

Utrikesutskottets yttrande 2020/21:UU1y

Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 15 oktober 2020 att ge utrikesutskottet tillfälle att senast den 10 november 2020 yttra sig över proposition 2020/21:1 utgiftsområde 1 och de motioner som behandlas i betänkande 2020/21:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse i de delar som berör utrikesförvaltningen.

Den 8 oktober 2020 gav kabinetssekreterare Robert Rydberg utskottet 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 motion 2020/21:3115 av Matheus Enholm m.fl. (SD) i den del som rör detta anslag.

Utskottet lämnar också synpunkter på följande motioner som rör Sveriges utrikesrepresentation:

- 2020/21:83 av Alexander Christiansson (SD)
- 2020/21:97 av Björn Söder (SD) yrkande 2
- 2020/21:254 av Désirée Pethrus och Robert Halef (båda KD) yrkande 2
- 2020/21:385 av Charlotte Quensel (SD) yrkande 2
- 2020/21:495 av Désirée Pethrus (KD) yrkande 7
- 2020/21:541 av Ingemar Kihlström (KD)
- 2020/21:553 av Dennis Dioukarev (SD)
- 2020/21:673 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2
- 2020/21:691 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 6
- 2020/21:1078 av Anders Hansson (M)
- 2020/21:2631 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 14
- 2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkandena 39 och 46
- 2020/21:2893 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1.

Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

I yttrandet finns två avvikande meningar (SD och KD).

Utskottets överväganden

Utrikesförvaltningen

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 8 176 461 000 kronor för 2021 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.).

Anslaget föreslås öka med 40 000 000 kronor under 2021 för att täcka kostnader i förberedelserna för Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd det första halvåret 2023. Sammanlagt beräknas kostnaderna för att förbereda och genomföra EU-ordförandeskapet uppgå till 1 250 000 000 kronor.

Under 2021 ska Sverige vara ordförande i Organisationen för säkerhet och samarbetet i Europa (OSSE). För att genomföra detta ordförandeskap föreslår regeringen en ökning av anslaget med 71 000 000 kronor. Anslagsökningen ska finansieras genom att anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan minskas med 17 000 000 kronor och att anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskas med 54 000 000 kronor.

Vidare föreslår regeringen att anslaget för 2021 ökas med 30 000 000 kronor för insatser som ska stärka säkerheten i Regeringskansliet. Sammantaget innebär dessa och andra föreslagna anslagsförändringar att anslaget ökar med 246 690 000 kronor jämfört med anslaget för 2020.

Utrikesrepresentationen bestod den 1 augusti 2020 av 108 utlandsmyndigheter varav 93 ambassader, åtta karriärkonsulat och sju representationer och delegationer. En förteckning över utlandsmyndigheterna finns i propositionens bilaga 2. Vidare har Sverige drygt 330 honorärkonsulat. Från den 1 januari 2000 till den 1 augusti 2020 har regeringen beslutat att öppna 26 ambassader, sex karriärkonsulat och en delegation. Under samma period beslutade regeringen att stänga 21 ambassader och sju karriärkonsulat.

Motionerna

Anslaget

I kommittémotion 2020/21:3115 av Matheus Enholm m.fl. (SD) föreslås att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 25 000 000 kronor för 2021 jämfört med regeringens förslag. Minskningen motiveras av att anslaget ökat över tid medan antalet avgjorda regeringsärenden i stort sett legat stilla. Motionärerna ställer sig dock bakom de anslagsökningar som regeringen

föreslår med anledning av Sveriges kommande ordförandeskap i OSSE och EU.

Utrikesrepresentationen

I ett flertal motioner yrkas att Sveriges ambassad i Tel Aviv ska flyttas till Jerusalem. Förutom kommittémotionerna 2020/21:691 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 6 och 2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 46 gäller det motionerna 2020/21:83 av Alexander Christiansson (SD), 2020/21:97 av Björn Söder (SD) yrkande 2, 2020/21:385 av Charlotte Quensel (SD) yrkande 2, 2020/21:541 av Ingemar Kihlström (KD) och 2020/21:553 av Dennis Dioukarev (SD).

I kommittémotion 2020/21:673 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2 föreslås att Sverige ska upprätta en ambassad i Somalilands huvudstad Hargeysa och att denna ambassad ska ha ansvar för såväl Somalia som Somaliland.

Anders Hansson (M) föreslår i motion 2020/21:1078 att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen ska framhålla vikten av att öka samarbetet mellan Sverige, Danmark och Norge när det gäller ambassader, representationer, delegationer och konsulat.

I kommittémotion 2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 39 anförs att Sverige bör ge en särskild ambassadör i uppdrag att verka för att respekten för religionsfriheten stärks. Förslag om att svenska diplomater ska ha utbildning i frågor om religionsfrihet framförs i kommittémotion 2020/21:2631 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 14 och motion 2020/21:254 av Désirée Pethrus och Robert Halef (båda KD) yrkande 2. Désirée Pethrus (KD) föreslår också i motion 2020/21:495 yrkande 7 att regeringen bör utöka uppdraget för den särskilda ambassadören mot människohandel och prostitution så att det också ska ingå att bevaka pornografins inverkan på dessa företeelser.

I motion 2020/21:2893 yrkande 1 föreslår Markus Wiechel (SD) att regeringen löpande och på ett mer transparent sätt bör redovisa anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna.

Utskottets ställningstagande

Sverige behöver en effektiv och välrustad utrikesförvaltning både i Stockholm och på plats ute i världen. Det är viktigt för att 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.

Utskottet noterar de föreslagna anslagsökningarna de kommande tre åren för förberedelserna och genomförandet av Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd det första halvåret 2023. Beräkningarna förefaller enligt utskottet vara rimliga. I sammanhanget vill utskottet påminna om vikten

av att riksdagen involveras i ordförandeskapsförberedelserna, i synnerhet vad gäller de prioriteringar som kommer att prägla det svenska ordförandeskapet och trioordförandeskapets 18-månadersprogram. Som utskottet konstaterade inför det svenska ordförandeskapet 2009 är beredningen av detta en process som väl kan hanteras inom ramen för etablerade och ordinarie strukturer för information och samråd mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor (bet. 2008/09:UU10).

Med anledning av EU-ordförandeskapet tillåter sig utskottet att notera regeringens redogörelse för politikens inriktning inom anslaget 9:1 Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information. Regeringen beskriver där EU-medlemskapet som ett fundament för Sverige som stärker Sveriges röst i världen och är av stor vikt för att skapa jobb och ekonomisk utveckling. Utskottet instämmer i detta och noterar att anslaget 9:1 rymmer insatser för att öka delaktigheten i EU-relaterade frågor. Bland annat framför regeringen att aktiviteter kopplade till EU:s framtidskonferens kan vara ett sätt att bidra till stärkt dialog med medborgarna och öka engagemanget kring EU:s utveckling. Detta ligger väl i linje med vad utskottet anser bör vara fokus för EU:s framtidskonferens. Utskottet påminner om vad det i övrigt uttryckt om konferensen i utlåtande 2019/20:UU5. Statsrådet Hans Dahlgren informerade utskottet om förberedelserna för framtidskonferensen den 17 september 2020.

Jämfört med EU-ordförandeskapet motiverar Sveriges ordförandeskap i OSSE nästa år mer begränsade anslagsökningar. Utskottet understryker emellertid att även OSSE-ordförandeskapet är av stor betydelse. Som utskottet tidigare framfört (bet. 2019/20:UU7) är det positivt att Sverige som ordförande i OSSE kommer att fortsätta att prioritera arbetet för att återställa respekten för de principer som den europeiska säkerhetsordningen vilar på. Utrikesministern informerar utskottet regelbundet om förberedelserna för OSSE-ordförandeskapet. Det gjordes senast den 9 juli 2020 och nästa gång väntas bli den 12 november 2020.

Med hänvisning till motionsyrkanden som rör flytt eller upprättande av nya ambassader, personalens utbildning och uppdragsbeskrivningar för ambassadörer vill utskottet i likhet med i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet om utgiftsområde 1 påminna om att det följer av regeringsformen att regeringen beslutar om Regeringskansliets och därmed utrikesförvaltningens organisation och fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen. Enligt utskottet är detta en lämplig ordning. Däremot förväntas regeringen 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. Utskottet utgår från att regeringen återkommer till riksdagen när det finns information om eventuella förändringar i utrikesrepresentationen.

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. Därutöver finns ett reglerat

konsulärt samarbete sedan 1960-talet och olika lokala samarbeten mellan de nordiska ländernas utlandsmyndigheter. Därmed anser utskottet att det förslag som framförs i en motion om ett utökat samarbete mellan Sverige, Norge och Danmark i utlandsrepresentationen är tillgodosett.

Med anledning av förslaget i ett motionsyrkande om en löpande och transparent redovisning av oegentligheter understryker utskottet, liksom i förra årets yttrande om utrikesförvaltningen, 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 2020/21:83 (SD), 2020/21:97 (SD) yrkande 2, 2020/21:254 (KD) yrkande 2, 2020/21:385 (SD) yrkande 2, 2020/21:495 (KD) yrkande 7, 2020/21:541 (KD) och 2020/21:553 (SD), 2020/21:673 (SD) yrkande 2, 2020/21:691 (SD) yrkande 6, 2020/21:1078 (M), 2020/21:2631 (KD) yrkande 14, 2020/21:2776 (KD) yrkandena 39 och 46 samt 2020/21:2893 (SD) yrkande 1.

I en motion föreslås en minskning av anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Utskottet konstaterar att detta förslag om minskning inte har specificerats när det gäller utrikesförvaltningens del av anslaget, som för 2020 utgör ca 37 procent. Av propositionen framgår att antalet medarbetare inom Regeringskansliet under 2019 i genomsnitt var omkring 4 560 personer (exklusive lokalanställda vid utlandsmyndigheterna). Av dessa var enligt Regeringskansliets årsbok 2019 ca 1 300 anställda inom utrikesförvaltningen, varav ca 530 var placerade på utlandsmyndigheterna. Det innebär att utrikesförvaltningens andel var ca 28 procent av de anställda inom Regeringskansliet. Utöver det var i genomsnitt ca 1 400 personer lokalt anställda vid utlandsmyndigheterna.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag till medelstillsdelning för anslaget 4:1 och anser därmed att konstitutionsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motion 2020/21:3115 (SD) i den del som rör anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Stockholm den 10 november 2020

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Olle Thorell (S), Hans Rothenberg (M), Markus Wiechel (SD), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Margareta Cederfelt (M), Björn Söder (SD), Sara Heikkinen Breitholtz (S), Lars Adaktusson (KD), Fredrik Malm (L), Janine Alm Ericson (MP), Magnus Ek (C), Diana Laitinen Carlsson (S), Jamal El-Haj (S) och Sara Gille (SD).

Avvikande meningar

1. Utrikesförvaltningen (SD)

Markus Wiechel (SD), Björn Söder (SD) och Sara Gille (SD) anför:

Till skillnad från regeringen föreslår vi en minskning av anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. med 25 000 000 kronor. Anslaget till Regeringskansliet har ökat sedan budgetåret 2013/14 trots att antalet regeringsärenden förblir på samma nivå. Det är därför rimligt att sänka anslaget.

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 statens huvudstad 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. Det skulle också vara en tydlig signal till Somalia att Sverige inte tolererar användningen av diplomatiska och ekonomiska verktyg för att kväva Somaliland.

Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3115 av Matheus Enholm m.fl. (SD) i den del som avser anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., medan regeringens förslag i motsvarande del i budgetpropositionen bör avstyrkas.

Vi anser vidare att konstitutionsutskottet bör tillstyrka Sverigedemokraternas motioner 2020/21:83, 2020/21:97 yrkande 2, 2020/21:385 yrkande 2, 2020/21:553, 2020/21:673 yrkande 2, 2020/21:691 yrkande 6 och 2020/21:2893 yrkande 1 samt avstyrka övriga motioner.

2. Utrikesförvaltningen (KD)

Lars Adaktusson (KD) anför:

Jag anser att Sverige bör ha en uttalad målsättning att flytta den svenska ambassaden i Tel Aviv till Jerusalem och även inleda en process för en sådan flytt. Det skulle visa respekt för Israels val av huvudstad och bidra till att återuppbygga en god relation med Israel. Det skulle i sin tur skapa förutsättningar för Sverige att delta i den dialog som behövs för en långsiktig överenskommelse mellan Israel och den palestinska myndigheten.

Vidare anser jag att insatser för att bekämpa förtryck mot minoriteter eller olikrättade grupper behöver prioriteras. På alltför många håll förföljs människor för sin tro. De mänskliga fri- och rättigheterna är universella och inbördes jämlika i betydelse, men i dag finns det skäl att särskilt betona religionsfriheten. Kristna i Mellanöstern och Nordafrika är särskilt utsatta men det finns många andra exempel, inte minst förföljelsen av den muslimska minoriteten rohingya i Myanmar och Kinas behandling av den muslimska minoritetsgruppen uigurer. Som en av flera insatser för att motverka detta föreslår jag att Sverige ska ge en särskild ambassadör i uppdrag att verka för att respekten för religionsfriheten stärks, t.ex. genom att ställa krav när handelsavtal ingås eller ta fram rapporter om brott mot mänskliga rättigheter i länder som förtrycker religiösa minoriteter. En annan insats anser jag bör vara att se till att alla diplomater har genomgått utbildning i frågor som rör religionsfrihet och att Utrikesdepartementet överlag höjer sin personals kunskap om religionsfrihetsfrågor.

På Utrikesdepartementet finns en särskild ambassadör mot människohandel och prostitution. Eftersom det finns nära och tydliga kopplingar mellan pornografi och prostitution anser jag att regeringen bör utreda möjligheten att utvidga den särskilda ambassadörens uppdrag till att också omfatta en bevakning av pornografins inverkan på människohandel och prostitution.

Jag anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka Kristdemokraternas motioner 2020/21:254 yrkande 2, 2020/21:495 yrkande 7, 2020/21:541, 2020/21:2631 yrkande 14 och 2020/21:2776 yrkandena 39 och 46 samt avstyrka övriga motioner.