

Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU1

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Sammanfattning

Riksdagen har beslutat att utgiftsramen för utgiftsområde 5 Internationell samverkan ska vara sammanlagt 2 362 277 000 kronor för 2019.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag om anslag för utgiftsområde 5. Utskottet avstyrker de alternativa budgetförslag som förts fram i motioner. Utskottet tillstyrker regeringens förslag till bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Utskottet har även gått igenom regeringens resultatredovisning. Samtliga motionsförslag avstyrks.

Ledamöterna från Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet har avstått från ställningstagande när det gäller i anslagsbeslutet. Dessa partier redovisar i stället sina ställningstaganden i särskilda yttranden.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag det behandlas.

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:1 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

Nio yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2018/19.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Budgetprocessen i riksdagen	4
Rambeslutsprocessen	4
Uppföljning av regeringens resultatredovisning	5
Betänkandets disposition	5
Utskottets överväganden	6
Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 5	6
Propositionen	6
Utskottets bedömning	6
Anslag inom utgiftsområde 5	7
Propositionen	7
Motionerna	7
Utskottets ställningstagande.....	9
Särskilda yttranden	12
1. Anslag inom utgiftsområde 5 (S, V, MP)	12
2. Anslag inom utgiftsområde 5 (SD)	14
3. Anslag inom utgiftsområde 5 (C)	15
4. Anslag inom utgiftsområde 5 (L)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Propositionen	18
Motioner från allmänna motionstiden 2018/19	18
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens och motionärernas anslagsförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Regeringens och motionärernas förslag till beställningsbemyndiganden	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Anslag inom utgiftsområde 5

a) Anslagen för 2019

Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:1 utgiftsområde 5 punkt 1 och avslår motionerna

2018/19:147 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkandena 1–3,

2018/19:2360 av Björn Söder m.fl. (SD),

2018/19:2620 av Kerstin Lundgren m.fl. (C),

2018/19:2762 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 7,

2018/19:2777 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkandena 1 och 20 samt

2018/19:2976 av Fredrik Malm m.fl. (L).

b) Bemyndiganden om ekonomiska åtaganden

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2019 besluta om bidrag som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst de belopp och inom den tidsperiod som regeringen föreslår.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:1 utgiftsområde 5 punkt 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 13 december 2018

På utrikesutskottets vägnar

Hans Wallmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Wallmark (M), Kenneth G Forslund (S)*, Olle Thorell (S)*, Hans Rothenberg (M), Markus Wiechel (SD)*, Kerstin Lundgren (C)*, Håkan Svenneling (V)*, Margareta Cederfelt (M), Björn Söder (SD)*, Roza Güclü Hedin (S)*, Lars Adaktusson (KD), Fredrik Malm (L)*, Annica Hjerling (MP)*, Anders Österberg (S)*, Jamal El-Haj (S)* och Lars Andersson (SD)*.

* Avstår från ställningstagande, se särskilda yttranden.

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens budgetproposition 2018/19:1 i de delar som gäller utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt ett antal motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2018/19. Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Motionsförslagen finns också i bilaga 1.

I bilaga 2 och 3 finns en sammanställning av regeringens förslag till anslag för 2019 och beställningsbemyndiganden samt de avvikelser från dessa som Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna föreslår i sina anslagsmotioner.

Det framgår av propositionen att särskilda principer har tillämpats vid utformningen av budgetpropositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering (prop. 2018/19:1 utg.omr. 5 s. 9). Utgångspunkten för förslagen i propositionen har varit den budget som riksdagen har beslutat för 2018 efter förslag i budgetpropositionen för 2018. Vidare har vissa generella justeringar av anslagen gjorts i enlighet med vad som redovisas i propositionen. Regeringen har avstått från att redovisa den framtida politiska inriktningen för utgiftsområdet. De principer som tillämpats vid utformningen av budgetpropositionen fråntar inte riksdagen vare sig rätten eller ansvaret att besluta om statens budget. Det är enligt regeringsformen (9 kap. 1 § RF) riksdagen som har befogenhet att besluta om skatter och statens utgifter.

Utskottet fick vid sammanträdet den 20 november 2018 information om utgiftsområde 5 av kabinetssekreterare Annika Söder m.fl. Vid samma sammanträde fick utskottet en introduktion om verksamheten vid myndigheter och organ med finansiering från utgiftsområdena 5 och 7 i statsbudgeten. Följande personer medverkade: direktör Iina Soiri m.fl., Nordiska Afrikainstitutet, direktör Dan Smith m.fl., Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri), generaldirektör Sven-Eric Söder, Folke Bernadotteakademin, vikarierande generaldirektör Mikaela Fredriksén Tollin m.fl., Svenska institutet, direktör Christer Ahlström m.fl., Utrikespolitiska institutet och vikarierande generaldirektör Carl Johan Wieslander, Inspektionen för strategiska produkter.

Budgetprocessen i riksdagen

Rambeslutsprocessen

Budgetprocessen innebär bl.a. att riksdagen i ett första steg genom *ett* beslut fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (11 kap. 18 § riksdagsordningen). Riksdagen bestämde den 12 december 2018 utgiftsramen

för utgiftsområde 5 Internationell samverkan till 2 362 277 000 kronor för 2019 (bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62). I detta betänkande föreslår utrikesutskottet för riksdagen hur anslagen för utgiftsområdet ska fördelas inom utgiftsområdesramen. Riksdagens ställningstagande till anslag för utgiftsområdet ska göras genom *ett* beslut (11 kap. 18 § riksdagsordningen).

Uppföljning av regeringens resultatredovisning

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. I propositionen lämnar regeringen en sådan redovisning. Mot bakgrund av de principer som tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering har regeringen dock avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten.

I utskottets uppgifter ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 8 § regeringsformen). Som en del i utskottets uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens slutredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

Utskottet har mot denna bakgrund gått igenom regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 5 i budgetpropositionen.

Betänkandets disposition

Betänkandet har disponerats så att regeringens resultatredovisning behandlas först. Därefter behandlar utskottet de förslag i budgetpropositionen och de motionsförslag från allmänna motionstiden 2018/19 som gäller anslag inom utgiftsområde 5.

Utskottets överväganden

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 5

Propositionen

I enlighet med kraven i budgetlagen (2011:13) lämnar regeringen i propositionen en resultatredovisning i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Mot bakgrund av de principer som tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering har dock regeringen avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten.

Riksdagen har beslutat om målet för utgiftsområde 5 (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:UU1, rskr. 1997/98:102). Målet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder. Utgiftsområdet består av elva anslag och omfattar frågor som gäller Sveriges förhållande till och överenskommelser med andra stater och internationella organisationer. Inom utgiftsområdet verkar två myndigheter: Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och Svenska institutet (SI).

Utskottets bedömning

I enlighet med kraven i budgetlagen (2011:203) lämnar regeringen i propositionen en resultatredovisning i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Mot bakgrund av de principer som tillämpats vid utformningen av propositionen med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering har dock regeringen avstått från att redovisa sina slutsatser av de presenterade resultaten.

Utskottet konstaterar att resultatredovisningen är ett viktigt underlag för utskottets beredning av budgetpropositionen. Syftet med regeringens resultatredovisning är att bidra till en ökad förståelse för hur statliga anslagsmedel används och vilka resultat de får i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Utskottet välkomnar att regeringen fortsätter att utveckla sin resultatredovisning genom att i vissa fall tydligare redogöra för vilka mål som regeringen har satt upp för anslagen. Utskottet kan konstatera att regeringen har infört fler resultatindikatorer så som utskottet har efterfrågat i förra årets betänkande 2017/18:UU1 om utgiftsområde 5. I årets budgetproposition har det införts resultatindikatorer för arbetsområden som internationell krishantering och fredsfrämjande insatser, forskning om säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning, samarbete inom Östersjöregionen och nordiskt samarbete. Samtidigt saknar utskottet ett resonemang kring valet av indikatorer och hur indikatorerna är kopplade till riksdagsmålet. Utskottet påminner vidare om vikten av att resultatindikatorer

i första hand speglar uppnådda resultat snarare än insatser eller omvärldsförändringar.

Anslag inom utgiftsområde 5

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan i enlighet med regeringens förslag och lämnar de bemyndiganden som regeringen har begärt. Motionärernas alternativa förslag till anslagsfördelning avslås.

Jämför särskilt yttrande 1 (S, V, MP), 2 (SD), 3 (C) och 4 (L).

Propositionen

För budgetåret 2019 föreslår regeringen i budgetpropositionen att riksdagen anvisar ramanslagen inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt den tabell som framgår av bilaga 2 till betänkandet. Regeringen föreslår också i budgetpropositionen utgiftsområde 5 att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2019 för anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag på högst 50 miljoner kronor 2020–2021 och anslaget 1:11 Samarbete inom Östersjöregionen besluta om bidrag som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 145,5 miljoner kronor 2020–2027 som framgår av bilaga 3 till betänkandet.

När det gäller enskilda anslag inom utgiftsområdet föreslår regeringen att anslaget 1:1 Avgifter till internationella organisationer ökas med 351 miljoner kronor från 2019 för att Sverige ska kunna fullfölja sina betalningsförpliktelser.

Bemyndigandet inom anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet motiveras med att anslaget ska användas bl.a. för statsbidrag till mellanstatliga eller enskilda organisationer och institutioner. Regeringen behöver i vissa fall ingå fleråriga ekonomiska åtaganden i förhållande till organisationer som får årligen återkommande strategiska stöd. Bemyndigandet inom anslaget 1:11 Samarbete inom Östersjöregionen motiveras med att Sida, Svenska institutet och Regeringskansliet behöver besluta om bidrag i form av fleråriga stipendier, långsiktiga insatser på miljöområdet samt insatser inom mänskliga rättigheter och demokrati.

Motionerna

I motion 2018/19:2360 av Björn Söder m.fl. (SD) anförs att anslaget 1:3 Nordiskt samarbete ska tillföras 10 miljoner kronor för att förbättra den internordiska språkförståelsen och stötta insatser för kulturellt utbyte. Sverigedemokraterna vill även tillföra anslaget 1:9 Svenska institutet

10 miljoner kronor. Dessa extra medel ska tillföras så att Svenska institutet kan ta fram en handlingsplan för hur Sverige bättre ska kunna ta vara på det nätverk som etablerats genom Svenska institutets utländska stipendiater. Svenska institutet ska även ta fram en förteckning över vilka länder som bör prioriteras när det gäller stipendiefördelning. Svenska institutet bör vidare utvidga sitt ledarskapsprogram för kvinnliga ledare i Saudiarabien till att även omfatta andra länder, särskilt i Mellanöstern och Nordafrika, där det brister i jämställdhet mellan män och kvinnor. Även i motion 2018/19:147 yrkandena 1–3 yrkar Tobias Andersson m.fl. (SD) att regeringen ska ge Svenska institutet i uppdrag att utföra de tre ovan nämnda uppdragen.

I motion 2018/19:2620 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) anförs att Centerpartiet vill fortsätta att stärka det svenska internationella engagemanget och bidra till att trygga fred och säkerhet i världen. Genom svenskt engagemang kan fler människor lyftas ur fattigdom. Motionens förslag om fördelning av anslagen inom utgiftsområde 5 överensstämmer med regeringens förslag för 2019.

I motion 2018/19:2777 yrkande 1 anför Lars Adaktusson m.fl. (KD) att anslaget 1:9 Svenska institutet ska sänkas med 40 miljoner kronor. Kristdemokraterna anser att Svenska institutets omfattande verksamhet bör effektiviseras. I linje med detta föreslår Kristdemokraterna även en minskning av anslaget 1:10 Information om Sverige i utlandet med 5,5 miljoner kronor. Det är enligt motionärernas bedömning mer prioriterat att öka anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet med 20 miljoner kronor. Även i motion 2018/19:2762 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 7 anförs att anslaget för freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet ska tillföras 20 miljoner kronor för 2019.

Kristdemokraterna vill minska anslagen 1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning, 1:7 Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) och 1:8 Bidrag till Utrikespolitiska institutet (UI) så att de fryses till samma nivå som budgetåret 2017. Detta innebär att anslaget 1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik minskas med 9 miljoner kronor. Anslaget 1:7 Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) minskas med 3 miljoner kronor. Anslaget 1:8 Bidrag till Utrikespolitiska institutet minskas med 2,5 miljoner kronor.

I yrkande 20 anför Kristdemokraterna att anslaget 1:3 Nordiskt samarbete ska minskas med 5 miljoner kronor. Minskningen motiveras med att samarbetet kan bedrivas mer kostnadseffektivt. Det nordiska samarbetet bör fokusera på försvars- och säkerhetspolitiska utmaningar samt på att lösa gränshinder som försvårar fri rörlighet och integration mellan de nordiska länderna.

I motion 2018/19:2976 anför Fredrik Malm m.fl. (L) att anslaget 1:1 Avgifter till internationella organisationer ska tillföras 10 miljoner kronor under 2019 så att regeringen skyndsamt kan ta fram en färdplan för svenskt

Natomedlemskap. Mot bakgrund av den aggressiva utvecklingen i Ryssland måste Sverige omedelbart ansöka om medlemskap i Nato.

Liberalerna anser att anslaget 1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning ska minskas med 9 miljoner kronor. Anslaget 1:7 Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri) ska minskas med 3 miljoner kronor. Regeringen har satsat på studier om nedrustning som enligt Liberalerna bör kunna rymmas inom befintlig budget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att Sverige ska vara en stark röst för fred, frihet och försoning. Sverige ska främja demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling och hävda internationell rätt och jämställdhet. Sveriges engagemang ska alltid styras av ett tydligt resultatfokus. Med det läge som råder i stora delar av världen är det arbetet viktigare än på många år. Det handlar om allt från kriget i Syrien, den humanitära krisen i Jemen och den ökade konfliktnivån i stora delar av Mellanöstern, den ryska aggressionen mot Ukraina. En alltmer osäker omvärld ställer stora krav på Sverige som internationell aktör och vikten av fungerande internationell samverkan. Det kräver att Sverige för en aktiv utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik med en tydligare koppling till och prioritering av svenska intressen som styr den säkerhetspolitiska agendan. Den ska syfta till att skydda det svenska territoriet och värna det öppna samhället byggt på grundläggande värderingar.

Utgångspunkten i idéerna om individens rätt till frihet, det okränkbara människovärdet och tron på potentialen för var och en att utvecklas och växa utifrån sina förutsättningar är central. Detta är idéer som nu ifrågasätts av auktoritära regimer och våldsbejakande rörelser. Det gör det alltmer angeläget att Sverige tillsammans med andra länder hittar svar på hur man ska möta den nya tidens många utmaningar.

Utskottet anser att Sverige och EU ska fortsätta att verka för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Folkrätten och principen om staters territoriella integritet måste fortsätta att gälla. Att med våld eller hot om våld flytta gränser är ett oacceptabelt brott mot folkrätten.

EU är den viktigaste arenan för svensk utrikespolitik. Med hjälp av det europeiska samarbetet kan de europeiska länderna hantera många av våra framtidsutmaningar och hitta gemensamma lösningar på problem som Sverige inte kan lösa på egen hand. Den europeiska globala strategin ska stärka EU:s möjligheter att fullt ut tillvarata Lissabonfördragets potential och vara en kraftfull global aktör i en föränderlig omvärld. Sverige ska fortsätta vara pådrivande i arbetet för att strategin ska få effekt och genomföras i praktiken.

Utskottet anser att Sverige ska fortsätta att stärka samarbetet och samhörigheten med sinanordiska och baltiska grannar och fortsätta att arbeta tillsammans för ökad rörlighet, fortsatt integration och kring centrala utmaningar som säkerhet och miljö.

Förenta nationerna ska fortsätta att vara en hörnsten i svensk utrikespolitik. FN ska tillsammans med EU, OSSE och andra internationella organisationer fortsätta att arbeta aktivt för att få stopp på krig och kriser runt om i världen och främja fred, frihet och försoning. Sverige ska fortsätta vara redo att delta med militära förmågor i fredsfrämjande insatser runt om i världen som leds av FN, EU eller Nato. När det behövs ska Sverige också vara redo att införa smarta sanktioner som drabbar auktoritära regimer, men inte deras medborgare. Personer som kränker mänskliga rättigheter, förföljer, torterar och dödar demokrati- och civilsamhällesaktivister och som lever på korruption kan bli föremål för ytterligare sanktioner.

Moderaternas och Kristdemokraternas syn på Nato är välkänd att det är en organisation som har en central betydelse för vår egen och Europas säkerhet.

Sverige ska driva på för att nå fred och försoning i konflikttrabbade länder. Sverige ska bidra till konkreta insatser för att stoppa våld och öka respekten för grundläggande rättigheter. De människor som lever i diktaturens grepp hamnar ofta i skuggan av de våldsamma och akuta kriserna. Sverige måste fortsätta att stödja demokratiska krafter bl.a. i Kuba, Venezuela och Vitryssland.

Sverige ska i internationella sammanhang arbeta för att värna utsatta minoriteter. Alla människors lika värde är fundamentalt, och yttrande- och religionsfrihet är centralt för ett öppet och fritt samhälle. Sverige ska fortsätta att bekämpa all form av diskriminering.

Klimat- och resursfrågorna blir i allt högre utsträckning säkerhetsfrågor. Kampen om resurser kan skapa spänningar och i förlängningen leda till konflikter och flyktingströmmar. Sverige ska fortsätta att vara ledande i det internationella klimatarbetet och hitta svar som ger ett effektivare resursutnyttjande. Kostnadseffektiva klimatåtgärder i andra länder, klimatsäkrat bistånd, ökad sammanlänkning av energinäten i Europa och fortsatt främjande och utveckling av förnybara energikällor är viktiga åtgärder som bör prioriteras.

Jämställdhet, SRHR och kvinnors lika rättigheter är en av våra viktigaste demokratiska utmaningar. Detsamma gäller hbtq-personers rättigheter varhelst de ifrågasätts. Internet blir allt viktigare i allt fler människors vardag. Det skapar enorma möjligheter, inte minst som ett verktyg för yttrandefriheten, men fel använt kan det innebära intrång, begränsningar och användas för repression. Den personliga integriteten och den enskildes rättigheter måste värnas. Utskottet anser att Sverige ska vara en ledande aktör för såväl friheten som säkerheten på nätet.

Med beaktande av vad som anförts ovan tillstyrker utskottet regeringens förslag till medelstillsdelning och tillstyrker punkt 1 i propositionen. Utskottet föreslår därmed att riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan i enlighet med regeringens förslag i bilaga 2. Vidare avstyrker utskottet motionerna 2018/19:147 yrkandena 1–3, 2018/19:2360, 2018/19:2620, 2018/19:2762 yrkande 7, 2018/19:2777 yrkandena 1 och 20 samt 2018/19:2976.

Utskottet föreslår vidare att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2019 besluta om bidrag som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst de belopp och inom den tidsperiod som anges i regeringens förslag i bilaga 3, vilket innebär att utskottet tillstyrker punkt 2 i propositionen.

Särskilda yttranden

1. Anslag inom utgiftsområde 5 (S, V, MP)

Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Håkan Svenneling (V), Roza Güclü Hedin (S), Annica Hjerling (MP), Anders Österberg (S) och Jamal El-Haj (S) anför:

Den budgetproposition som lämnades till riksdagen den 15 november 2018 var beslutad av en övergångsregering. Särskilda principer tillämpades därför vid utformningen av propositionen, där utgångspunkten var den av riksdagen beslutade budgeten för 2018. Efter att riksdagen den 12 december 2018 i första steget av budgetprocessen ställt sig bakom andra utgiftsramar och beräkningar av inkomsterna än de som övergångsregeringen föreslagit, och som vi anser måste betraktas som en helhet, avstår vi från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 5.

Efter valet hösten 2018 röstade fler än hälften av den nyvalda riksdagens ledamöter nej på frågan om statsministern hade tillräckligt stöd i riksdagen, trots att de rödgröna partierna utgör det största blocket med 144 mandat mot de borgerliga partiernas 143 mandat. Med anledning av detta entledigades samtliga statsråd och Sverige styrs av en övergångsregering. Eftersom någon ny regering ännu inte har tillträtt uppehåller de entledigade statsråden sina befattningar som en övergångsregering i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Detta är första gången som en övergångsregering lämnar en budgetproposition till riksdagen. I regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen finns bestämmelser om budgetpropositionen och dess innehåll. Någon särskild reglering av hur en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering ska utformas finns inte.

I en promemoria från Statsrådsberedningen har vissa riktlinjer utfärdats för det praktiska arbetet i Regeringskansliet under en övergångsregeringsperiod. Konstitutionsutskottet har vid granskningar av en övergångsregerings befogenheter hänvisat till dessa riktlinjer. Enligt riktlinjerna bör en övergångsregering endast avgöra löpande eller brådskande ärenden. Vidare anges att en övergångsregering inte bör lägga fram propositioner som är politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning.

När det särskilt gäller en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering anges att den inte bör innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning. Av regeringsformen följer vidare att den senast beslutade budgeten ska fortsätta att gälla om riksdagen inte har beslutat om en ny budget. Vid framtagandet av denna proposition har regeringen därför bedömt att budgeten för 2019 bör utformas med utgångspunkt i budgeten för 2018 i väntan på att en ny regering tillträder och kan lämna de förslag till ändringar som följer av dess politiska inriktning. Med beaktande av detta har

särskilda principer tagits fram för utformningen av denna proposition. Principerna har tagits fram efter kontakter med företrädare för regeringspartierna och Vänsterpartiet samt Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna.

En övergångsbudget är ingen permanent lösning. Den tar sig inte an de stora samhällsproblemen med nya reformer. Det är den heller inte avsedd att göra. Den finns för att viktiga samhällsfunktioner, välfärden och myndigheter ska fungera ungefär som tidigare. Den behövs för att skapa stabilitet och är just en övergångsbudget i väntan på att en regering ska tillträda och presentera sin ekonomiska politik. Det är när en sådan proposition läggs fram av en nytillträdd regering som det är rimligt att motionera som oppositionsparti.

Vi anser att regeringen har redogjort för principerna, som tagits fram efter den process som varit, på ett klargörande sätt och tillämpat dem lojalt i arbetet med att ta fram budgetpropositionen för 2019. Men det ska inte tolkas som att övergångsregeringens budgetproposition ger uttryck för våra partiers politiska prioriteringar. Frågan har därför väckts om vi i likhet med oppositionspartierna borde lägga fram budgetmotioner under den allmänna motionstiden. Vi har dock valt att avstå den möjligheten och redogör nedan för våra skäl till det beslutet.

I och med beredningen av övergångsregeringens förslag till statens budget har vi nu nått långt bortom den terräng där befintlig konstitutionell praxis kan ge vägledning. Hur riksdagens partier och ledamöter väljer att agera har inte bara konsekvenser för den ekonomiska politiken 2019 utan lägger också grund för konstitutionell praxis för liknande situationer i framtiden. Våra partier har alla gett uttryck för att i ett läge där landet leds av en övergångsregering måste riksdagsarbetet koncentreras mot att få på plats en handlingskraftig regering som åtminstone kan tolereras av en majoritet av ledamöterna.

Vi förväntade oss en ordnad och ansvarsfull process med övergångsbudgeten och anser alltså att den borde ha passerat genom riksdagen som det var tänkt när lagstiftningen antogs och som de principer den är byggd på avser att säkerställa. Mot detta har framförts att tillämpningen av principerna för en övergångsbudget får negativa konsekvenser för samhällsviktiga funktioner som riksdagen inte bara kan utan också bör korrigera. Det döljer det faktum att förhållandet mellan riksdagen och regeringen är en delikat kombination av konstitutionella regler och upparbetad praxis. Det är fullt rimligt att vilja ändra på den relationen, men det är knappast vad något parti har gett uttryck för vare sig nu eller i andra sammanhang. Det är inte rimligt att en övergångsregering, som inte kan avgå om den inte får igenom sin budget, ska uppdras att verkställa andra partiers ekonomiska politik.

En nytillträdd regering kommer att behöva lägga fram en extra ändringsbudget med nödvändiga korrigeringar snarast, och det gäller oavsett vilket beslut riksdagen fattar i detta ärende. Det kan dessutom inte uteslutas att försök till sådana korrigeringar i riksdagsbehandlingen riskerar att förvärra problemen genom att skapa ryckighet och oklarhet i myndighetsstyrningen.

I debatten har det också påpekats att det inte är möjligt att i en extra ändringsbudget föreslå skattesänkningar. Detta stämmer när det gäller inkomstskatter, även om det inte är någon hemlighet att vi anser att investeringar i välfärd, klimat, rättsväsende och försvar måste gå före stora skattesänkningar. För oss är ökad jämlikhet centralt. Vi kan inte heller se att någon av de skattesänkningar som riksdagen nu beslutat om i första steget av budgetprocessen skulle vara så viktig att den trumfar behovet av att skapa en för landet långsiktigt hållbar konstitutionell praxis – snarare tvärtom.

Vi anser därför att lämpligaste praxis i lägen som detta är att riksdagspartierna ägnar sig åt att bidra till att en regering kan tillträda och snarast lägga fram en extra ändringsbudget på riksdagens bord. I enlighet därmed anser vi att det förslag som övergångsregeringen lägger fram också borde bli riksdagens beslut.

När en ny regering kommit på plats får partierna i riksdagen lägga fram sin egen ekonomiska politik, antingen som regeringsbildare, som förhandlingspart eller som opposition.

Riksdagen har genom sitt beslut den 12 december 2018 i det första steget av budgetprocessen gett budgetpolitiken en annan inriktning än den vi vill ha, genom att bifalla Moderaternas och Kristdemokraternas förslag. De utgiftsramar som beslutats och som nu gäller i det andra steget i budgetprocessen är andra än de vi förespråkat. Därför väljer vi att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 5.

2. Anslag inom utgiftsområde 5 (SD)

Markus Wiechel (SD), Björn Söder (SD) och Lars Andersson (SD) anför:

Riksdagens beslut om utgiftsram för utgiftsområde 5 Internationell samverkan för 2019 är lägre än vad Sverigedemokraterna yrkar för utgiftsområde 5. Sverigedemokraterna avstår därför från att delta i beslutet om anslag inom utgiftsområde 5 och framför i stället i detta särskilda yttrande den fördelning av anslag inom utgiftsområde 5 som förordas i Sverigedemokraternas anslagsmotion 2018/19:2360.

Som framgår av tabellen i bilaga 2 till detta betänkande anser Sverigedemokraterna att anslaget 1:3 Nordiskt samarbete bör ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till övergångsregeringens förslag för satsningar på ökad språkförståelse och utökat kulturutbyte och på ett ökat nordiskt samarbete. Vidare anser vi att Svenska institutet (SI) bör ges i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur Sverige ska kunna ta till vara det nätverk av stipendiater som studerat på Svenska institutets ledarskapsprogram. En förteckning över vilka länder som bör prioriteras ska även tas fram. SI ska även, särskilt i länder i MENA-regionen, försöka etablera partnerskap med fokus på kvinnliga ledare i likhet med projektet She leads, som SI idag driver

i Saudiarabien. Sverigedemokraterna föreslår därför att anslaget 1:9 Svenska institutet tillförs ytterligare 10 miljoner kronor för att finansiera detta.

3. Anslag inom utgiftsområde 5 (C)

Kerstin Lundgren (C) anför:

Centerpartiets budgetmotion syftar till att uppnå framför allt tre saker. För det första måste Sverige hålla ihop. Det kräver att arbetsmarknaden öppnas upp för de som i dag står utanför, genom att det blir billigare att anställa, enklare att starta företag och att Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Också den regionala klyvningen måste brytas, med utbyggd infrastruktur i hela landet, regelförenklingar för byggande och minskat regelkrångel för småföretag.

För det andra måste vi säkra tryggheten i hela landet. Var man än bor och arbetar i Sverige måste man kunna känna sig trygg. Det kräver en välfärd som fungerar och finns i hela landet och en polis som klarar av både vardagsbrott och grövre brottslighet. Även försvaret måste förstärkas. I stället för att detaljstyra våra kommuner och landsting vill Centerpartiet kraftigt öka de generella statsbidragen till dessa, så att kommuner och landsting själva får redskapen att klara sina utmaningar.

För det tredje måste den gröna omställningen skyndas på. Sverige ska vara ett föredöme inom miljö- och klimatpolitiken, genom att visa att det går att förena ökad tillväxt med minskade utsläpp. Transporterna, vars utsläpp inte minskat tillräckligt snabbt, behöver ställa om snabbare. Därför vill Centerpartiet bl.a. införa en grön bilbonus för personbilar, premier för transporter som minskar utsläppen och krav på biobränsleinblandning för både flyg och tunga transporter. Vi vill också stärka både lokala och internationella insatser för att skydda hav och vattendrag från övergödning och nedsmutsning, för att säkra både en hållbar vattenmiljö och tillgången till rent dricksvatten.

Givet konjunkurläget anser Centerpartiet att den ekonomiska politiken bör vara försiktigt åtstramande och säkerställa att det finanspolitiska ramverkets mål, särskilt överskottsmålet, nås. Politiken bör fokusera på att genomföra reformer som stärker den svenska ekonomins långsiktiga tillväxtförmåga och sänker jämviktsarbetslösheten. Sparsamhet med våra gemensamma resurser under högkonjunktur gör att vi har möjlighet att klara välfärden även under lågkonjunktur.

Till dess att en ny regering tillträtt styrs Sverige av en övergångsregering. Övergångsregeringen har nu presenterat en övergångsbudget. Denna har tagits fram utifrån ett antal principer, som stämts av med partierna i Alliansen. Centerpartiets bedömning är att budgetpropositionen i stort avspeglar dessa principer och att övergångsregeringen alltså har agerat på ett sätt som är förenligt med dess begränsade mandat.

Det betyder att budgeten inte innehåller de reformer som Sverige behöver framåt. Tvärtom är budgeten en prolongering av tidigare regeringars beslut. Det stora reformbehovet kvarstår. Centerpartiet hade inte motsatt sig att budgeten, i brett samförstånd, också hade innehållit relativt okontroversiella

reformer på områden där behovet av långsiktiga planeringsförutsättningar är stort. Specifikt råder det relativt bred enighet om att Försvarsmakten, Polismyndigheten samt kommunerna behöver resurstillskott. Det råder också relativt bred enighet om att Sveriges bönder behöver stöd efter sommarens svåra torka. Det är också åtgärder som hade underlättat långsiktig planering och därmed effektivitet. I Centerpartiets rammotion föreslås därför förstärkningar på dessa områden.

De flesta övriga reformer som Sverige behöver kan beslutas relativt snabbt i en ändringsbudget, när en ny regering har tillträtt. Detta gäller dock inte förändringar av inkomstskatterna, som måste beslutas före årsskiftet. Centerpartiet föreslår därför i rammotionen också sänkta inkomstskatter.

Därtill finns ett antal stora och akuta utmaningar som Sverige står inför. Att förbättra integrationen, påskynda den gröna omställningen och värna tryggheten är exempel på sådana. I Centerpartiets budgetmotion föreslås också ett antal första steg för att komma till rätta med dessa problem. Förslagen är just första steg. De är snabbt genomförbara och strukturellt riktiga. De behöver dock kompletteras med fler förslag, i enlighet med vad som beskrivs i resten av motionen. De siffersatta förslag som återfinns i Centerpartiets ram- och utgiftsområdesmotioner ger alltså inte en heltäckande bild av Centerpartiets politik. De är i stället viktiga första steg på vägen mot en mer dynamisk, grön och inkluderande ekonomi.

Centerpartiet avstår från att delta i beslutet om anslagens fördelning inom utgiftsområde 5. Centerpartiets budgetförslag måste betraktas som en helhet där delar inte kan brytas ut och behandlas isolerat. I stället hänvisar vi till Centerpartiets motion 2018/19:2620 för utgiftsområde 5, i vilken inriktningen för Centerpartiets utrikespolitik anges.

4. Anslag inom utgiftsområde 5 (L)

Fredrik Malm (L) anför:

Sverige behöver en mer liberal politik. Liberalernas budgetmotion för 2019 innehåller reformer för sänkta skatter på jobb och företagande, mer kunskap i skolan, starkare försvar, ökad trygghet och en återuppbyggnad av den personliga assistansen. Liberalernas budget pekar ut riktningen för de liberala reformer som nu behövs. Sverige är i stort behov av liberala reformer för att möta framtidens utmaningar. Den rödgröna regeringen har avstått från att genomföra nödvändiga strukturreformer på en rad viktiga politiska områden. I stället har politiken tagit en vänstersväng med högre skatter och högre trösklar in på bostads- och arbetsmarknaden. Under kommande mandatperiod blir behovet av reformer än mer påtagligt då konjunkturen kommer att vika och arbetslösheten öka. Liberalernas budgetmotion för 2019 innehåller en rad liberala reformer som Sverige nu behöver.

Var sjätte elev lämnar i dag grundskolan utan gymnasiebehörighet. Var tredje elev klarar inte gymnasiet. Lärarbristen är stor och våra klassrum präglas av stök och oordning. Detta innebär att elever slås ut i stället för att ges

möjlighet att förverkliga sina drömmar. Trots skolans stora utmaningar genomfördes inga större kunskapsreformer under förra mandatperioden. Liberalernas kunskapsreformer under alliansregeringen bröt ett 25 år långt kunskapsfall. Nu vill vi fortsätta med kunskapsreformer för skolan genom att förstatliga skolan, fortsätta stärka läraryrket, skapa mer ordning och reda samt införa betyg från årskurs fyra.

Sverige behöver ett enkelt skattesystem som uppmuntrar arbete, utbildning och sparande och som möter den internationella konkurrensen. Låga skatter på jobb och företagande innebär ökade incitament att arbeta och mer frihet att bestämma själv för den enskilde. Liberalerna vill genomföra en skattereform som kraftigt sänker marginalskatterna genom höjd brytpunkt för statlig skatt och avskaffad värmskatt. Vi säger även nej till avtrappat jobbskatteavdrag och föreslår sänkta flyttskatter.

Sverige och vår del av världen befinner sig i en orolig säkerhetspolitisk tid. Med ett upprustande, nyckfullt och aggressivt Ryssland bör svensk försvarspolitik anpassas. Vår frihet och demokrati måste försvaras. Försvarsförmågan i Sverige måste öka. Liberalerna föreslår att försvarsanslaget inom tio år ska uppgå till 2 procent av BNP. Utöver detta bör Sverige söka medlemskap i Nato, utbilda 10 000 värnpliktiga till 2025, utöka förbandsverksamheten och stärka vår förmåga att skydda Sveriges sjöterritorium och luftrum.

I dag upplever människor att samhällskontraktet brister. Polisen kommer inte när man ringer 112, antalet skjutningar ökar i takt med otryggheten, sjukvården har växande köer och personer i behov av personlig assistans nekas grundläggande rättigheter. Liberalerna satsar på att stärka grunden i vårt välfärdssamhälle. Väljarna ska kunna lita på att samhället finns där när de behöver det som allra mest. Vi satsar stort på ett starkt rättssamhälle, en bättre sjukvård med mindre köer och att återupprätta den personliga assistansen.

För att finansiera en skolpolitik med fokus på kunskap, sänkta skatter och ett starkt försvar föreslår Liberalerna en grön skatteväxling där skatter höjs på det som är skadligt för miljön. Andra finansieringsförslag från Liberalerna är effektiviseringar inom arbetsmarknadspolitiken, avvecklade byggsubventioner och stopp för utbyggda transfereringar.

Liberalernas budgetförslag är att betrakta som en helhet. Därmed avser Liberalerna att inte delta i beslutet om fördelningen till anslag inom utgiftsområde 5. I stället hänvisar vi till Liberalernas motion 2018/19:2976 för utgiftsområde 5, i vilken vi redogör för vårt förslag när det gäller fördelning av anslagen inom utgiftsområde 5 och vår utrikespolitiska inriktning.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:1 Budgetpropositionen för 2019 utgiftsområde 5:

1. Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2019 under utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt tabell 1.1.
2. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2019 besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst de belopp och inom den tidsperiod som anges i tabell 1.2.

Motioner från allmänna motionstiden 2018/19

2018/19:147 av Tobias Andersson m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Svenska institutet i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att ta vara på potentialen hos Svenska institutets stipendiater och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Svenska institutet bör ta fram en förteckning över vilka länder som bör prioriteras och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Svenska institutet ska utreda möjligheten att etablera fler partnerskap likt "SHE Leads" i motsvarande stater och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2360 av Björn Söder m.fl. (SD):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

2018/19:2620 av Kerstin Lundgren m.fl. (C):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

2018/19:2762 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD):

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om internationella insatser och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2777 av Lars Adaktusson m.fl. (KD):

1. Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt förslaget i tabell 1 i motionen.
20. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Nordensamarbetet bör fokusera på försvars- och säkerhetspolitiska utmaningar samt på att lösa de gränshinder som försvårar för den fria rörligheten och integrationen mellan våra länder, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:2976 av Fredrik Malm m.fl. (L):

Riksdagen anvisar anslagen för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan enligt förslaget i tabell 1 i motionen.

BILAGA 2

Regeringens och motionärernas anslagsförslag

Anslag för 2019 inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Tusental kronor

Anslag	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen				
		M	SD	C	KD	L
1:1 Avgifter till internationella organisationer	1 679 554					+10 000
1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	193 151				+20 000	
1:3 Nordiskt samarbete	15 595	+10 000			-5 000	
1:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet	13 826					
1:5 Inspektionen för strategiska produkter	43 844					
1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning	54 358				-9 000	-9 000
1:7 Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (Sipri)	28 402				-3 000	-3 000
1:8 Bidrag till Utrikespolitiska institutet (UI)	19 175				-2 500	
1:9 Svenska institutet	124 682	+10 000			-40 000	
1:10 Information om Sverige i utlandet	15 475				-5 500	
1:11 Samarbete inom Östersjöregionen	174 215					
Summa för utgiftsområdet	2 362 277	±0	+20 000	±0	-45 000	-2 000

BILAGA 3

Regeringens och motionärernas förslag till beställningsbemyndiganden

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Tusental kronor

Anslag	Regeringens förslag	Tidsperiod	Avvikelse från regeringen			KD	L
			M	SD	C		
1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	50 000	2020–2021					
1:11 Samarbete inom Östersjöregionen	145 500	2020-2027					
Summa beställningsbemyndiganden	195 500		±0	±0	±0	±0	±0