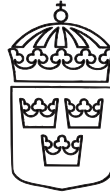


Kommittédirektiv

Översyn av utrikesförvaltningen



**Dir.
2009:67**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra 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, konsularbistånd, utvecklingssamarbetet och näringslivsfrämjande m.m. Utgångspunkten ska vara en mer flexibel samt mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom nuvarande resursram, som har förbättrade möjligheter att genom omprioriteringar möta snabba omvärldsförändringar. Utredaren ska därför göra en bedömning av nuvarande organisation, effektivitet och resursutnyttjande i förhållande till de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.

Utredaren ska lämna förslag till förbättringar i fråga om bl.a.

- utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet,
- utrikesrepresentationens samarbete med dels Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet, dels övriga berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde, dels övriga myndigheter och andra aktörer utanför Regeringskansliet,

- samarbete och ansvarsfördelning mellan utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet vad gäller styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet,
- utlandsmyndigheternas geografiska placering, möjligheterna till arbetsfördelning inom Norden och/eller EU samt möjligheterna till ökad flexibilitet vid val av representationsform, och
- instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning.

Utredaren ska vidare se över vilka möjligheter det finns att, med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet, överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Bakgrund

Den pågående globaliseringen förändrar Sveriges situation. Den ställer nya krav på en modern och effektiv utrikesförvaltning, som bevakar utvecklingen i världen och agerar, främjar och försvarar svenska värderingar och intressen. Med det överflöd av lätt tillgänglig information och analys som nu finns att tillgå, måste utrikesförvaltningen inrikta sig på att tillföra ett mervärde som är av särskild relevans för svensk del.

EU-medlemskapet har inneburit nya förutsättningar och uppgifter för utrikesförvaltningen. Hela Regeringskansliet är engagerat i EU-frågorna och samordningen av EU-politiken ligger numera på Statsrådsberedningen. Utrikesförvaltningens roll inom utrikes-, handels- och utvecklingspolitik samt dess uppgift som förmedlande länk har kompletterats med och i viss mån ersatts av mer direkta kontakter mellan ansvariga departement och motsvarande institutioner i bl. a. EU-länderna. Direkta kontakter mellan utlandsmyndigheterna och övriga Regeringskansliet är frekventa. EU:s roll som internationell aktör skärper kraven även på vår egen utrikesförvaltning. Allt

detta medför att ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet bör övervägas. Att vissa förhandlingar med tredje land sköts av EU hindrar inte att dessa frågor ofta kommer att engagera utrikesförvaltningen och/eller Regeringskansliet.

Utrikesrepresentationens hantering av enskilda förvaltningsärenden, främst migrationsfrågor, passärenden och konsulärt bistånd åt enskilda, har under senare år tagit i anspråk en allt större del av resurserna. Utlandsmyndigheterna ställs inför svåra avvägningar när det gäller att prioritera mellan de olika uppgifter som åligger dem. De många förvaltningsärendena ställer särskilda krav med hänsyn till skyndsamhets- och rättssäkerhetsaspekter, vilka måste hanteras jämsides med traditionell utrikespolitisk bevakning, utvecklingssamarbete, näringslivsfrämjande och kraven på allmänt stöd och hjälp till svenska medborgare i verksamhetslandet. Den ökade svenska turismen till avlägsna resmål har gjort konsulärt bistånd till en större och svårare uppgift. Flodvågskatastrofen 2004 och evakueringen av svenskar från Libanonkriget 2006 föranledde ändringar i organisation och planering. Regeringskansliets hantering av flodvågskatastrofen togs upp av 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104). En parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands redovisade sitt arbete 2008 (SOU 2008:23).

Även inom andra ansvarsområden har förändringar inträtt. Den globala konkurrensen om marknadsandelar och investeringar hårdnar. Enligt Exportutredningens betänkande (SOU 2008:90) har främjande av svenska näringslivsintressen utomlands blivit viktigare mot bakgrund av den ökade internationaliseringen. Vad gäller främjande av export till offentlig kund har frågan om försvarsmateriel behandlats inom ramen för en översyn av stödet till Försvarsmakten som redovisas i rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten (FÖ 2009:A).

Regeringens politik för global utveckling medför åtaganden såväl för utvecklingssamarbetet som för andra politikområden. Fokuseringen av biståndet till färre länder förändrar behovet av

representation i länder med vilka Sverige bedriver utvecklings-samarbete.

Möjligheterna att hantera de nya förutsättningarna och kraven är avhängiga av en effektiv personal- och kompetens-försörjning som svarar mot verksamhetens behov, och av att utrikesförvaltningen och Regeringskansliet kan anpassas efter de förändrade behoven. Utrikesförvaltningen ska vara, och uppfattas som, en attraktiv arbetsplats som lockar kompetenta medarbetare. De säkerhetsrisker som följer med terrorism och etablering i högriskländer bör ägnas uppmärksamhet i detta sammanhang.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt yttrande (2008/09:UU1y) till konstitutionsutskottet med anledning av budgetpropo-sitionen 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1) att förändringar i omvärlden och kraven på effektiv resursanvändning föranleder anpassningar av den svenska utrikesrepresentationen. Utskottet noterar att den inledda landfokuseringen av bilateralt bistånd kommer att medföra förändringar i utrikesrepresentationen samt att den framväxande europeiska utrikestjänsten är en faktor som måste beaktas. Den pågående globaliseringen gör att det enligt utskottet är av avgörande vikt att på ett högkvalitativt sätt hävda svenska värderingar, Sveriges utrikes- och biståndspolitiska ställningstaganden samt våra kommersiella intressen. Utskottet påpekar att utrikesförvaltningen inte enbart företräder staten utan är ett instrument även för näringslivet och andra samhällssektorer samt för att tillvarata enskilda medborgares intressen. Mot denna bakgrund anser utskottet att ”en bred översyn nu bör ske avseende Sveriges diplomatiska närvaro i världen samt utrikesförvaltningens funktion, kompetens och personalförsörjning”.

Globaliseringsrådet föreslår i sin rapport Ds 2008:82

– att regering och riksdag utarbetar en långsiktig plan för att öka den svenska utrikesförvaltningens kapacitet sedan pågående effektivisering har fullföljts, och

– att Utrikesdepartementets arbete reformeras i syfte att förbättra anpassningsförmågan, uppnå ökad samverkan inter-nationellt samt skapa en bättre och mer utnyttjad informa-tionsteknologi.

Uppdraget

Med utgångspunkt i de svenska intressen och värderingar som riksdag och regering har fastlagt ska utredaren kortfattat belysa utrikesförvaltningens olika roller och föreslå förbättringar. Utredaren ska lämna förslag avseende utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet i ljuset av de nya och skiftande arbetsuppgifter som tillförts utlandsmyndigheterna och det behov av fortlöpande omprövningar i verksamheten som föranleds av snabba förändringar i omvärlden. Utredaren ska föreslå en lämplig rollfördelning inom Regeringskansliet, mellan utlands- och hemmamyndigheterna samt i förhållande till aktörer utanför Regeringskansliet. I detta ingår att undersöka om det finns arbetsuppgifter som till följd av förändrade förutsättningar numera skulle kunna utföras mer kostnadseffektivt från Stockholm än vid utlandsmyndigheterna.

Utredaren ska vidare lämna förslag i fråga om dels utrikesrepresentationens framtida struktur, dels utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning, inklusive hur kompetensen inom hela Regeringskansliet bättre kan tas till vara samt hur kompetens hos personal med erfarenhet från utrikesförvaltningen bättre kan tas till vara inom övriga delar av Regeringskansliet.

Utredaren ska lämna förslag till vilka verksamhetsmål som bör gälla för utlandsmyndigheterna för att dessa på ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt och med effektivt resursutnyttjande ska kunna bidra till att de av riksdag och regering antagna mål som har bäring på utrikesrepresentationen uppfylls. Utredaren ska lämna förslag på en avgränsning mellan vilka mål för den svenska politiken som bör drivas genom nationellt agerande och vilka som därutöver bör, eller måste, drivas inom ramen för EU eller andra internationella organisationer. Ett huvudsyfte ska vara att öka gehöret för svenska synpunkter inom EU-samarbetet samt inför EU:s förhandlingar med omvärlden. Frågan om diplomati genom officiella uttalanden och främjande av svenska intressen genom deltagande i den offentliga debatten – ”public diplomacy” ska behandlas.

Förslagen ska rymmas inom nuvarande resursram och ge möjligheter till effektivare utnyttjande av befintliga resurser. En annan utgångspunkt för förslagen ska vara att de olika verksamheterna ska kunna styras på ett flexibelt och effektivt sätt med inriktning av resurserna till områden där behoven är störst. En kontinuerlig omprövning av verksamheten mot bakgrund av snabba omvärldsförändringar är viktig. Effektivitet bör ses ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv och utifrån de grundläggande kvalitetskrav som ställs på svensk statsförvaltning.

Utredaren ska lämna förslag som kan bidra till en effektivare hantering av förvaltningsärenden och kan härvid överväga om en möjlig lösning är att inom utrikesförvaltningens ram inrätta en särskild organisation eller struktur för hantering av förvaltningsärenden (bl.a. konsulära ärenden), som i så fall kan bedrivas inom en avgränsad budgetram. Detta förutsätter att förslag till en tydlig gränsdragning mellan förvaltningsärenden och annan verksamhet lämnas. Förslag som avser hanteringen av enskilda förvaltningsärenden ska ha utgångspunkten att hanteringen ska vara kostnads- och verksamhetseffektiv samt rättssäker.

En kartläggning ska göras av utlandsmyndigheternas samarbete med olika delar av Regeringskansliet och andra myndigheter, och med andra aktörer.

Följande områden ska särskilt analyseras och förslag till åtgärder lämnas.

1. Samverkan mellan utrikesrepresentationen och Regeringskansliet

– Roll- och ansvarsfördelning mellan utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet. Frågan om vilka arbetsuppgifter som bör hanteras av utrikesrepresentationen respektive Regeringskansliet. Rationella former för samverkan mellan hemma- och utlandsorganisationerna vid utarbetande av svenska positioner och dokument. Även förutsättningarna för effektiviseringar genom användning av ny teknik, i synnerhet inom informations- och kommunikationsområdet, ska ingå.

– Ansvarsfördelning och samråd mellan Utrikesdepartementet, övriga Regeringskansliet och andra intressenter vid

beslut om prioritering mellan de olika anspråk som ställs på utlandsmyndigheterna och i övrigt vid styrning och uppföljning av utlandsmyndigheterna och deras verksamhet.

2. Utrikesrepresentationens struktur

Utredaren ska granska utrikesrepresentationens nuvarande struktur och föreslå sådana förändringar som kan medföra ökad kostnadseffektivitet och flexibilitet, i följande avseenden.

- Kriterier för val av länder och internationella organisationer där Sverige bör vara representerat på plats för att ge förutsättningar att lösa de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.

- Hur en ökad flexibilitet kan åstadkommas i fråga om utlandsmyndigheternas uppdrag och bemanning inom ramen för förpliktelserna enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.

- Sidoackreditering alternativt Stockholmsbaserad av ambassadörer.

- Regionambassader eller ambassader med vissa regionala uppgifter samt ambassader med begränsat verksamhetsuppdrag.

- Honorärkonsulatets framtida roll och arbetsvillkor.

- Vilka möjligheter till samordningsvinster och renodling av uppgifter i utrikesförvaltningen som bedöms uppstå som en följd av ett ökande internationellt samarbete inom EU och/eller Norden inom bland annat omvärldsbevakning, juridisk expertis, biståndsförvaltning, konsulär administration och olika former av gemensam utrikesrepresentation. Utredaren ska i arbetet särskilt beakta den planerade etableringen av en europeisk utrikestjänst (EAS).

- Vilka möjligheter till samordning av administration och logistik etc. det finns mellan närliggande ambassader, konsulat och delegationer.

- Vilka möjligheter det finns att med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

3. Utrikesförvaltningens samarbete med berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde och andra aktörer

– Formerna för Utrikesdepartementets styrning och/eller samordning av utlandsmyndigheterna i förhållande till andra aktörer inom utvecklingssamarbete, handels- och exportfrämjande, investeringsfrämjande, främjande av svenska intressen, migrationsverksamhet och försvarsrelaterade uppgifter m.m.

– Gränsdragningen och samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Sida mot bakgrund av den nära kopplingen mellan biståndspolitik och utrikespolitik. Utredaren ska redovisa hur motsvarande gränsdragning och samarbete har förändrats i jämförbara europeiska länder, däribland Danmark, Norge och Nederländerna.

– Samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet i Sverige och utomlands. Handelssekreterarnas roll och mandat i ljuset av Wienkonventionen. Jämförelse med hur andra europeiska länder, såsom Danmark, Irland och Österrike, hanterar dessa frågor.

– Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Migrationsverket. Jämförelse med hur andra europeiska länder med liknande migrationsströmmar organiserat sin verksamhet. Möjligheter till samordning med andra EU-länder ska undersökas.

4. Utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning

– Långsiktigt behov av kompetensväxling inom olika områden mot bakgrund av uppgifternas karaktär och volym.

– Åtgärder för att utifrån behovet av kompetens kunna rekrytera kvalificerade kvinnliga och manliga medarbetare och bemanna besvärliga utlandsposter i ljuset av karriärmöjligheter, familjesituation, utlandsvillkor, säkerhet m.m.

– Åtgärder för att möjliggöra mer flexibla anställningsformer.

– Åtgärder för att genom ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet förbättra utnyttjandet av hela Regeringskansliets personal.

– Beskriva förutsättningarna att för i vissa funktioner ersätta utsänd personal med lokalt anställda.

Inom de områden där utredaren identifierar möjligheter till verksamhets- och kostnadseffektiviseringar ska förslag lämnas om hur dessa kan realiseras.

Avgränsning

Utrikesdepartementets organisation ska inte utredas utöver vad som kan bli nödvändigt för att fullgöra de olika delarna av utredningsuppdraget. Om emellertid utredaren skulle finna att någon annan aspekt av departementets sätt att arbeta kan anses försvåra rationella lösningar av utrikesförvaltningens uppgifter, bör detta lyftas fram.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren bör studera erfarenheter från jämförbara länder. De synpunkter på utrikesförvaltningen som 2008 och 2009 kom in från utlandsmyndigheter samt enheter inom Utrikesdepartementet ska studeras av utredaren, som också ska beakta redan genomförda utredningar samt hålla kontakt med pågående utredningar och förändringsarbeten. Utlandsmyndigheterna bör inte belastas med alltför omfattande uppdrag, särskilt inte under Sveriges ordförandeskap i EU. Utredaren ska samråda med intressenter inom och utom Regeringskansliet som berörs av de förslag som utredaren kan komma att lägga fram. Samverkan ska ske med Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar och/eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå finansiering.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

(Utrikesdepartementet)