



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid ett sammanträde den 2 november 2010 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetproposition 2010/11: 1 utgiftsområde 1 Rikets styrelse och motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslaget 4:1 *Regeringskansliet* m.m., inom utgiftsområde 1, samt på motionerna 2010/11:K228 (KD), 2010/11:K229 (FP), 2010/11:K313 (M), 2010/11:K390 (S, MP, V) yrkandena 1 och 2, 2010/11:K403 (SD), 2010/11:U296 (V) yrkande 2 samt 2010/11:U306 (S) yrkande 88.

Inom ramen för ärendets beredning gjordes en föredragning av kabinettssekreterare Frank Belfrage, departementsrådet Tove Friberg och tf. expeditionschef Harald Sandberg inför utskottet den 16 november 2010.

Propositionen

Utrikesrepresentationen bestod i december 2009 av 97 utlandsmyndigheter, varav 83 ambassader, 7 konsulat samt 7 representationer och delegationer. Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I 86 av de 192 stater som är medlemmar i FN kommer det i slutet av 2010 att finnas en svensk ambassad. Sverige har också ca 420 honorärkonsulat. Under åren 1990–2010 kommer 33 ambassader och 8 karriärkonsulat att ha öppnats. Under samma period har 29 ambassader och 25 karriärkonsulat stängts. Under 2010 avvecklades ambassaderna i Bratislava, Dakar, Dublin, Ljubljana, Luxemburg och Sofia. Tio sektionskanslier har under 2010 uppgraderats till ambassader. Dessa ligger i Bamako, Chişinău, Kigali, La Paz, Monrovia, Ouagadougou, Phnom Penh, Priština, Tbilisi och Tirana.

Regeringen uppger att förändringar i omvärlden och i politikens inriktning, liksom kraven på en effektiv användning av resurser föranleder anpassningar i den svenska utrikesförvaltningen. Regeringen fattade den 29 juli 2009 beslut om en översyn av utrikesförvaltningen (dir. 2009:67). Utredningen ska med utgångspunkt i förändrade förutsättningar i omvärlden och inom Regeringskansliet belysa utrikesförvaltningens framtida roll inom ramen för Regeringskansliets internationella verksamhet. Förslag om hur de verksamhetsmål som fastlagts av riksdag och regering ska kunna uppfyllas på ett flexibelt samt mer kostnads- och verksamhetseffektivt sätt ska presenteras. Utredningen lämnade ett delbetänkande i april 2010, Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation (SOU 2010:32).

Slutligen påpekas i propositionen att den s.k. Stoltenbergrapporten har lagt grunden för ett ökat samarbete mellan de nordiska staternas utrikesförvaltningar. Diskussionen om rapportens förslag har fortsatt staterna emellan med ett brett upplägg, inriktat på att utveckla det samarbete som redan pågår på många orter i världen. Vidare undersöks möjligheten att placera diplomater på andra nordiska staters ambassader.

Utskottets överväganden

Motionerna

Anslagsfrågor

I *flerpartimotion 2010/11:K390 (S, MP, V) yrkande 1* begär motionärerna att anslaget 4:1 Regeringskansliet minskas med 670 miljoner kronor för 2011. I *yrkande 2* anförs att den borgerliga regeringen steg för steg har

ökat resurserna till Regeringskansliet. Motionärerna menar att det är hög tid att effektivisera verksamheten och dra ned anslagsnivån till den som gällde före Sveriges ordförandeskap i EU.

I partimotion *2010/11:K403* framhåller *Sverigedemokraterna* att Regeringskansliet är viktigt för att effektivt och kompetent bistå regeringen i dess uppgift att styra landet. Utgifterna ökade, betonar Sverigedemokraterna, emellertid kraftigt i och med EU-ordförandeskapet och bör nu återgå till den tidigare nivån. Partiet begär att anslaget *4:1 Regeringskansliet* minskas med 670 miljoner kronor.

Frågor som rör Sveriges representation i andra stater

Socialdemokraterna framhåller i kommittémotion *2010/11:U306 (S) yrkande 88* att Sveriges representation utomlands är en vital fråga för vår utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Partiet hävdar vidare att regeringen saknar en genomtänkt strategi och att den enmansutredning som Carl Bildt tillsatt inte motsvarar de krav som Socialdemokraterna ställt på en bred översyn av Sveriges internationella närvaro i form av ambassader och konsulat i världen.

De ekonomiska problemen på UD har funnits under både den föregående och den nuvarande regeringen. Socialdemokraterna menar att en lösning över partigränserna i fråga om Sveriges utrikesförvaltning kan lägga grunden till en brett förankrad och långsiktigt hållbar strategi. Man bör studera de möjligheter som ryms inom ett ökat nordiskt samarbete och hur man kan använda sig av regionala ambassader. Översynen måste vidare analysera vad EU:s External Action Service får för konsekvenser för vår nationella utrikesförvaltning. Dessutom bör perspektivet vidgas och andra aktörers roll vägas in, såsom samarbete med näringslivet och samspelet med biståndssektorn.

Vänsterpartiet framhåller i kommittémotion *2010/11:U296 (V) yrkande 2* att alla svenska ambassader och biståndskontor ska ha en handläggare som ansvarar för jämställdhetsarbetet.

I den enskilda motionen *2010/11:K313 (M)* önskar motionären ett utökat samarbete mellan Sverige, Danmark och Norge när det gäller ambassader, representationer, delegationer och konsulat.

I den enskilda motionen *2010/11:K229 (FP)* anförs att Sverige bör öppna en ambassad i Beirut.

I den enskilda motionen *2010/11:K228 (KD)* begär motionären att Sveriges ambassad i Israel omlokaliseras från Tel Aviv till västra Jerusalem.

Utskottets ställningstagande

Anslagsfrågor

Utskottet konstaterar att beslut om anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut (5 kap. 12 § RO). Det betyder att samtliga anslag under ett utgiftsområde behandlas i en punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut.

Utskottet konstaterar vidare att motionsförslagen om minskningar i förhållande till regeringens förslag inom utgiftsområde 1 anslaget *4:1 Regeringskansliet* inte har specificerats med avseende på fördelningen inom anslaget. Anslaget innefattar utrikesförvaltningen.

Utskottet fick den 16 november 2010 en föredragning av kabinetssekreterare Frank Belfrage, departementsrådet Tove Friberg och tf. expeditionschef Harald Sandberg.

Att nu överblicka de konsekvenser som de motionsvis föreslagna lägre anslagsbeloppen skulle få låter sig inte göras. Utskottet vill dock framhålla att lägre anslagsbelopp i förhållande till regeringens förslag bör ses i ljuset av de ekonomiska problem som utrikesförvaltningen haft att hantera under en följd av år och som utrikesförvaltningen genom aktiva åtgärder har kunnat överbrygga.

Utskottet har inhämtat att Utrikesdepartementets andel av anslaget *4:1* utgör knappt 40 %. Antalet medarbetare inom Regeringskansliet uppgick i augusti 2010 till 4 532 personer, varav 1 271 var anställda inom utrikesförvaltningen. Merparten av Utrikesdepartementets kostnader hänförs till verksamhet utomlands.

Som en konsekvens av det ovanstående menar utrikesutskottet att motionerna *2010/11:K390 (S, MP, V) yrkandena 1 och 2* samt *2010/11:K403 (SD)* bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Frågor som rör Sveriges representation i andra stater

Inledningsvis vill utskottet erinra om att beslutskompetensen, enligt regeringsformen, i frågor som rör utrikesförvaltningens organisation och personal samt fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen, t.ex. avseende jämställdhetsfrågor, ligger hos regeringen eller hos myndighet 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 vikten av att frågor om jämställdhet och mångfald genomsyrar Regeringskansliets hela verksamhet. Utskottet anser att det är regeringens skyldighet att utarbeta jämställdhetsplaner, liksom att fördela resurser.

Utskottet välkomnar engagemang i frågor som rör Sveriges diplomatiska närvaro i andra stater och anser, liksom regeringen, att förändringar i omvärlden, liksom kraven på en effektiv användning av resurser, motiverar

anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen. Den landfokusering för det bilaterala biståndet som har inletts har även medfört förändringar i utrikesrepresentationen.

Utrikesutskottet ansåg i sitt yttrande (2008/09:UU1y) till konstitutionsutskottet med anledning av budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 1) att ”en bred översyn ... bör ske avseende Sveriges diplomatiska närvaro i världen samt utrikesförvaltningens funktion, kompetens och personalförsörjning”. Regeringen beslutade den 29 juli 2009 om en översyn av utrikesförvaltningen (dir. 2009:67). En föredragning av utredare Peter Egardt och huvudsekreterare Anna Hammargren ägde rum inför utskottet den 20 oktober 2009.

Utredningen innebär en översyn av utrikesförvaltningens struktur och kompetensförsörjning samt dess organisatoriska samband med intressenter inom och utanför Regeringskansliet. Översynen ska utgå från de ändrade förutsättningar som blivit följden av EU-medlemskapet och globaliseringen, av det övriga Regeringskansliets växande internationella roll samt av omvärldsförändringar som berör migrationsområdet, konsulärt bistånd, utvecklingssamarbetet och näringslivsfrämjandet m.m. Utgångspunkten ska vara en mer flexibel och mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom den nuvarande resursramen, som har förbättrade möjligheter att genom omprioriteringar möta snabba omvärldsförändringar. Av direktiven framgår att utredaren ska lämna förslag till förbättringar i fråga om bl.a. utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet. I utredningsuppdraget ingår att utreda utlandsmyndigheternas geografiska placering, möjligheterna till arbetsfördelning inom Norden och EU samt möjligheterna till ökad flexibilitet vid val av representationsform och instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 mars 2011.

Utrikesförvaltningsutredningen lämnade den 27 april 2010 ett delbetänkande, Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation (SOU 2010:32). I delbetänkandet omnämns att ett sätt att skapa flexibilitet och effektivitet i utlandsorganisationen är att utöka samarbeten med andra stater. Fortsatta förhandlingar mellan de nordiska staterna för att ytterligare utveckla samarbetet mellan utrikesrepresentationerna, bl.a. i enlighet med förslag som presenterats i Stoltenberg rapporten, förordas av utredningen.

I delbetänkandet anförs att det för Sveriges del är främst genom att vara en stark röst i EU som vi kan och bör påverka den internationella politiken. Förutsättningarna ändras ytterligare i och med Lissabonfördragets ikraftträdande och inrättandet av en europeisk utrikestjänst, European External Action Service, EEAS.

Vad gäller den nya europeiska utrikestjänsten understryks i delbetänkandet att inrättandet av EU-delegationer erbjuder nya möjligheter till både lokalgemenskap och ökad sakpolitisk samverkan för att skapa genomslag för EU:s utrikespolitik samt att Sverige aktivt bör tillvarata dessa möjlighe-

ter. Medlemsstaterna bör t.ex. kunna få del av EU-delegationernas rapportering, även om frågor som inte ligger specifikt inom den europeiska utrikestjänstens mandat. I stater där Sverige saknar egen närvaro skulle tillgång till rapportering vara av särskild nytta. Sverige bör också, enligt utredningen, verka för att den europeiska utrikestjänsten på sikt får en starkare roll inom det konsulära samarbetet. Det konstateras slutligen att det inom biståndsområdet redan finns en rollfördelning och välutvecklade samarbetsformer lokalt mellan medlemsstater och de EU-delegationer som tidigare företrätt EU-kommissionen och nu kommer att representera EU i sin helhet.

Utrikesutskottet avser att återkomma till utredningens resultat efter att dess slutbetänkande lämnats.

Motionerna 2010/11:U306 (S) yrkande 88, 2010/11:U296 (V) yrkande 2, 2010/11:K313 (M), 2010/11:K229 (FP) samt 2010/11:K228 (KD) bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Stockholm den 18 november 2010

På utrikesutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Carina Hägg (S), Christian Holm (M), Kent Härstedt (S), Mats Johansson (M), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Bodil Ceballos (MP), Ulrik Nilsson (M), Tommy Waidelich (S), Désirée Liljevall (S), Ismail Kamil (FP), Staffan Danielsson (C), Robert Halef (KD), Jonas Sjöstedt (V) och William Petzäll (SD).

Avvikande meningar

1. Avvikande mening (S, MP, V)

Carina Hägg (S), Kent Härstedt (S), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Bodil Ceballos (MP), Tommy Waidelich (S), Désirée Liljevall (S) och Jonas Sjöstedt (V) anför:

Vi har länge erbjudit en utsträckt hand till regeringen genom att föreslå en bred, partiöverskridande översyn av Sveriges representation utomlands. Genom detta ville vi skapa en långsiktig strategi och stabila spelregler. Det är beklagligt att regeringen valt att bortse från denna möjlighet.

Vi anser att den anslagsnivå som regeringen föreslagit för Regeringskansliet bör minskas med 670 miljoner kronor för 2011. Denna neddragning är särskilt motiverad då vi har kunnat se hur den borgerliga regeringen steg för steg har ökat resurserna till Regeringskansliet. Det är hög tid att effektivisera Regeringskansliets verksamhet. Anslagsnivån bör dras ned till den nivå som gällde före Sveriges ordförandeskap i EU.

Det anförda innebär att vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2010/11:K390 (S, MP, V) yrkandena 1 och 2.

2. Avvikande mening (S)

Carina Hägg (S), Kent Härstedt (S), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Tommy Waidelich (S) och Désirée Liljevall (S) anför:

Socialdemokraterna har länge erbjudit en utsträckt hand till regeringen genom att föreslå en bred, partiöverskridande översyn av Sveriges representation utomlands. Genom detta ville vi skapa en långsiktig strategi och stabila spelregler. Det är beklagligt att regeringen valt att bortse från denna möjlighet. Utrikesrepresentationen är en vital fråga för vår utrikes-, bistånds- och näringspolitik. Vi menar att regeringen saknar en genomtänkt strategi och att den enmansutredning som Carl Bildt tillsatt inte motsvarar de krav som Socialdemokraterna ställt på en bred översyn av Sveriges internationella närvaro i form av ambassader och konsulat i världen.

Socialdemokraterna menar att en lösning över partigränserna i fråga om Sveriges utrikesförvaltning kan lägga grunden till en brett förankrad och långsiktigt hållbar strategi. Man bör studera de möjligheter som ryms inom ett ökat nordiskt samarbete och hur man kan använda sig av regionala ambassader. Översynen måste vidare analysera vad EU:s External Action Service får för konsekvenser för vår nationella utrikesförvaltning. Dessutom bör perspektivet vidgas och andra aktörers roll vägas in, såsom samarbete med näringslivet och samspelet med biståndssektorn.

Det anförda innebär att vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2010/11:U306 (S) yrkande 88.

3. **Avvikande mening (V)**

Jonas Sjöstedt (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 ambassaderna skrivs årliga rapporter om situationen i fråga om mänskliga rättigheter, och man tar fram underlag för samarbetsstrategier inom utvecklingssamarbetet. 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 2010/11:U296 (V) yrkande 2.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande (MP)

Bodil Ceballos (MP) anför:

Miljöpartiet anser att Sveriges röst som självständig aktör i den internationella politiken är viktig.

Miljöpartiet delar inte den uppfattning som framförs i Utrikesförvaltningsutredningens delbetänkande, nämligen att det för Sveriges del är främst genom att vara en stark röst i EU som vi kan och bör påverka den internationella politiken.

Miljöpartiet har inget emot att EU samarbetar utrikespolitiskt när länderna är eniga, men vi är motståndare till att EU helt övertar utrikespolitiken och genom majoritetsbeslut tvingar enskilda länder till tystnad. Tyvärr har EU-medlemskapet lett till att Sveriges röst i världen hörs allt svagare – något som går stick i stäv med Sveriges långa tradition av att tala klart och tydligt på den internationella arenan och i synnerhet ställa upp på de fattiga ländernas sida.

Miljöpartiet vill inte att EU blir en militärallians, skaffar sig militär kapacitet eller utvecklas till en stat med en EU-armé. Det har dock länge funnits starka krafter inom EU som verkar i den riktningen. Tydligast har detta kommit till uttryck i förslaget till EU-konstitution.

Vår fredspolitik bygger i stället på medling, diplomati, rättvis handel och en bättre ekonomisk balans mellan jordens länder. Miljöpartiet verkar därför för en icke-militär fredskår inom EU som kan sättas in i ett tidigt skede, innan våldsamheter brutit ut.

2. Särskilt yttrande (V)

Jonas Sjöstedt (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 i fråga om den omläggning av Sveriges ambassader och konsulat som regeringen genomfört men också i fråga om på vilket sätt regeringen valt att med bistånd finansiera ett flertal ambassader.

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. Vi har därför inte motsatt oss flera av de förändringar som genomförts. Där emot är vi kritiska till att inte utrikesutskottet i tillräckligt stor utsträck-

ning involverats i arbetet med att se över den framtida utrikesförvaltningen. Vi beklagar att regeringen valde att tillsätta en utredare 2009 utan att inkludera riksdagen i detta arbete.

Regeringens omläggning av Sveriges utrikesförvaltning har 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, och därför är vi också starkt kritiska till flera av de förändringar som genomförts.

Vänsterpartiet är kritiskt till att regeringen under förra mandatperioden bl.a. valde att stänga ambassaderna i Managua (Nicaragua) och Gaborone (Botswana). Dessa två ambassader var tydliga symboler för Sveriges självständiga röst i världen, som Vänsterpartiet vill värna. Sverige har kunnat spela en positiv roll under decennier i Nicaragua och Botswana. Vänsterpartiet ser att vi även i fortsättningen skulle ha kunnat spela en positiv roll i dessa länder, inte minst i frågor om jämställdhet.

När regeringen säger sig vilja prioritera Afrika är det svårt att förstå logiken bakom de genomförda avvecklingarna av ambassaderna i Gaborone, Abidjan, Dakar och Windhoek, som kommer att innebära en försvagad svensk närvaro i Afrika, ett område som under decennier varit centralt i svensk bistånds- och utrikespolitik. Dessa nedläggningar kompenseras inte av att en rad biståndskontor uppgraderats till ambassader på kontinenten.

Vänsterpartiet har motsatt sig att Sverige i dagsläget åter har 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 har uppgraderats, eftersom vi sett detta som ytterligare ett steg bort från den alliansfrihet vi vill slå vakt om.

Vänsterpartiet har också kritiserat det sätt på vilket regeringen valt att finansiera ett stort antal ambassader. Regeringen har valt att schablonmässigt finansiera ett flertal ambassader med bistånd. Vi tycker att det är rimligt att även bistånd kan användas för att finansiera ambassader om det finns en tydlig koppling till utvecklingsarbete på den enskilda ambassaden. Vi har dock mycket svårt att se på vilket sätt man motiverar att bistånd schablonmässigt i delar ska finansiera ambassader i t.ex. Reykjavik, Abu Dhabi, Tokyo eller Budapest.

Regeringen har till utrikesutskottet uppgett att man nu inte planerar några ytterligare öppningar eller stängningar av svenska ambassader eller konsulat. Vi hoppas och förutsätter att riksdagen och utrikesutskottet informeras i god tid om detta ändå skulle bli aktuellt.