



## Utrikesförvaltningen

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid ett sammanträde den 11 oktober 2011 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetproposition 2011/12: 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, samt på motionerna 2011/12:K209 (FP), 2011/12:K245 (KD), 2011/12:K250 (M), 2011/12:K282 (KD), 2011/12:K394 (SD), 2011/12:U315 (S) yrkande 99 och 2011/12:U329 (V) yrkande 16.

## Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att 6 612 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. Anslaget föreslås öka till den nivå som föreslogs i budgetpropositionen för 2011. Detta innebär en anslagsökning med 300 miljoner kronor, exklusive pris- och löneomräkning.

Utrikesrepresentationen bestod i december 2010 av 100 utlandsmyndigheter, varav 87 ambassader, 6 konsulat samt 7 representationer och delegationer. Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I 86 av de 192 länder som är medlemmar i FN finns 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. Beaktat att avvecklingen av ambassaderna i Buenos Aires, Hanoi, Kuala Lumpur och Luanda avbryts har för samma period 30 ambassader och 25 karriärkonsulat stängts.

Förändringar i omvärlden och i politikens inriktning, liksom kraven på en effektiv användning av resurser leder till anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har lämnat en rapport om hur utrikesförvaltningen kan utvecklas. Vidare har en offentlig utredning utrett utrikesförvaltningen och lämnat ett slutbetänkande i mars 2011, Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21).

# Utskottet

## Motionerna

Socialdemokraterna framhåller i *kommittémotion 2011/12:U315 (S) yrkande 99* bl.a. vikten av att slå vakt om Utrikesdepartementets möjligheter att såväl behålla som nyrekrytera kompetent personal. Vidare framhåller motionärerna den överenskommelse som slöts i augusti 2011 mellan regeringen och Socialdemokraterna och som innebär att ambassaderna i Hanoi, Buenos Aires, Luanda och Kuala Lumpur räddas från nedläggning och att UD i närtid ska stärka sin närvaro på viktiga tillväxtmarknader. Motionärerna anser även att det kritiserade beslutet att lägga ned generalkonsulatet i New York utgör ett exempel på regeringens kortsiktiga prioriteringar och att Sverige bör ha ett generalkonsulat i New York.

Sverigedemokraterna föreslår i *kommittémotion 2011/12:K394 (SD)* bl.a. att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. sänks med 300 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag.

Den *enskilda motionen 2011/12:K250 (M)* innehåller ett yrkande om att riksdagen tillkännager för regeringen att samarbetet mellan Sverige, Danmark och Norge bör utökas när det gäller ambassader, representationer, delegationer och konsulat.

I den *enskilda motionen 2011/12:K209 (FP)* föreslås att Sveriges ambassad i Syrien flyttas till Libanon. Motionären anför bl.a. att det av politiska skäl och med tanke på regimens behandling av det syriska folket skulle vara en viktig politisk signal från Sverige att ambassaden flyttas till Beirut. I den *enskilda motionen 2011/12:K245 (KD)* föreslås att man förlägger en ambassad till Beirut i Libanon. I motionen anges bl.a. att det på grund av tidigare mycket ansträngda relationer mellan Syrien och Libanon finns anledning att se över ambassadfördelningen. I den *enskilda motionen 2011/12:K282 (KD)* föreslås att riksdagen ska begära att regeringen omlokaliserar Sveriges ambassad från Tel Aviv till västra Jerusalem. Motionären anför bl.a. att Israel är det enda landet i världen där en svensk ambassad inte ligger i huvudstaden och att en tvåstatslösning av den israelisk-palestinska konflikten skulle innebära att Jerusalem skulle vara huvudstad för bägge staterna. En ambassadflytt skulle då vara en deklaration i handling från svensk sida.

Den *enskilda motionen 2011/12:U329 (V) yrkande 16* innehåller förslag om att alla svenska ambassader och biståndskontor ska ha en handläggare som ansvarar för jämställdhetsarbetet.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att öka *anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.* med 300 miljoner kronor, exklusive pris- och löneomräkning. Anslagsökningen innebär bl.a. att beslutet att stänga ambassaderna i Buenos Aires, Hanoi, Luanda och Kuala Lumpur kan återkallas.

Sveriges representation utomlands är en vital 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 en mängd viktiga områden och för att kunna förstå politiska, ekonomiska och kulturella trender.

Utskottet anser, liksom regeringen, att förändringar i omvärlden, liksom kraven på en effektiv användning av resurser, motiverar anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen. Regeringen tillsatte i juli 2009 en offentlig utredning för att genomföra en bred översyn av den svenska utrikesförvaltningen. Den särskilde utredaren presenterade sin rapport, *En utrikesförvaltning i världsklass*, i mars 2011 (SOU 2011:21). Utredaren lämnade över hundra förslag och rekommendationer som spänner över ett brett fält, alltifrån ökat departementsöverskridande samarbete inom Regeringskansliet vad gäller utrikespolitiska frågor till utveckling av it-system för hantering av konsulära ärenden. Beträffande svensk diplomatisk närvaro i utlandet föreslås ett antal kriterier för på vilka orter närvaro bör prioriteras. Utredaren menar även att det skett en olycklig balansförskjutning av personal och resurser från utlandsorganisationen mot hemmaförvaltningen och lämnar förslag på hur detta kan korrigeras. Utredaren har vid tre tillfällen föredragit sitt arbete för utskottet. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande av en projektgrupp på Utrikesdepartementet. Projektet ska avslutas med en slutrapport senast den 16 april 2012. Utskottet avser att informera sig om detta beredningsarbete.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) föreslår i sin rapport, *UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld* (ESO 2011:1), bl.a. att riksdagens styrning av utrikes- och säkerhetspolitiken bör förbättras. Detta kan enligt rapporten ske genom att regeringen årligen tar fram en verksamhetsberättelse för utrikesförvaltningen där det framgår hur UD använt sina resurser när det gäller verksamhetsinriktning och hur stor del av resurserna som har gått till UD respektive utrikesrepresentationen.

Enligt utskottets uppfattning kräver en framgångsrik utrikespolitisk verksamhet långsiktig strategisk inriktning och en flexibel och effektiv förvaltning. Regeringen bör därför löpande 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. Utskottet vill också betona vikten av att Sverige stärker sin närvaro på

viktiga tillväxtmarknader och att resurser satsas för att stödja viktiga framtidsbranschers exportsatsningar. I det sammanhanget välkomnar utskottet regeringens beslut att öppna ett generalkonsulat i Bombay, Indien.

Utskottet vill med anledning av motionerna erinra om att de nordiska och baltiska länderna i augusti 2011 undertecknade ett samförståndsavtal om postering av diplomater på varandras utlandsmyndigheter. Avtalet ska underlätta för de nordiska och baltiska länderna att upprätthålla en diplomatisk närvaro runt om i världen genom flexibla och kostnadseffektiva lösningar. Avtalet reglerar diplomatiska och praktiska aspekter vid postering av diplomater på ett annat nordiskt eller baltiskt lands utlandsmyndighet.

Utskottet vill slutligen erinra om att beslutskompetensen, enligt regeringsformen, i frågor som rör utrikesförvaltningens organisation och personal samt fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen, t.ex. när det gäller jämställdhetsfrågor, 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 frågor av denna typ. Utskottet vill i detta sammanhang dock understryka sitt tidigare uttalande (bet. 2010/11:UU1y) om vikten av att frågor om jämställdhet och mångfald genomsyrar Regeringskansliets hela verksamhet.

*Motionerna 2011/12:U315 (S) yrkande 99, 2011/12:K394 (SD), 2011/12:K250 (M), 2011/12:K209 (FP), 2011/12:U329 (V) yrkande 16, 2011/12:K245 (KD) och 2011/12:K282 (KD) bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.*

Stockholm den 8 november 2011

På utrikesutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Urban Ahlin (S), Walburga Habsburg Douglas (M), Carina Hägg (S), Kent Härstedt (S), Mats Johansson (M), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kerstin Lundgren (C), Bodil Ceballos (MP), Désirée Pethrus (KD), Julia Kronlid (SD), Hans Linde (V), Ulrik Nilsson (M), Désirée Liljevall (S), Peter Jeppsson (S) och Ismail Kamil (FP).

# Avvikande meningar

## 1. **Anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (SD)**

Julia Kronlid (SD) anför:

Sverigedemokraterna anser att Regeringskansliet är viktigt för att effektivt och kompetent bistå regeringen i dess uppgift att styra landet. Utgifterna för detta ökade emellertid kraftigt i och med det svenska ordförandeskapet i EU 2009 och vi tillstyrker därför inte förslaget att öka anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. med 300 miljoner kronor. Enligt Sverigedemokraternas bedömning bör anslagsnivån trots detta vara tillräcklig för att genomföra beslutet att behålla ambassaderna i Buenos Aires, Hanoi, Luanda och Kuala Lumpur. Besparingar bör i stället göras inom ramen för personalstab och övriga utgifter som ökade under det svenska ordförandeskapet 2009. Det anförda innebär att jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2011/12:K394 (SD) i den del som rör anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

## 2. **Jämställdhetsarbete (V)**

Hans Linde (V) anför:

Vänsterpartiet vill framhålla att det krävs kunskap för att kunna analysera maktordningen mellan män och kvinnor och de olika uttryck den tar sig i olika delar av världen. Att arbeta fram verktyg för att bryta denna ordning kräver ännu mer kunskap.

På de svenska utlandsmyndigheterna skrivs årliga rapporter om situationen i fråga om mänskliga rättigheter, och man tar fram underlag för samarbetsstrategier inom utvecklingsarbetet. 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 2011/12:U329 (V) yrkande 16.

## Särskilt yttrande

### 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 den av regeringen planerade och genomförda omläggningar av Sveriges ambassader och konsulat.

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 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 alliansfrihet vi vill slå vakt om.

2010 var Vänsterpartiet med om att genomdriva en besparing på 300 miljoner kronor på Regeringskansliet. Bakgrunden var att Regeringskansliet kraftigt utökades under det svenska EU-ordförandeskapet 2009, men den ökningen kvarstod även efter att ordförandeskapet avslutats. Vänsterpartiet såg få skäl till att kraftigt utöka Regeringskansliets ordinarie anslag. Tyvärr konstaterade vi att regeringen valde att värna Regeringskansliets verksamhet i Stockholm på bekostnad av Sveriges representation i utlandet när besparingen skulle genomföras. Det var inte intentionen med den besparing vi var med om att genomdriva. Vi noterar i sammanhanget att flera av de ambassader som hotades av nedläggning efter att majoriteten i riksdagen minskat Regeringskansliets anslag redan tidigare hade hotats med nedläggning under den borgerliga regeringen.

I budgeten för 2012 föreslås nu en utökning av Regeringskansliets anslag med 300 miljoner kronor. Som motiv anges bl.a. att en rad ambassader ska kunna räddas. Vänsterpartiet välkomnar att ambassaderna i Luanda, Buenos Aires, Hanoi och Kuala Lumpur kan fortsätta sin verksamhet, men menar att det varit fullt möjligt inom det tidigare anslaget, om den politiska viljan hade funnits. Därför avvisar vi denna utökning av Regeringskansliets anslag.