringskansliet i Stockholm och utlandsorganisationen utan att antalet anställda ökar totalt.

Utskottet ser positivt på satsningen och noterar att den stämmer väl överens med de riktlinjer för utrikesförvaltningen som utskottet tidigare har förordat. Den ligger också i linje med det förslag som framförs i motionen.

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet framhållit de problem som är förknippade med att det ur propositionen inte går att utläsa vilka resurser inom anslag 90:5 Regeringskansliet m.m. som är avsedda att ställas till utrikesförvaltningens förfogande. Enligt utskottets uppfattning bör man inför nästa års budgetarbete närmare studera vilka möjligheter till lösning som skulle kunna stå till buds.

På grundval av lämnade uppgifter är det dock utskottets uppfattning att utrikesförvaltningen kommer att få en resurstilldelning som säkerställer att ålagda uppgifter kan lösas. Den av motionärerna föreslagna ökningen kan därför ej tillstyrkas, varför utskottet menar att motion 2005/06:K470 (m) yrkande 2 bör avstyrkas.

Utskottet menar mot bakgrund av det anförda att propositionen i här aktuell del bör tillstyrkas.

Kompetens och verksamhet vid Utrikesdepartementet

Motionerna

I kommittémotion 2005/06:Ju332 (fp) yrkande 12 anføres att de svenska ambassaderna löpande bör rapportera till Utrikesdepartementet om drogutvecklingen i andra länder. På detta sätt, menar motionärerna, skulle upptäcktmöjligheterna öka för svenska myndigheter när det gäller nya droger. I partimotion 2005/06:L342 (mp) yrkande 4 begär Miljöpartiet att de anställda på de svenska ambassaderna och de olika konsulaten måste ha HBT-kompetens.

I den enskilda motionen 2005/06:U236 (s) anføres att UD bör ta fram en modell för riktlinjer till svenska ambassader i utlandet om hur man skall arbeta i förebyggande syfte mot trafficking. I den enskilda motionen 2005/06:U291 (kd) yrkande 1 krävs att personalresurserna vid UD måste förstärkas i arbetet med ärenden som rör bortrövade barn. I den enskilda motionen 2005/06:U209 (fp) yrkande 30 anføres att det är av yttersta vikt att UD tillämpar tydliga rutiner då svenska medborgares mänskliga rättigheter kränks utomlands.

I den enskilda motionen 2005/06:L291 (fp) yrkande 6 anføres att de ambassader som erbjuder borgerlig vigselförrättning också skall erbjuda partnerskapsförrättning.

I partimotion 2005/06:Ju383 (fp) yrkande 9 anføres att svenska staten och kommunerna bör föregå med gott exempel och anta uppförandekoder för alla personer som på deras uppdrag är verksamma utomlands.

Överväganden

Motionärerna bakom här aktuella motioner tar upp frågor som rör Regeringskansliets organisation, instruktionsgivning till utlandsmyndigheterna, utbildning av utrikesförvaltningens personal m.m. Det rör sig i samtliga fall om frågor där beslutskompetens finns hos regeringen eller hos regeringen underlydande myndigheter. Enligt utskottets mening är det mot denna bakgrund inte vare sig behövt eller lämpligt att riksdagen gör tillkännagivanden enligt motionärernas förslag.

Vad avser förslaget om löpande rapportering från ambassaderna rörande nya droger konstaterar utskottet, liksom regeringen, att det redan finns ett internationellt sett mycket väl fungerande system som möjliggör att preparat snabbt kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Utskottet

noterar vidare att det inom EU finns ett väl fungerande system där medlemsländerna rapporterar förekomsten av nya ämnen som inte tidigare är narkotikaklassade. Detta medför att EU:s samlade kompetens kan användas för att få till stånd en grundlig analys av nya ämnen som dyker upp på missbruksmarknaden.

Enligt utskottets uppfattning bör motionerna 2005/06:Ju332 (fp) yrkande 12, 2005/06:L342 (mp) yrkande 4, 2005/06:U236 (s), 2005/06:U291 (kd) yrkande 1, 2005/06:U209 (fp) yrkande 30, 2005/06:L291 (fp) yrkande 6 och 2005/06:Ju383 (fp) yrkande 9 således avstyrkas.

Utrikesförvaltningens organisation

Motionerna

I den enskilda motionen 2005/06:U227 (fp) yrkande 4 anförs att Sverige bör upprätta ett konsulat i södra Kurdistan (region Kurdistan i Irak). I den enskilda motionen 2005/06:U239 (s) anförs att Sverige bör pröva möjligheterna av att öppna en svensk representation i Erbil (Arbil) i Irak. I kommittémotion 2005/06:U362 (m) yrkande 17 anförs att Sverige skall etablera en ambassad på plats i Irak. I kommittémotion 2005/06:U285 (fp) yrkande 6 anförs att Sverige bör öppna ambassaden i Bagdad.

I partimotion 2005/06:U289 (m) yrkande 14 anförs att Sverige bör verka för att den svenska ambassaden i Libanon åter öppnas så att libanesiska medborgare skall slippa att vända sig till ambassaden i Damaskus. I den enskilda motionen 2005/06:K376 (fp) anförs att Sverige bör öppna ett konsulat i Diyarbakir eller i någon annan centralort i sydöstra Turkiet.

I kommittémotion 2005/06:U356 (kd) yrkande 6 anförs att Sverige bör ha diplomatiska representationer i samtliga EU:s kandidat- och anslutningsländer.

I partimotion 2005/06:U336 (fp) yrkande 7 anförs att UD bör inrätta en enhet för främjande av övergång till demokrati i biståndsländer.

I kommittémotion 2005/06:U356 (kd) yrkande 3 anförs att Sverige, i syfte att främja en sammanhållen utrikespolitik som gynnar demokrati och respekten för mänskliga rättigheter inom alla politikområden som har en internationell dimension, bör inrätta en övergripande ministerfunktion för mänskliga rättigheter.

I yrkande 7 anförs att förutsättningarna för MR- och miljöattachéer på de svenska utlandsrepresentationerna bör utredas. I yrkande 8 anförs att svenska handelskammare och exportråd bör samlokaliseras med utlandsrepresentationer.

Överväganden

Utskottet konstaterar inledningsvis att frågan om ett återöppnande av den svenska ambassaden i Bagdad i Irak är en prioriterad fråga för regeringen. En svensk ambassadör har utsetts men är, med hänsyn till den rådande osäkra situationen i landet, tills vidare placerad i Amman i Jordanien.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen i dagsläget inte har några planer på att återöppna ambassaden i Beirut. Enligt nuvarande ordning är ambassadören i Damaskus sidoackrediterad i Libanon och besöker ofta landet. Samtidigt ansvarar en utsänd svensk diplomatisk handläggare vid ambassaden i Damaskus för Libanon och tillbringar delar av sin arbetstid där. Härigenom ges möjlighet, anser regeringen, att följa den politiska utvecklingen och de bedömningar som görs av EU-ambassaderna på plats. Utskottet delar denna åsikt.

Utskottet noterar att libanesiska medborgare som vill ansöka om Schengenvisering också för resa till Sverige kan göra detta på Italiens ambassad i Beirut. De behöver således inte uppsöka den svenska ambassaden i Damaskus.

Vad avser det motionsvis framförda förslaget om upprättande av ett svenskt konsulat i Diyarbakir konstaterar utskottet att regeringen i nuläget gör bedömningen att det föreligger ett jämförelsevis begränsat behov av ett konsulat på denna plats. Utskottet anser att detta är en riktig bedömning och noterar att utrikesförvaltningen i sin löpande planering regelbundet ser över behovsbilden vad gäller placeringen av konsulat.

Vad avser motionärernas förslag om svenskt diplomatisk representation i samtliga EU:s kandidat- och anslutningsländer, noterar utskottet att regeringen, som ett led i sin satsning på utrikesförvaltningen, avser att förstärka ambassaderna i bl.a. Kiev (Ukraina), Moskva (Ryssland), Zagreb (Kroatien), Bukarest (Rumänien) och (eventuellt) Sofia (Bulgarien). Nya utlandsmyndigheter finns i Nicosia (Cypern) och Skopje (Makedonien).

Utskottet konstaterar att samtliga svenska utlandsmyndigheter redan i dag bevakar såväl MR- som miljöfrågor och att rapporteringen härom är omfattande och mångfasetterad. Utskottet har i övrigt inga synpunkter på Regeringskansliets organisation och menar att riksdagen bör avhålla sig från att göra formella uttalanden om denna och om ansvarsfördelningen inom regeringen.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utskottet att motionerna 2005/06:U227 (fp) yrkande 4, 2005/06:U239 (s), 2005/06:U362 (m) yrkande 17, 2005/06:U285 (fp) yrkande 6, 2005/06:U289 (m) yrkande 14, 2005/06:K376 (fp), 2005/06:U336 (fp) yrkande 7, 2005/06:U356 (kd) yrkande 3, 6, 7 och 8 kan avstyrkas.

Stockholm den 27 oktober 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Alice Åström (v), Kaj Nordquist (s), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Björn Hamilton (m), Cecilia Wikström (fp), Anne Ludvigsson (s), Rosita Runegrund (kd) och Annika Qarlsson (c).

Avvikande meningar

1. Anslagsrelaterade frågor (m)

Ewa Björling (m) och Björn Hamilton (m) anför:

Enligt vår mening finns det skäl att se över arbetet inom Regeringskansliet. Expansion är inte liktydigt med effektivitet och det borde gå att säkerställa högkvalitativt arbete med en vass och spetskompetent organisation.

Det är vår uppfattning att Regeringskansliet skall ha resurser för att ta fram kvalificerat underlagsmaterial, i form av exempelvis ekonomiska och juridiska analyser, prognoser och utvärderingar, till stöd för regeringsarbetet. Det är dock vår mening att arbetet kan renodlas och att effektivitetsvinster kan göras genom en mer ändamålsenlig förvaltning. Vi menar att expansionen bör hållas tillbaka och föreslår således att 560 miljoner kronor av Regeringskansliets anslagssparande år 2006 dras in.

Däremot skall utrikesförvaltningen förstärkas. 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 utanför Europa. Anslaget till utrikesförvaltningen stärks därför med 65 miljoner kronor.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:K470 (m) yrkande 2.

2. Utrikesförvaltningens organisation (m)

Ewa Björling (m) och Björn Hamilton (m) anför:

Sverige har ännu inte, till skillnad från många andra europeiska länder, lyckats med att etablera en ambassad på plats i Irak. Den utökade biståndsramen och en framtagen Irak-strategi vittnar om probleminsikt, men alltför lite genomförs, inklusive ett alltför begränsat besöksutbyte. Vi vill se ett starkt svenskt engagemang för det irakiska folket.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:U362 (m) yrkande 17.

Regeringen har meddelat att man inte har några planer på att återöppna den svenska ambassaden i Beirut. Det är olyckligt eftersom det skulle för enkla och underlätta livet för många libanesiska medborgare. Det är dessutom uppseendeväckande att Sverige är ett av de få EU-länder som stängt ambassaden i Beirut och väljer att hänvisa libaneser till den svenska ambassaden i Syrien.

I takt med att Libanon återfår sin suveränitet och t.o.m. Syrien överväger att öppna en ambassad i Beirut ter det sig alltmer märkligt att Sverige skulle insistera på att hänvisa libaneser till Syrien. Regeringen bör verka för att svenska ambassaden i Libanon återöppnas så att libanesiska medborgare därmed skall slippa vända sig till ambassaden i Damaskus.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:U289 (m) yrkande 14.

3. Kompetens och verksamhet vid Utrikesdepartementet (kd)

Rosita Runegrund (kd) anför:

I dag är 100 svenska barn bortförda eller kvarhållna i utlandet mot en förälders vilja. I några fall vet inte ens föräldern om barnet lever. Enligt UD har antalet ärenden under den senaste femårsperioden fördubblats. Det borde vara en rättsstats självklara mål att alla tillgängliga resurser används för att dessa barn skall kunna komma tillbaka till sitt hemland, till den förälder som har vårdnaden om barnet.

Det finns en handfull handläggare på UD som handlägger frågan om alla dessa bortförda barn. Föräldrar till dessa bortrövade barn är besvikna över att bli bemötta på ett otillfredsställande och nonchalant sätt från UD. De menar att de själva har fått jobba hårt för att få kontakt med ansvariga handläggare och för att få veta vad som händer med barnen.

Vid mina kontakter med ambassadpersonal i olika länder har det framkommit att alla tycker att frågan om bortrövade barn tillhör de jobbigaste, svåraste och tyngsta arbetsuppgifterna. Det är därför anmärkningsvärt att UD inte har mer personal och en högre utbildning för den tunga uppgiften att få hem de bortrövade barnen.

Mot bakgrund av detta anser jag att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:U291 (kd) yrkande 1.

4. Utrikesförvaltningens organisation (kd)

Rosita Runegrund (kd) anför:

Regeringen har allvarligt försämrat Sveriges internationella kontaktytor genom att lägga ned ambassader. Kristdemokraterna anser att värdet av Sveriges ambassader är större än någonsin i vår globaliserade samtid. I en tid av snabbt, överväldigande och förvirrande informationsflöde är det helt nödvändigt att ha personal på plats, som förmår att skilja de väsentliga händelserna från de mindre väsentliga, och som kan knyta avgörande personliga kontakter. Kristdemokraterna anser därför att Sverige av princip bör ha ambassader i samtliga EU-kandidat- och anslutningsländer.

Mot bakgrund av detta anser jag att motion 2005/06:U356 (kd) yrkande 6 bör tillstyrkas.

För att främja en sammanhållen utrikespolitik som gynnar respekten för mänskliga rättigheter i alla olika politikområden som har en internationell dimension bör det finnas en övergripande ministerfunktion för mänskliga rättigheter. Den skall ta fram strategier och handlingsplaner samt följa upp hur främjandet av mänskliga rättigheter sker inom de olika politikområdena.

Det är vidare av yttersta 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, i syfte att främja viktiga säkerhetspolitiska relationer med andra stater samt att följa utvecklingen på plats i viktiga regioner. På ett liknande sätt bör Sverige 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.

Under åren 1991–1994 genomfördes en sammanslagning av utrikesmyndigheterna och biståndsverksamheten. Så kallade biståndsambassader upprättades. På ett liknande sätt anser vi 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 t.ex. olika handelskammare och exportråd. Jag anser att möjligheterna att mer integrera svenska handelsfrämjande organ med ambassaderna, för att ytterligare främja en samordnad utrikespolitik, bör ses över. Framför allt i ekonomiskt starka nationer samt i länder där bistånds- och handelspolitiken i ökad utsträckning bör samordnas.

Mot bakgrund av detta anser jag att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:U356 (kd) yrkandena 3, 7 och 8.

5. **Kompetens och verksamhet vid Utrikesdepartementet (fp, v, mp)**

Alice Åström (v), Lotta Hedström (mp) och Cecilia Wikström (fp) anför:

Vi vill betona vikten av HBT-kompetens bland de anställda på svenska ambassaderna och konsulatet i världen. Kunskaper och medvetenhet utom i världen är skrämmande låga och fördomar och avståndstagande mot sexuella variationer och läggningar rent skrämmande. Vi anser att Sverige tydligare kan agera påtryckare internationellt gällande HBT-frågor.

I Sverige har utvecklingen i ett internationellt perspektiv kommit långt fram. Erfarenheterna av detta borde vi kunna dela med andra länder och därmed stötta homo-, bisexuella och transpersoner världen över. Homosexuella relationer är inte tillåtna i alla länder, och i många länder är det dessutom straffbart.

Vi vill att den svenska utrikespolitiken skall genomsyras av ett arbete mot diskriminering på grund av sexuell läggning. En viktig länk i detta arbete är att se till att HBT-kompetens finns bland de anställda på svenska ambassaderna och de olika konsulerverksamheterna runtom i världen. Det är ofta denna personal som HBT-personer som söker skydd och svenskar utomlands har en första kontakt med, och det är då viktigt att de blir bemötta på ett korrekt sätt.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2005/06:L342 (mp) yrkande 4.