Utrikes-förvaltningens inriktning och organisation.

BETÄNKANDE

SOU 1988:58

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Utrikesförvaltningens inriktning och organisation.

BETÄNKANDE FRÅN UD 87.

SOU 1988:58

Statens offentliga utredningar
1988:58
Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens inriktning och organisation

Betänkande avgivet av UD87

Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget
Omslag AD Johan Nordgren
ISBN 91-38-10248-X
ISSN 0375-250X
Svenskt Tryck 1989 830794

Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Genom beslut den 3 december 1987 bemyndigade regeringen chefen för utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att analysera vilka organisatoriska och andra förändringar som kan bli nödvändiga för utrikesförvaltningen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag generaldirektören Ulf Larsson som utredare.

Utredningen antog namnet UD 87.

Till sekreterare åt kommittén utsågs 1987-12-03 filosofie kandidaten Christer Andersson och som biträdande sekreterare 1988-09-01 hovrättsfiskalen Gerd Strömberg. I sekretariatet har också ingått assistenten Hanna Rooth (1988-02-01—1988-08-08) och assistenten Ylva Papari (fr o m 1988-08-08). Betänkandets layout har gjorts av Anna-Karin Larson.

Utredningen har i skrivelse den 27 juni 1988 lagt förslag till ändring av organisation m m beträffande UD:s servicefunktioner.

Utredningen har den 5 oktober 1988 yttrat sig över (SOU 1988:9) Sverigeinformation och kultursamarbete.

UD 87 överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. I särskild ordning kommer UD 87 att lägga fram förslag till författningsändringar. Vidare kommer en engelsk sammanfattning att publiceras.

Stockholm i december 1988

Ulf Larsson

Christer Andersson

Gerd Strömberg

Innehåll

Sid

Sammanfattning 9

1 Bakgrund 25

1.1 Direktiven och utredningens arbete 25
1.1.1 Direktiven 25
1.1.2 Utredningsarbetet 26
1.2 Utrikesförvaltningens uppgifter och organisation 27
1.2.1 Inledning 27
1.2.2 Historik 27
1.2.3 Utrikesförvaltningens uppgifter 28
1.2.4 Utrikesdepartementet 29
1.2.5 Utrikesrepresentationen 30
1.2.6 Det totala antalet anställda 34
1.3 Genomförandet av tidigare utredningar 34
1.3.1 Inledning 34
1.3.2 Utredningen om utrikesrepresentationen 34
1.3.3 Biståndsorganisationsutredningen 35
1.3.4 ADB-strategiutredningen 35
1.4 Angränsande utredningar 36
1.4.1 Inledning 36
1.4.2 IKU-utredningen 36
1.4.3 Presstjänstutredningen 37
1.4.4 Övriga utredningar 38
1.5 Utländska erfarenheter 38
1.5.1 Inledning 38
1.5.2 Struktur 39
1.5.3 Inre organisation 41

2 Utgångspunkter 43

2.1 Politiska krav och mål 43
2.1.1 Inledning 43
2.1.2 Mål för säkerhetspolitiken 43
2.1.3 Mål för utrikespolitiken 43
2.1.4 Mål för handelspolitiken 45
2.1.5 Mål för biståndspolitiken 46
2.1.6 Uppgifter i övrigt för UD 47

2.2 Den framtida internationella miljön 48
2.2.1 Inledning 48
2.2.2 Den säkerhetspolitiska miljön 48
2.2.3 Den utrikespolitiska miljön 50
2.2.4 Den handelspolitiska miljön 53
2.2.5 Den biståndspolitiska miljön 57
2.2.6 Den konsulära och rättsliga miljön 61
2.2.7 Information om Sverige 62
2.3 Den offentliga sektorns utveckling 62
2.4 Sammanfattande synpunkter 64

3 Utrikesrepresentationens struktur 66
3.1 Inledning 66
3.2 Faktorer av betydelse för att bestämma omfattningen av vår utrikesrepresentation 66
3.3 Form för utrikesrepresentationen 71
3.3.1 Inledning 71
3.3.2 Lönade myndigheter 71
3.3.3 Sidoackreditering 73
3.3.4 KSA-systemet 74
3.3.5 Regionambassad 76
3.3.6 Olönade konsulat 77
3.4 Nordiskt samarbete 78
3.5 Förslag 79
3.5.1 Alternativa former 79
3.5.2 Förändringar i utrikesrepresentationen 83

4 Övriga frågor om utlandsmyndigheterna 86
4.1 Inledning 86
4.2 Förvaltningsrättslig status 86
4.2.1 Förvaltningsmyndigheternas självständighet - 11 kap 7 § regeringsformen 86
4.2.2 Tillämpningen av 10 kap 8 § regeringsformen 89
4.2.3 Förhållandet mellan 10:8 RF och 11:7 RF vid handläggning av konsulära ärenden 90
4.2.4 Överväganden och förslag 94
4.3 Förhållandet UD/utlandsmyndigheterna 95
4.3.1 Kraven på utlandsmyndigheterna 95
4.3.2 Delegering av administrativa beslut och uppgifter till utlandsmyndigheterna 97
4.3.3 Utsänd/lokalanställd personal 99
4.4 Specialattachéorganisationen 102
4.4.1 Nuvarande förhållanden 102
4.4.2 Överväganden och förslag 103

4.5 Exportfrämjandets organisationsform 105
4.5.1 Inledning 105
4.5.2 Nuvarande organisationsform m m 105
4.5.3 Överväganden och förslag 107

5 UD:s roll i förhållande till fackdepartementen 108
5.1 Inledning 108
5.2 Samordning av utrikespolitiken 108
5.3 Organisation av den säkerhetspolitiska analysfunktionen inom UD 110
5.3.1 Inledning 110
5.3.2 Nuvarande organisation 110
5.3.3 Problem 111
5.3.4 Överväganden och förslag 112
5.4 De internationella sekretariaten 115
5.4.1 Nuvarande organisation 115
5.4.2 Överväganden 117
5.5 Utlandsmyndigheterna/fackdepartementen 117

6 Organisatoriska frågor rörande UD 120
6.1 Inledning 120
6.2 Departement/verk 120
6.2.1 Inledning 120
6.2.2 Överväganden och förslag 121
6.3 UD/Byggnadsstyrelsen 123
6.3.1 Inledning 123
6.3.2 Nuvarande ordning 124
6.3.3 Nya riktlinjer för statlig lokalförsörjning 125
6.3.4 Problem i nuvarande organisation m m 126
6.3.5 Överväganden och förslag 127
6.4 UD/Utlandslönenämnden 129
6.4.1 Nuvarande ordning 129
6.4.2 Överväganden och förslag 130
6.5 Regeringskansliets förvaltningskontor 132
6.5.1 Nuvarande arbetsfördelning UD/förvaltningskontoret 132
6.5.2 Förslag i skrivelse 133
6.5.3 Ytterligare överväganden 134
6.6 Koordinatörerna 136
6.6.1 Nuvarande förhållanden 136
6.6.2 Överväganden och förslag 137
6.7 Den inre organisationen 138
6.7.1 Nuvarande organisation 138
6.7.2 Synpunkter på den nuvarande organisationen 139
6.7.3 Desk-system 140
6.7.4 Överväganden 144
6.7.5 Förslag 145

7	**Administrativ utveckling**	156
7.1	Direktiven	156
7.2	ADB-strategiutredningen och dess genomförande	156
7.2.1	Huvudpunkterna i ADB-strategiutredningen	156
7.2.2	Genomförandet av ADB-strategiutredningens förslag	157
7.3	Utvecklingen inom statsförvaltningen m m	158
7.4	Utvecklingen inom regeringskansliet i övrigt	159
7.5	Överväganden	159
8	**Personalförsörjning**	163
8.1	Inledning	163
8.2	Handläggare och chefer	163
8.2.1	Nuläget	163
8.2.2	Ålder och avgångar	165
8.2.3	Andra faktorer som påverkar den framtida personaltillgången	168
8.2.4	Personalbehovet: kvalitativa aspekter	169
8.2.5	Specialisering	171
8.3	Biträdande personal	174
8.3.1	Ålder och avgångar	174
8.3.2	Assistenternas nuvarande förhållanden	176
8.3.3	Kvalitativa aspekter	178
8.4	Familjesociala frågor	179
8.4.1	Inledning	179
8.4.2	Trygghets- och förmånsfrågor	180
8.4.3	Medföljandes möjligheter till anställning	182
8.4.4	Tillgång till bostäder vid hemkomsten	183
8.5	Överväganden	184
9	**Kostnadsberäkningar**	188
9.1	Anslagen 1988/89	188
9.2	Utredningens förslag	189
Bilagor		191
Kommittédirektiv		191

Sammanfattning

Kapitel 1. Bakgrund

I direktiven preciseras ett stort antal delfrågor, vilka skall behandlas inom ramen för utredningsarbetet. Frågorna gäller främst tre huvudområden; strukturen i den svenska utrikesrepresentationen, olika organisatoriska frågor samt personalförsörjningen.

I kapitlet ges en kortfattad beskrivning av utrikesförvaltningens, dvs utrikesdepartementets i Stockholm och utlandsmyndigheternas, nuvarande organisation och uppgifter.

Inom UD finns fem olika avdelningar jämte vissa särskilda arbetsenheter. Antalet anställda den 1 oktober 1988 uppgick till 811 personer motsvarande 729 årsarbetskrafter.

Svensk närvaro i form av utsänd personal finns i 86 länder. Antalet utsända uppgick den 1 oktober 1988 till 597 personer, vilket svarar mot 589 årsarbetskrafter. Antalet lokalanställda (årsarbetskrafter) var vid samma tidpunkt 758.

I bakgrundskapitlet redovisas tidigare utredningar, angränsande utredningar och övriga utredningar med viss anknytning till utredningsuppdraget.

Utredningen redovisar vissa utländska lösningar i två avseenden, nämligen dels utrikesrepresentationens struktur, dels departementens inre organisation.

Belgien, Nederländerna, Schweiz och Sverige har i stort sett representation i lika många länder medan Danmark, Finland, Norge och Österrike har väsentligt färre beskickningar.

Den inre organisationens uppbyggnad är på det hela taget likartad i de jämförda länderna. Skillnader finns men skymmer inte detta allmänna intryck.

Kapitel 2. Utgångspunkter

Enligt direktiven skall de politiska mål och krav som regering och riksdag lagt fast redovisas. Utöver en sådan redovisning tecknar utredningen också en bild av den framtida miljön inom viktiga områden.

Utredningen delar bedömningarna att världen blir alltmer internationaliserad. Sverige har därför, i likhet med andra länder, ett ökat behov av bilaterala kontakter liksom av att medverka i olika internationella organ och organisationer.

Vårt lands geografiska läge och den självvalda neutralitetspolitiken gör det nödvändigt för oss, att göra våra ståndpunkter i olika frågor kända. Vi kan inte heller förlita oss på informationer från eller bedömningar av andra stater i säkerhets- och utrikespolitiska frågor utan behöver en egen kompetens att analysera och dra slutsatser om förändringar i den internationella miljön. Att bevaka utvecklingen i närområdet är en självklarhet för varje land.

Sverige har valt att spela en aktiv utrikespolitisk roll. För att bygga under våra ståndpunkter krävs en kapacitet inom många komplicerade frågeområden och för att göra dessa ståndpunkter kända krävs insatser både bilateralt och i internationella fora.

I ett avseende kan man alldeles klart tala om ett växande internationellt beroende, nämligen på ekonomins och handelns områden. Att verka för frihandel och en effektiv internationell ordning inom världshandeln kommer alltjämt att vara viktiga uppgifter.

Det svenska utvecklingsbiståndet kommer fortfarande att vara omfattande. Relativt sett kan Sverige komma att spela en större roll, både i multilaterala organ och för enskilda länder. För flera av dessa länder gäller att biståndssamarbetet är det avgörande skälet för existensen av en lönad utlandsmyndighet, vilket bör påverka valet av organisationsform härför.

Vidare kan noteras att arbetsbördan inom det konsulära området ökar.

Genomgången av målen och beskrivningen av den framtida miljön gör det lätt att teckna en bild av ökade uppgifter och därmed krav på ökade resurser för utrikesförvaltningen. Samtidigt gäller för UD 87, liksom för andra utredningar, att förslagen skall hålla sig inom ett oförändrat kostnadsutrymme.

Utredningen tolkar för sin del denna inriktning från statsmakternas sida så att man inte får vara främmande för att t ex pröva nya strukturer i vår utrikesrepresentation eller att välja nya organisatoriska lösningar för att skapa resurser för nya insatser.

Kapitel 3. Utrikesrepresentationens struktur

Den nuvarande strukturen i vår utrikesrepresentation har vuxit fram under lång tid. Det ligger i sakens natur att det inte på långa tider har varit aktuellt att göra en samlad bedömning av omfattningen av utrikesrepresentationen. Utredningen har därför funnit det lämpligt att göra en sammanställning av faktorer som bör ha betydelse vid överväganden som rör utrikesrepresentationen.

Det har varit naturligt att utgå från dels säkerhetspolitik i mer inskränkt bemärkelse, utrikespolitik (såväl bilaterala förbindelser och vad som brukar förknippas med den aktiva utrikespolitiken), utrikeshandel, internationellt utvecklingssamarbete, olika konsulära uppgifter samt informations- och kulturuppgifter.

Diskussioner om förändringar på enskilda platser bör ske i samband med en översyn av den totala utrikesrepresentationen när hänsyn tas till alla dessa faktorer och de resurser som står till förfogande för utrikesförvaltningens uppgifter.

Utredningen drar slutsatsen att vi även framdeles bör ha lönade myndigheter på ett stort antal platser. Antalet lönade myndigheter måste kunna omprövas från tid till annan, med hänsyn till förändringar i verksamheten och avvägningar mellan olika delar härav. Samtidigt bör en värdering av de olika alternativa formerna till lönade beskickningar göras. Förändringar i förhållande till dagens läge kan beräknas komma i fråga endast i begränsad utsträckning. Det kan därför vara fråga om att utnyttja de olika alternativen både inför upprättande och avveckling av nuvarande former av lönade myndigheter.

Systemet med stockholmsbaserade ambassadörer (KSA) bör kunna ingå som ett permanent inslag i organisationen i fortsättningen. Erfarenheterna tyder samtidigt på ett behov av vissa förändringar.

Sidoackreditering bör användas i sådana fall när det är uppenbart att sidoackrediteringslandet (-länderna) är av mindre intresse både i sig och i förhållande till det land där ambassadören är primärt verksam. Ett annat, organisatoriskt motiv kan vara att landet av praktiska skäl - t ex närheten - inte bör ingå i KSA-systemet.

Regionambassad bör komma i fråga endast som en undantagsföreteelse.

Alternativ till nedläggning är att väsentligt minska den diplomatiska närvaron men likväl behålla ett slags miniorganisation. Olika samarbetsmodeller finns f n i de länder där SIDA har biståndskontor. Sådana lösningar bör därför i princip kunna tillämpas i flera biståndsländer.

Ett alternativ därvidlag är systemet med chargé d'affaires en pied, som ger denne ett mera direkt chefsskap.

Det är också möjligt att även i länder utan biståndskontor ha ett system med chargé d'affaires en pied, dvs med t ex en utsänd handläggare och en utsänd assistent. Problemet med en minilösning av detta slag är dock att den blir mycket sårbar vid semestrar, sjukdom osv.

Honorärkonsulerna kan spela en viktig roll som komplement till de lönade beskickningarna. En utvidgning kan vara motiverad i vissa länder, medan nytillsättningar inom Norden bör prövas restriktivt.

I vissa fall skulle det vara värt att pröva om en tjänsteman jämte utsänd assistent lokalmässigt skulle kunna finnas i anslutning till ett honorärkonsulat; ett alternativ kan vara samverkan - också det lokalmässigt - med annat nordiskt land. Sådana lösningar, som kan se olika ut på skilda orter, behöver dock pentreras ytterligare från olika aspekter.

Utredningen har fört ingående diskussioner om olika förändringsalternativ. Dess experter har därvid framfört skilda uppfattningar i enskildheter.

Vid en sammanvägning av skilda faktorer har utredningen kommit fram till följande förslag.

Utökningar i olika former bör kunna ske i Asien, Italien, Senegal, Sovjetunionen och Sudan. Minskningar i vår representation kan göras i Bangladesh, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Ecuador, Förenade arabemiraten, Jeddah, Jordanien, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Nordkorea, Oman, Spanien, Uruguay, USA och Zaire.

Kapitel 4. Övriga frågor om utlandsmyndigheterna

Förvaltningsrättslig status

Utredningen konstaterar att utlandsmyndigheterna måste betraktas som självständiga förvaltningsmyndigheter i de sammanhang då de utövar sin befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner och liknande. Utredningen har noterat att utrikesdepartementets befattning med vissa ärenden innebär en inblandning i utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda fallet, trots att utlandsmyndigheten formellt är beslutsfattare. Utredningen föreslår därför bl a att departementet bör överväga att ge fler utlandsmyndigheter särskilda bemyndiganden och samtidigt öka befogenheterna, dock med skyldighet för utlandsmyndigheterna att överlämna utrikespolitiskt känsliga ärenden till departementet för avgörande.

I detta sammanhang har utredningen uppmärksammat den konflikt som synes råda mellan 10 kap 8 § och 11 kap 7 § regeringsformen och som blir särskilt tydlig i förhållandet mellan utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna såsom självständiga förvaltningsmyndigheter. Här föreslår utredningen att förhållandet, som ju rör grundlag, bör föranleda en översyn i ett vidare perspektiv och i parlamentarisk ordning.

När det gäller passärenden anser utredningen att utrikesdepartementets föreskrifter bör ses över. Vidare bör departementets rutiner för handläggning av ärendena om passhinder och passtillstånd ändras.

Förhållandet UD/utlandsmyndigheterna

Under utredningsarbetet har personalen på utlandsmyndigheterna ofta fört fram synpunkter om att om personalresurserna utomlands fortsätter att minska riskerar man att nå en gräns, där det är svårt att fullgöra de ålagda uppgifterna. Utredningen kan för sin del instämma i att kraven från hemmaorganisationen måste anpassas till möjligheterna att klara av dem. För utlandsmyndigheternas del är verksamhetsplanering ett sätt att, både för egen del och UD:s del, klara ut förhållandet mellan uppgifter och resurser.

Utredningen anser att administrativa avdelningen, i sin översyn av den administrativa handboken, bör undersöka möjligheten att med hänsyn till personalsituationen hålla en myndighet stängd under semestertid eller att inte låta den utföra alla förekommande uppgifter. Hemmaorganisationen bör överväga i vilken utsträckning det är nödvändigt att begära samma uppgifter, t ex rapporter, från samtliga myndigheter.

Delegering av administrativa beslut och uppgifter till utlandsmyndigheterna

Utredningen anser att det är viktigt att ett fortsatt ökat beslutsansvar ges utlandsmyndigheterna. Härigenom får myndighetscheferna större handlingsfrihet och bättre möjligheter till prioriteringar av verksamheten.

UD bör arbeta för att skillnaderna i delegeringsavseende mellan ambassaderna och biståndskontoren minskar.

När man går vidare i delegeringsarbetet kan det vara värt att överväga om man i vissa fall skall särbehandla t ex de större myndigheterna.

Ett ökat ansvar för besluten i fältorganisationen ställer också andra krav på myndighetscheferna, vilket departementet bör uppmärksamma i utbildnings- och fortbildningssammanhang.

Utsänd/lokalanställd personal

Vissa uppgifter måste av säkerhetsskäl utföras av utsänd personal.

Av kostnadsskäl och med hänsyn till den lokalanställda personalens språkkunskaper och allmänna lokalkännedom måste dock en stor del av de anställda på utlandsmyndigheterna vara lokalanställd. Det faktum att redan nu ett hundratal tjänster, där uppgifterna skulle kunna utföras av utsända, är besatta med lokalanställda talar emellertid för att utrymmet för att i ökad utsträckning ersätta utsänd personal med lokalanställda är begränsat. För att de utsända tjänstemännen inte skall fråntas de flesta intressanta arbetsuppgifter, utöver de sekretessbelagda, är det dock viktigt att man är försiktig med att ersätta utsända med lokalanställda.

Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att ge generella förslag till förändringar i den fördelning som idag råder mellan utsända och lokalanställda. Sådana förändringar måste göras från fall till fall.

Specialattachéorganisationen

En specialattaché är knuten till en eller flera utlandsmyndigheter för bevakning av ett särskilt område. Han har ett annat departement än UD eller en annan organisation som huvudman. Han tillhör emellertid utlandsmyndighetens organisation och är underställd utlandsmyndighetens chef. I många fall kan man dock konstatera att integrationen i beskickningens

verksamhet är låg. Det måste vara naturligt att behandla specialattachéerna som övriga tjänstemän i det dagliga arbetet; det ankommer på beskickningschefen att sörja för detta i sin ledning av verksamheten.

Verksamheten styrs av olika föreskrifter och instruktioner. En enhetlig instruktion bör gälla för specialattachéerna. Förslag till normalinstruktion kommer att läggas fram i särskild ordning.

Inriktning och planering bör bli föremål för fortlöpande bedömning från departementens sida. Det finns skäl att ifrågasätta behovet av en arbetsmarknadsattaché i London/Dublin; en placering i det snabbt industrialiserade Sydostasien ter sig mer motiverad. Miljöfrågorna är i stor utsträckning internationella, men saknar specialattaché. En särskild miljöattaché i Nairobi, där bl a FN:s miljöorgan är beläget, förefaller motiverat. Förenta staternas och Japans stora betydelse för världsekonomin skulle kunna motivera en utökning med finansattachéer i New York och Tokyo. Det ankommer på resp departement att ta ställning i dessa frågor.

Enligt utredningens mening bör liksom nu specialattachéerna vara knutna till resp huvudman och utses av regeringen på förslag av resp statsråd. Samråd bör äga rum med UD, även ifråga om försvarsattachéerna.

Kulturattachéeerna bör även i fortsättningen utses av UD efter samråd med utbildningsdepartementet.

Specialattachéernas verksamhet bör belastas med de faktiska kostnaderna. Det ankommer på UD att ta fram erforderligt underlag härför.

Exportfrämjandets organisationsform

Nuvarande organisation innebär att i mer betydande länder med marknadsekonomi finns handelssekreterare jämsides med beskickning/konsulat. I marknadsekonomier där efterfrågan på statliga exportfrämjande tjänster är mer begränsad svarar beskickning/konsulat för det exportfrämjande arbetet. Samma förhållande gäller i regel i statshandels- och utvecklingsländer.

Exportrådet har direktivrätt gentemot handelssekreterarna och funktionell direktivrätt gentemot beskickningar och konsulat. Det senare innebär att Exportrådet inom ramen för givna allmänna instruktioner kan lämna anvisningar för exportfrämjande verksamhet på i stort samma sätt som sker för handelssekreterarna.

Det har under utredningsarbetet inte kommit fram några förslag om att nuvarande organisationsformer bör ändras. Utredningen delar denna uppfattning.

Också UD:s utlandsmyndigheter har uppgifter, delvis likartade med handelssekreterarna. Därmed är också sagt att det ställs krav på en kompetens som man inte automatiskt kan utgå

från finns inom organisationen; detta måste uppmärksammas i utbildnings- och fortbildningssammanhang. På motsvarande sätt måste näringslivet känna ett ansvar för handelssekreterarna som efter några år på en utlandstjänst skall återvända till arbete i Sverige. Intrycket är att det ibland brister i detta engagemang.

Kapitel 5. UD:s roll i förhållande till fackdepartementen

Samordning av utrikespolitiken.

I regeringsformen stadgas att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet (10:8). Regeln skall tillämpas även på annat departement.

Successivt har allt fler samhällsfrågor fått en internationell dimension. Mot denna bakgrund är det naturligt att fackdepartementens internationella verksamhet (och antalet tjänstemän härför) ökat kraftigt. Det säger också sig självt att det vore orimligt att i varje enskilt ärende låta 10:8 RF gälla. UD skulle inte kunna hantera uppgifterna och vid samtal med tjänstemän inom UD är det tydligt att man inte eftersträvar en strikt tillämpning av bestämmelsen. Det ligger därmed ett stort ansvar på fackdepartementen att själva avgöra när ett samråd kan komma att behövas. Detta ter sig naturligt t ex inför stundande avtal med andra länder.

Utredningen tror inte att formella samordningsorgan ger effekt; det finns naturliga fora där uppkommande problem mellan departementen kan avhandlas. I övrigt bör man förlita sig på informella kontakter mellan departementen och det regelsystem som finns när det gäller beredning av ärenden i regeringskansliet bör vara tillfyllest.

Organisation av den säkerhetspolitiska analysfunktionen inom UD

Inom UD finns en särskild enhet inom politiska avdelningen med ansvar för bl a säkerhetspolitik och år 1972 inrättades vid försvarsdepartementet ett sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP). Vid såväl försvarsstaben som FOA finns också personal som följer den säkerhetspolitiska utvecklingen.

En genomgående iakttagelse är att det är svårt att få utrymme för analyser av skeendet på lång sikt. De dagsaktuella problemen, som man måste ta hand om utan tidsutdräkt, utövar ett starkt tryck på organisationen.

Utredningen förordar att resurserna för analysarbetet skall finnas i linjeorganisationen, dvs inom de olika enheterna. Härigenom underlättas en naturlig samverkan och dagliga kontakter med den personal som handlägger de dagsaktuella frågorna.

Frågor om vår säkerhet handlar i hög grad om närområdet, om förhållandet mellan och utvecklingen inom supermakterna, om sambandet mellan nedrustningsåtgärder och inriktningen av vårt eget totalförsvar samt om svenskt näringsliv och ekonomi i en alltmer internationaliserad värld. Enligt utredningens mening är det inom dessa områden som ett ytterligare behov av analysinsatser finns. En förstärkning av resurserna bör ske med fyra tjänster; i gengäld för détacheringen vid SSLP kunna upphöra, varför nettoförstärkningen blir tre.

Det bör vara möjligt för biträdande chefen för politiska avdelningen att leda verksamheten. Chefsskapet bör avse samordning av det säkerhetspolitiska analysarbetet, under departementsledningen, och fullgöras bl a genom regelbundna möten med hela gruppen. De enskilda personerna får samtidigt genom anknytning till en viss enhet en daglig kontakt med det aktuella arbetet för ifrågavarande region/område. En av tjänstemännen bör ha ställning som enhetschef och vid behov kunna leda gruppen; även denne bör dock anknytas till en enhet dock utan att vara chef för denna.

De internationella sekretariaten

På de internationella sekretariaten eller motsvarande arbetar drygt 70 handläggare (inkl chefer) och drygt 20 assistenter. De internationella sekretariaten var från början tänkta som stabsenheter i departementen. Tillväxten beror på att departementen fått ökade uppgifter på det internationella området.

Man bör försöka återvända till de förhållanden som gällde när de internationella sekretariaten inrättades år 1965. Det innebär att de internationella sekretariaten i normalfallet bör svara för besöksverksamhet (in- och utgående) samt vara ett uppsamlingsställe för den internationella verksamheten (brevlåda och distributionscentral). Sakhanteringen skall ske på fackenheterna, med vilka också UD i förekommande fall bör samarbeta. Det betyder också att medverkan i förhandlingar, överläggningar och besök som regel kan ombesörjas av sakenheterna. Ärenden rörande FN:s fackorgan bör kunna hållas ihop av en sakenhet i varje departement.

Om denna grundsyn tillämpas bör de internationella sekretariaten kunna minskas.

För att undvika misstag i protokollära frågor bör UD:s protokoll någon gång om året samla tjänstemän från de internationella sekretariaten (motsv) som handlägger besöksfrågor till information om de protokollära frågorna och andra problem i samband med utländska besök.

Utlandsmyndigheterna/fackdepartementen

Utlandsmyndigheterna står inte endast till UD:s förfogande utan är organ för regeringen och regeringskansliet i dess helhet. Det är därför betydelsefullt med goda kontakter mellan dessa myndigheter och regeringskansliets olika delar.

Besöksverksamheten kan i vissa fall bli en omfattande uppgift för ambassaderna. Statsrådsberedningen och UD bör kunna ta på sig att planera besök från Sverige så att största effekt i besökslandet uppnås.

För att man från utlandsmyndighetens sida skall veta vilken information som ett departement är intresserat av bör beskickningschefen och hans närvarande medarbetare inför sitt tillträde, liksom därefter vid andra besök i Sverige, genom kontakter med kanslihuset informera sig härom.

Ambassaderna i de nordiska länderna har en särskild ställning i förhållande till övriga departement. Utnyttjandet av dessa ambassader är lågt p g a de täta interdepartementala kontakterna i de nordiska länderna. Frågan kan därför resas om inte våra ambassader i de nordiska länderna, vid sidan av den konsulära verksamheten, bör få en särskild inriktning med hänsyn till resp lands betydelse för svensk del. En sådan specialisering skulle för ambassaden i Köpenhamn f n innebära en koncentration på Europafrågorna, för ambassaden i Helsingfors på utvecklingen i Sovjet och för ambassaden i Oslo på det säkerhetspolitiska läget i Norden. Vid en sådan prioritering kan man i gengäld få vara beredd att avstå från andra uppgifter som utförs idag.

Kapitel 6. Organisatoriska frågor rörande UD

Departement/verk

Utredningen har bett berörda myndigheter m fl liksom avdelningarna inom departementet att komma in med synpunkter och förslag. Antalet inkomna förslag är få. I två fall föreslår utredningen förändringar.

De bilaterala skuldförhandlingarna bör föras över till exportkreditnämnden och indrivningen av underhållsbidrag bör föras över från UD:s rättsavdelning till Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

UD/byggnadsstyrelsen

För att öka UD:s möjligheter att ta ett samlat personalpolitiskt ansvar, måste strävan vara att ge UD som anställningsmyndighet beslutanderätten beträffande inte bara löner utan även beträffande bostäder och andra utlandsförmåner inom ramen för de centralt överenskomna avtalen med de fackliga organisationerna.

Huvuddelen av lokalkostnaderna i utrikesförvaltningen avser utlandsmyndigheterna. Den utveckling mot ökat lokalt ansvar, som anges i riksdagsbeslutet om nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen, bör leda till att utlandsmyndigheterna på sikt ges stor självständighet inom givna budgetramar såväl vid löpande förvaltningsärenden som vid inhyrningsärenden. Denna självständighet bör gälla både mot KBS och mot UD. Hyresförhållandena,

inkl servicefrågor för utlandsmyndigheterna, bör klarläggas i avtal mellan dessa och KBS. I ett par andra frågor anser utredningen att ytterligare ändringar av samarbetsformerna bör ske.

KBS ökade ansvar för den samlade statliga lokalhållningen bör också gälla inom utrikesförvaltningen. De problem som finns med nuvarande ordning kan enligt uredningens mening tillgodoses främst genom en tillämpning av de nya riktlinjerna och genom ökat lokalt ansvar.

En viss förskjutning av arbetsuppgifterna mellan UD och KBS bör dock ske. Alla frågor rörande förvaltning av statsmöblerade personalbostäder bör således överföras till UD tillsammans med hithörande inköps- och transportfrågor. Förändringen berör på sikt tre till fem personer på KBS' utrikesbyrå.

Förslaget innebär att KBS har kvar sin fastighetsägarroll och rollen som statens representant vid hyresfrågor. För utrikesdepartementet kommer, med en rambudgetering, lokalkostnaderna att vara flexibla och ge incitament för ökat ansvarstagande för lokaler och bostäder.

UD/utlandslönenämnden

Sedan utlandslönenämnden inrättades 1977 har flera förändringar inträffat inom dess verksamhetsområde. Avtal har skrivits som omfattar alla utlandsstationerades anställningsförmåner. En praxis har skapats i fråga om de individuella tillämpningsproblem som uppkommer för tjänstemännen. Till följd härav har också antalet ärenden minskat kraftigt under främst det allra senaste året. Det är en tendens som kan väntas bestå. Arbetsbelastningen för nämnden och dess kansli påverkas naturligtvis härav.

UD 87 anser att det fortfarande föreligger behov av en partssammansatt nämnd. Nämnden bör ha till uppgift att fastställa reglerna för utlandsförmåner. Tillämpningen härav bör däremot ankomma på resp anställningsmyndighet, vilken därmed får ett utvidgat arbetsaransvar. I de fall allvarliga tvister uppstår mellan arbetstagaren och anställningsmyndigheten, skall dock nämnden i sista hand kunna avgöra ärendet. Det förefaller lämpligast att i fortsättningen en handläggare vid SAV utses att vara nämndens sekreterare. Underlag ifråga om totalkostnadsprövningar samt pris- och kursuppföljningar bör tas fram av UD. Kansliet avvecklas som separat enhet. Till UD överförs medel motsvarande två tjänster; SAV torde behöva vissa resurser för dess beredningsuppgifter. En besparing av ca tre tjänster bör kunna ske.

UD/regeringskansliets förvaltningskontor (FK)

Utredningen har i skrivelse den 27 juni 1988 föreslagit att vissa av UD:s servicefunktioner förs över till FK.

Utredningen pekar på ytterligare områden, där likartade funktioner finns både inom UD och FK. Inriktningen bör vara att successivt förstärka det administrativa samarbetet med målet att på sikt vidta ytterligare organisatoriska samordningsinsatser. Det bör därför ankomma på FK och UD att inom de närmaste åren återkomma till regeringen med sådana förslag.

Koordinatörerna

En försöksverksamhet med särskilda koordinatörer inrättades år 1985. Sedan försöksverksamheten inleddes har förhållandena förändrats. Antalet projekt har minskat drastiskt m m. Utredningen föreslår att försöksverksamheten upphör och att tjänsterna avvecklas. Resurser motsvarande de tre nu besatta koordinatörstjänsterna bör i stället kunna utnyttjas i linjeorganisationen för särskilda uppgifter.

Den inre organisationen

Utredningen konstaterar att utrikesdepartementet är ett för svenska förhållanden mycket stort departement. Inom de fem avdelningarna tillämpas både en funktionell och en geografisk uppdelning av enheterna. Vid sidan av enheterna finns ett stort antal fristående enheter, grupper och specialbefattningar.

Blandningen av departements- och verksuppgifter ställer departementet inför en, jämfört med andra departement, annorlunda arbetssituation. Utredningen kan dock konstatera, att varken övriga departement eller underlydande myndigheter upplever samordningsproblem inom UD. Sådana synpunkter har dock förts fram inom utrikesförvaltningen själv.

En förordad lösning för att minska samordningsproblemen och förkorta handläggningstiden är införandet av ett s k desk-system. Utredningen diskuterar för- och nackdelar med ett sådant system och konstaterar bl a att det är svårt att se hur ett desk-system skulle kunna infogas i en avdelningsstruktur och i en struktur där departementsledningens uppgifter är funktionella. UD 87 anser därför att det inte föreligger tillräckliga skäl att genomföra den kraftiga förändring som ett desk-system skulle innebära. Vissa samordningsmål kan uppnås genom att utse länderansvariga.

Utredningen anser i övrigt i fråga om samordningsproblemen att det chefsmöte, som finns idag, kompletteras med regelbundna överläggningar mellan de tre statssekreterarna (vid behov även den nordiske statssekreteraren).

UD:s avdelningsstruktur bör även framdeles vara funktionellt uppbyggd. En indelning i fem avdelningar, svarande mot de nuvarande, synes också vara mest ändamålsenlig. U-avdelningen, handelsavdelningen och politiska avdelningen lyder naturligen under resp statsråd. De båda övriga avdelningarna (administrativa avdelningen och rättsavdelningen) liksom press- och informationsenheten bör betraktas som en gemensam stödresurs för hela departementet och dess ledning. I organisatoriskt avseende bör den nuvarande rättsavdelningen och planerings- och rättssekretariatet vid handelsavdelningen sammanföras till en rättsavdelning. Det bör finnas två rättschefer vid denna avdelning.

Kärnan i UD:s organisation är enheterna och dessas roll bör förstärkas genom att åtskilliga fristående grupper och tjänstemän förs till enheterna.

Den politiska avdelningens biträdande chef bör under departementsledningen svara för samordningen av det säkerhetspolitiska analysarbetet.

Nuvarande enhet 2 delas i två enheter. Den nya enhet 2 bör handlägga ärenden rörande västeuropeiska länder, Europarådet, EG, ESK, europeiskt politiskt och militärt samarbete samt öst-västförbindelserna. Den nya enheten 3 bör handlägga ärenden rörande länderna i Nord-, Central- och Sydamerika, samt teknologifrågor och krigsmaterielexport. Inom den politiska avdelningen finns en tjänst för att samordna olika frågor om terrorism. Den kan knytas till denna enhet eller placeras inom rättsavdelningen.

För övriga enheter föreslås enbart förändringar av nuvarande enhet 6 (den nya enheten 7), som förstärks med ytterligare en handläggare för säkerhetspolitiska analyser.

För protokollets del föreslås att avdelning B (skyddsmaktsuppdragen) förs dit. Protokollet har ett nära samband med den politiska avdelningen och bör lyda under samma statsråd som denna.

För handelsavdelningen föreslås en förstärkning med två tjänstemän av resurserna för analyser av ekonomi och handel med säkerhetspolitiska implikationer. Biblioteket vid handelsavdelningen bör i organisatoriskt avseende ingå i administrativa avdelningen. Rättssekretariatet bör vidare utgöra en enhet vid rättsavdelningen; denna bör dock betjäna handels- och ev U-avdelningarna och lyda under en särskild rättschef.

För avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete föreslås inga ändringar.

Vad gäller rättsavdelningen föreslås att ärenden rörande indrivning av underhållsbidrag förs till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Utöver den tidigare nämnda överflyttningen av handelsavdelningens rättssekreteriat till rättsavdelningen föreslås inga ändringar i enhetsindelningen.

För administrativa avdelningen har föreslagits att en stor del av servicekontorets uppgifter skall föras över till regeringskansliets förvaltningskontor. Servicekontoret kan därmed upphöra som organisatorisk enhet. Återstående uppgifter kan föras till befintlig enhet inom administrativa avdelningen. Uppgiften att schablonmässigt fördela en del av nuvarande anslaget D.3 Övrig information om Sverige i utlandet föreslås föras till A 2. Uppgiften att förse utlandslönenämnden med underlag i fråga om totalkostnadsprövningar samt pris- och kursuppföljningar och handläggning av de enskilda ärendena förslås föras till A 3, som bör tillföras medel motsvarande två tjänster för detta. Vissa uppgifter föreslås bli överförda från KBS till UD. Dessa frågor bör handläggas av A 2.

När det gäller budgetsamordning och verksamhetsplanering bör administrativa avdelningen sköta hela beredningsarbetet för de budgetärenden som idag bereds av politiska avdelningen och press- och informationsenheten.

Enligt den nya budgetprocessen skall större vikt läggas vid uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Utredningen föreslår att inspektörstjänsten förs över till A 2, vilket innebär en förstärkning av resurserna för detta ändamål. Därutöver anser utredningen att en viss förstärkning av resurserna för budgetsamordning och verksamhetsplanering behövs. Utredningen bedömer också att tillfällig inlåning från annan statlig myndighet kan bli nödvändig.

UD 87 tillstyrker IKU-utredningens förslag om att visa uppgifter förs från press- och informationsenheten till Svenska institutet. UD 87 tillstyrker likaledes att rapportsekretariatet, idag en grupp inom politiska avdelningen, förs till press- och informationsenheten.

När det gäller departementsledningen förslår utredningen att de tre statssekreterarna gemensamt skall leda arbetet i departementet. Den statssekreterare som är knuten till departementschefen bör fungera som primus inter pares. Bestämmelserna i instruktionen att vissa tjänster är underställda kabinettssekreteraren kan därmed slopas.

För att markera uppgifter och ställning för chefen för administrativa avdelningen bör denne utses av regeringen på viss bestämd tid. Den administrativa chefen skulle kunna benämnas förvaltningsdirektör. Funktionen som expeditionschef föreslås slopas. Uppgifterna att hålla samman ärenden till regeringssammanträden bör skötas av de båda rättscheferna.

Nedrustningsdelegationens ordförande har en oklar ställning, i att vara både ordförande i ett rådgivande organ och chef för en funktion i departementet. UD 87 förslår att arbetsordningen utformas så att uppdraget koncentreras till den förstnämnda uppgiften.

Kapitel 7. Administrativ utveckling

Inom utrikesförvaltningen har man lagt fast ett ambitiöst ADB-program. Utredningen anser att denna strategi även framdeles kan ligga till grund för utvecklingen.

Vid de överläggningar som utredningen haft har det visat sig svårt att belägga att, i varje fall hittills, några direkta rationaliseringsvinster uppnåtts. Skälen härtill är flera: tidsfaktorn, de små myndigheterna, ökad arbetsvolym.

För att det på sikt skall vara möjligt att göra effektivitetsvinster blir det nödvändigt att se över vilka uppgifter som måste/bör utföras så att man verkligen kan välja mellan att arbeta med mindre personalstyrka och oförändrad uppgiftsvolym eller behålla personalstyrkan på oförändrad nivå och öka uppgiftsvolymen.

En positiv effekt av datorstödet kan vara att man på vissa utlandsmyndigheter kan ha bara en assistent.

Datoriseringen kan på sikt komma att förändra arbetsinnehållet för många anställda. Inte minst gäller detta för den biträdande personalen.

Flera tunga och enahanda uppgifter för den biträdande personalen kan lyftas bort. Med rätt planering bör därför assistenterna kunna erbjudas intressantare och mer omväxlande arbetsuppgifter än idag. På en del av de utlandsmyndigheter som utredningen har besökt pågår en sådan utveckling.

Den negativa sidan av den pågående datoriseringen är att det finns en risk för att den biträdande personalens arbetsuppgifter, både hemma och ute, utarmas; de får ta hand om korrigeringar och rättningar samt redigeringar av redan färdigskrivna manus m.m.

Mot bakgrund av den osäkerhet som nu råder om vilka effekter datoriseringen får för olika personalgruppers arbetsuppgifter är det angeläget att departementet uppmärksammar de förändringar som äger rum under de närmaste åren.

Kapitel 8. Personalförsörjning

Rekryteringen till handläggarutbildningen utgör ungefär hälften av den totala rekryteringen av handläggare till utrikesförvaltningen. Därutöver går en del assistenter över till handläggarkarriären, på senare tid bl a genom den s k H 3-utbildningen. Vidare rekryteras regelbundet personer med speciell kompetens eller personer som får fylla uppkomna luckor som inte hinner fyllas genom den ordinarie rekryteringen.

Rörligheten i handläggargruppen har ökat under de senaste fem åren. Antalet avgångar och antalet helt tjänstlediga har ökat kraftigt. Möjligheterna att klarlägga orsakerna begränsas av att regelrätta intervjuer med de som slutar ej görs.

Utredningen pekar på att arbetsfältet internationellt arbete idag är betydligt mer vidsträckt än tidigare. Olika internationella organ och det svenska näringslivet kan erbjuda anställningar för dem som vill arbeta med internationella frågor på ett helt annat sätt än tidigare. Därtill kommer problem för de medföljande, ett problem som alltmer också finns i andra länders utrikesförvaltningar.

Det finns av dessa skäl anledning att anta att utrikestjänsten för allt färre kommer att bli en "livstidskarriär". Man får ställa in sig på en större rörlighet och planera därefter.

Frågan om "generalister" eller "specialister" är klassisk i alla utrikesförvaltningar. Utredningen pekar på hur växlingen mellan olika tjänstgöringsorter innebär att vunna erfarenheter inte kan utnyttjas fullt ut. Man bör därför, enligt utredningens mening, inom personalplaneringen söka ta vara på den kompetens den enskilde tjänstemannen skaffar sig, dvs åstdkomma en större grad av specialicering - funktionellt och geografiskt. Några exempel ges härpå.

Även bland den biträdande persnalen har antalet avgångar ökat, men dessa hänför sig huvudsakligen till personer utanför assistentgruppen. För assistenternas del pekar utredningen på skillnader i arbetsuppgifter på utlandsmyndigheterna och i hemmaorganisationen. Assistenterna, som ofta har högre utbildning och kunskapsnivå än assistenter i regeringskansliet i övrigt, har påtalat att arbetet i departementet ofta är enformigt.

Utredningen framhåller att assistenterna anställs för vissa uppgifter som måste utföras. Mot bakgrund mot bl a det ökande behovet av administrativ kompetens inom förvaltningen är det dock viktigt att ta till vara deras erfarenheter inom detta område. Härigenom bör det också vara möjligt att innehållsmässigt vidga tjänstgöringen för många assistenter. En förutsättning kan då vara att medvetet verka för att de får den vidareutbildning, som kan behövas för att de ska kunna ges mera kvalificerade arbetsuppgifter. Det är också angeläget att man bevarar sådana arbetsuppgifter för assistentgruppen som sådan. Det finns erfarna assistenter som vill ha mer självständiga arbetsuppgifter utan att behöva gå över till handläggarkarriären.

Utredningen anser att utrikesförvaltningen trots ökad rörlighet och konkurrens från andra inom överskådlig tid kommer att kunna erbjuda så intressanta arbetsuppgifter och arbetsvillkor att man inte behöver uppleva långvariga rekryteringsproblem. Akut brist på personer med vissa specialkunskaper kommer naturligtvis att uppstå i framtiden, precis som det gör idag.

Kvaliteten på dem som rekryterats under senare år väl kan mäta sig med den hos tidigare antagna, i synnerhet när det gäller analytisk förmåga m m. Det finns ingen anledning att anta att denna utveckling kommer att brytas.

Utredningen föreslår som nämnts en viss specialisering av generalister, vilket förutsätter en personalplanering som arbetar med något längre tidsperspektiv än vad som nu sker. Utredningen anser att den förstärkning av UD:s arbetsgivarroll som diskuteras i betänkandet liksom de anställdas eget intresse av att utveckla en specialkunskap bör underlätta denna planering.

En förutsättning för att man skall kunna anordna eller köpa adekvat utbildning är att behoven på enheterna och hos utlandsmyndigheterna definieras och förs fram till utbildningssektionen i god tid. Detta ställer i sin tur stora krav på att enhetscheferna har den överblick och framförhållning som krävs. En viktig faktor för att kompetensutvecklingen skall fungera är alltså att utrikesförvaltningen har rätt chefer och att dessa får bra utbildning.

Det administrativa och konsulära arbetet ställer redan idag stora krav på de anställda både utomlands och i hemmaorganisationen. Genom den pågående delegeringen läggs ytterligare arbetsuppgifter på utlandsmyndigheterna. Det är nödvändigt att utlandsmyndigheterna kan få personal som klarar detta arbete.

Även med en ökad specialisering bland generalisterna och en mer planerad fortbildning kommer det att kvarstå stora behov av specialiser inom olika områden. Dessa behov måste som nu tillgodoses genom extern rekrytering.

Utredningen anser vidare att växeltjänstgöring är något som bör eftersträvas. Överenskommelsen mellan FK, SAF och Kooperativa rådet bör kunna utgöra mönster för ett system med växeltjänstgöring, där tiderna utanför den egna förvaltningen bör vara avsevärt längre än sex månader. För att kunna genomföras krävs dock att utrikesförvaltningen intar en generös hållning till tjänstledigheter och att den enskilde tjänstemannen visar öppenhet vid återinträdet till utrikesförvaltningen.

Det är utredningens uppfattning att medföljandefrågan inte kan lösas med generella åtgärder. Denna uppfattning har styrkts vid de olika besöken både på utlandsmyndigheterna och i hemmaorganisationen. Det har också framkommit att samma problem nu gör sig gällande hos övriga utrikesförvaltningar. Problemen är dock stora för de enskilda befattningshavarna och deras medföljande. Det är därför angeläget att stor kraft läggs ned på att tillsammans med berörd tjänsteman lösa de aktuella problemen.

1 Bakgrund

1. Direktiven och utredningens arbete

1.1.1 Direktiven

Uppdraget till utredningen, som det formulerades i direktiven (se bilaga 1), har varit att analysera vilka organisatoriska och andra förändringar som kan bli nödvändiga för att utrikesförvaltningen även fortsättningsvis på ett effektivt sätt skall kunna genomföra sin av riksdag och regering formulerade uppgift att på neutralitetspolitikens grund främja svenska intressen gentemot andra stater och i internationella organisationer. Graden av måluppfyllelse bör därvid ställas i relation till insatta resurser. De eventuella krav på ökad kompetens och en mer rationell organisation som kan vara förutsättningar för att uppnå dessa mål bör klarläggas.

I direktiven preciseras ett stort antal delfrågor vilka skall behandlas inom ramen för utredningsarbetet. Frågorna omfattar främst tre huvudområden.

Det gäller för det första strukturen i den svenska utrikesrepresentationen, dvs i hur många länder Sverige skall ha lönade myndigheter och avvägningen mellan dessa och olika alternativa former för utrikesrepresentationen. Till detta område hör också de olönade konsulatens funktion.

Det andra huvudområdet avser olika organisatoriska frågor, t ex förhållandet mellan utrikesdepartementet och övriga delar av regeringskansliet, den interna organisationen i departementet och flera frågor om utlandsmyndigheterna, bl a deras förvaltningsrättsliga status.

Det tredje området avser olika personalfrågor: rekrytering, utbildning, specialisering, familjesociala frågor m m.

Under utredningsarbetets gång har dessutom frågan om handläggningen av nedrustningsfrågorna överlämnats till utredningen.

Regeringen har 1988-06-23 utfärdat direktiv (dir 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekten i utredningsverksamheten.

1.1.2 Utredningsarbetet

Följande experter har deltagit i arbetet:

- Kanslirådet Lars Grundberg (fr o m 880826)
- Kanslirådet Lennarth Hjelmåker
- Kanslirådet Bengt Johansson (t o m 880621)
- Departementssekreteraren Haidi Johansson (t o m 880206)
- Departementssekreteraren Dag Klackenberg
- Kanslirådet Mikael Lindström (fr o m 880113)
- Departementsrådet Lars Magnuson
- Kanslirådet Bengt Sparre (t o m 880427)
- Departementssekreteraren Lena Sundh (fr o m 880616)
- Förvaltningsdirektören Sture Wallmon
- Departementsrådet Lennart Watz
- Departementssekreteraren Jörgen Wedin (fr o m 880208)
- Departementssekreteraren Lars-Hjalmar Wide (t o m 880824)

Från personalorganisationerna har som experter deltagit; från TCO-UD departementssekreteraren Sven Nylander (t o m 881004) och departementssekreteraren Lars Danielsson (fr o m 881006) samt från utrikesförvaltningens personalförening ambassadören Leif H Sjöström (t o m 880630) och ambassadören Erik Cornell (fr o m 880721).

Följande orter har besökts under utredningsarbetet:

Köpenhamn (ambassad, handelskontor; utrikesministerium), Odense (olönat konsulat), Berlin (ambassad), Berlin (generalkonsulat), Bryssel (ambassad, EG-delegation; utrikesministerium), Bukarest (ambassad), Bern (ambassad; utrikesministerium), Zürich (handelskontor, olönat konsulat), Genève (delegationer), Haag (ambassad, handelskontor; utrikesministerium), Rotterdam (olönat konsulat), Peking (ambassad), Bangkok (ambassad; utrikesministerium), New Delhi (ambassad, biståndskontor), Dhaka (ambassad, biståndskontor; Danmarks ambassad och Norges biståndskontor), Kathmandu (olönat konsulat), Ottawa (ambassad; utrikesministerium), Minneapolis (generalkonsulat), Chicago (generalkonsulat, handelskontor), Washington (ambassad; utrikesministerium), New York (FN-delegation, generalkonsulat, informationskontor, handelskammare), Moskva (ambassad), Athen (ambassad), Herakleion (olönat konsulat), Ankara (ambassad), Istanbul (generalkonsulat), Nairobi (ambassad, biståndskontor), Kampala (olönat konsulat), Harare (ambassad, biståndskontor), Maputo (ambassad, biståndskontor), Pretoria (legation), Helsingfors (ambassad, handelskontor; utrikesministerium), Oslo (ambassad, handelskontor; utrikesdepartement, direktoratet for forvaltningsutvikling) och Castiglione della Pescaia (olönat konsulat).

Vidare har kontakt tagits med myndigheter och organisationer i särskilda frågor.

Utredningen har medverkat till finansieringen av en specialstudie för att belysa vissa förändringar i resursfördelningen mellan de svenska utlandsmyndigheternas olika verksamhetsområden (Pauline Belfrage).

1.2 Utrikesförvaltningens uppgifter och organisation

1.2.1 Inledning

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av utrikesförvaltningens, dvs utrikesdepartementets i Stockholm och utlandsmyndigheternas, nuvarande organisation. Med hänsyn till utredningsuppdragets utformning belyses i andra delar av betänkandet vissa områden mer utförligt; därvid kommer även andra myndigheter, uppgifter, organisation m m att i tillämpliga delar redovisas.

1.2.2 Historik

Utrikesdepartementet upprättades vid 1840 års departementalreform men hade dessförinnan haft olika föregångare i riksstyrelsen. En rad förändringar har givetvis inträffat därefter; en viktig händelse utgjorde unionsupplösningen år 1905 varigenom utrikesförvaltningen fick omskapas nära nog helt och hållet. Också under efterkrigstiden har olika beslut fattats som påverkar utrikesförvaltningens organisation. Bl a fördes frågorna om internationellt utvecklingssamarbete i sin helhet till utrikesdepartementet fr o m år 1970. Däremot omfattade inte 1965 års departementsreform UD.

Den nuvarande organisationen tillkom genom beslut vid 1976 års riksdag med anledning av propositionen (prop 1975/76:96, UU 1975/76:12, rskr 1975/76:242) om viss ändrad organisation för utrikesdepartementet m m. Detta beslut hade föregåtts av ett arbete i två olika utredningar, utrikesdepartementets organisationsutredning och utrikesförvaltningens personalpolitiska utredning.

Genom beslut med anledning av propositionen (prop 1979/80:16, NU 1979/80:20, rskr 1979/80:95) angående riktlinjer för den statliga exportfrämjandeverksamheten fastlades vid 1979/80 års riksmöte organisationen för den exportfrämjande verksamheten.

Under åren 1980-82 lade utredningen om den framtida utrikestjänsten fram flera delförslag av vilka många successivt har genomförts (se DsUD 1980:1, 1981:1, 1981:2 samt 1982:1). Något samlat ställningstagande till förslagen i dessa betänkanden har dock inte gjorts.

Efter 1982 års riksdagsval genomfördes en omfattande förändring i den departementala organisationen. För UD:s del innebar den ett övertagande av ansvaret för bl a utrikeshandel och exportfrämjande.

1.2.3 Utrikesförvaltningens uppgifter

Utrikesförvaltningens uppgifter anges i departementsförordningen (1982:1177 ändrad senast 1988:709) till att avse följande förvaltningsärenden:

Rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, utrikesnämnden, svenska beskickningar och konsulat samt ständiga delegationer vid mellanfolkliga organisationer, utländska beskickningar och konsulat i Sverige, svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte ankommer på något annat departement, mål vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, passlagen när det gäller passmyndigheter i utlandet, information om Sverige i utlandet, i den mån sådana ärenden inte ankommer på något annat departement, internationellt utvecklingssamarbete, nordiska samarbetsfrågor, i den mån sådana ärenden inte ankommer på något annat departement, utrikeshandel, internationella tull- och handelsförhandlingar, tulltaxan och befrielse från tull, exportfrämjande åtgärder och exportkreditgarantier med undantag av exportstöd genom AB Svensk Exportkredit, konsolidering av utländska skulder, internationella överenskommelser om allmänna villkor för exportkrediter med undantag av varvsstöd, lagen om vissa internationella sanktioner, lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, vissa internationella byråer för handels- och råvarufrågor, internationell råvarulagring, interamerikanska utvecklingsbanken, kommersiellt och handelspolitiskt bistånd till främmande lands utveckling, lagen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m m, förbud mot in- och utförsel av krigsmateriel m m, verksamhet som översättare och tolk. Härtill kommer att arbeta för information om svenskt samhälls- och kulturliv.

Fr o m 1 januari 1989 kommer ärenden om skuldkonsolidering att överföras till finansdepartementet.

Till utrikesdepartementet hör följande myndigheter m fl:

Svenska beskickningar och konsulat samt ständiga delegationer vid mellanfolkliga organisationer, svenska ledamöter av permanenta skiljedomstolen i Haag, utrikesdepartementets antagningsnämnd, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum), styrelsen för u-landsforskning (SAREC), nordiska afrikainstitutet, beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), stiftelsen Svenska institutet, stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), stiftelsen för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND), kommerskollegium, exportkreditnämnden, Sveriges exportråd, handelssekreterare, svenska handelskamrar i utlandet, handelsprocedurrådet samt importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD).

1.2.4 Utrikesdepartementet

Organisation

Bestämmelserna om UD:s organisation finns i förordningen (1982:1282) med instruktion för utrikesdepartementet.

Inom UD finns fem olika avdelningar jämte vissa särskilda arbetsenheter. Den politiska avdelningen är indelad i sex arbetsenheter, varav fyra svarar för geografiska områden, en för FN-frågor m m, och en för frågor om nedrustning m m. Också handelsavdelningen är indelad i lika många arbetsenheter, varav tre kan sägas vara länderinriktade (inom en av dessa enheter finns det nordiska ställföreträdarkontoret), en svarar för multilaterala handelsfrågor, en för exportfrämjande m m, och en för handelsprocedurer, tullar m m. Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete har tre enheter, en för multilateralt bistånd, en för bilateralt bistånd och en för budgetfrågor, u-landsforskning m m. Rättsavdelningen består av fyra enheter: en för folkrättsfrågor, FN-ärenden m m, en för internationell rättshjälp, civil- och arvsrätt m m, en för utlänningsärenden, bistånd till svenska medborgare m m, och en för mänskliga rättigheter, traktatfrågor m m. Den administrativa avdelningen består av fem enheter och ett servicekontor; de fem enheterna svarar för bemanning, utbildning m m, organisation och budget m m, utlandslöner och utlandsförmåner m m, arkiv, bibliotek m m samt kommunikation, ADB m m.

Inom departementet finns vidare ett antal särskilda enheter vid sidan av avdelningarna som protokollet och press- och informationsenheten. Inom handelsavdelningen finns ett planerings- och rättssekretariat, ett sekretariat för europeiska integrationsfrågor (integrationssekretariatet), en krigsmaterielinspektion samt särskilda koordinatörer och förhandlare. Till den administrativa avdelningen är knutet ett sekretariat för säkerhet och beredskap, ett sekretariat för bl a förvaltnings- och arbetsrätt samt ett kansli för stockholmsbaserade ambassadörer (KSA). Inom den politiska avdelningen finns bl a ett särskilt rapportsekretariat samt tjänstemän för skyddsmaktsuppdrag.En särskild tjänsteman är inspektör för utrikesrepresentationen.

Slutligen finns en tjänsteman med ambassadörs ställning för kontakter med sk icke-statliga organisationer och likaså en tjänsteman med motsvarande ställning som i sin egenskap av nedrustningsdelegationens ordförande har särskilda uppgifter vad gäller nedrustningsfrågor.

Personal

Vid UD finns (oktober 1988) 811 anställda. Antalet årsarbetskrafter uppgår till sammanlagt 729. Fördelningen på olika avdelningar m m framgår av följande tabell.

Tabell 1:1 Antal anställda och antalet årsarbetskrafter den 1 oktober 1988. Fördelning på avdelning.

	Anställda		Årsarbetskrafter[1)]	
	Handl	Bitr	Handl	Bitr
Politiska avdelningen	49	38	46	35
Rättsavdelningen	42	41	39	37
Handelsavdelningen	73	46	69	41
Administrativa avdelningen	92	227	86	202
Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete	31	18	29	17
Press- och informationsenheten	19	23	18	22
Övrigt	43	69	40	48
Summa	349	462	327	402

Anm. Till gruppen övrigt har förts ledning samt vissa särskilda enheter.

1) Schablonberäknat

I UD:s ledning finns - förutom berörda statsråd - sju chefstjänstemän, nämligen en kabinettsekreterare, en statssekreterare som är chef för avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete, en statssekreterare som är chef för handelsavdelningen, en expeditionschef som är chef för den administrativa avdelningen, en chef för den politiska avdelningen, en rättschef som är chef för rättsavdelningen samt vid handelsavdelningen en expeditions- och rättschef. Under kabinettsekreteraren svarar expeditionschefen för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende.

1.2.5 Utrikesrepresentationen

Inledning

Som framhållits tidigare innefattar utredningsuppdraget en rad olika frågor inom hela utrikesförvaltningen. Av detta skäl ges i detta avsnitt en samlad bild av hela utrikesrepresentationen. Det gäller således beskickningar, delegationer och konsulat, specialattachéer, handelssekreterarorganisation och, ehuru de inte omfattas direkt av utredningsuppdraget, biståndskontor.

Uppgifter

Beskickning (ambassad eller legation) och konsulat skall företräda Sverige, bevaka och främja Sveriges intressen samt tillvarata svenska medborgares rätt och bästa. Det åligger vidare beskickning och konsulat att främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel, skapa intresse för svenska varor och tjänster samt i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare. De skall handlägga frågor och ärenden i anslutning till Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Beskickning och konsulat skall till utrikesdepartementet redovisa händelser som är av intresse för Sverige eller för Sveriges och verksamhetslandets inbördes förhållanden.

Utlandsmyndigheterna skall också sprida information om Sverige och svenska förhållanden. De skall underlätta kontakter mellan svenska och utländska institutioner som kan bidra till ett utbyte av erfarenheter med andra länder. Beskickningar och konsulat skall främja Sveriges vetenskapliga och kulturella förbindelser med verksamhetslandet.

Det åligger utlandsmyndigheterna att besvara svenska medborgares förfrågningar i den utsträckning som följer av deras uppgift att tillvarata svenska intressen. De skall bistå svenska medborgare i framställningar till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer.

Utlandsmyndigheterna kan ge tillfälligt eller varaktigt ekonomiskt bistånd till svenska medborgare liksom andra former av hjälp till nödställda.

Beskickning eller konsulat skall bistå svenska medborgare i brottmål. De skall också underrätta anhöriga m m om en i Sverige bosatt svensk medborgare avlider inom verksamhetsområdet. Det åligger beskickning eller konsulat att tillse att arvsfall anmäls hos den myndighet på orten som har att verkställa eller utöva tillsyn över boutredningar (i avvaktan på att rättsägaren själv hinner tillvarata sin rätt) och att (på uppdrag eller på eget initiativ) bevaka rättsägarens intressen. De skall också medverka i efterspaning av efterlyst och i utlämningsärenden.

Utlandsmyndigheterna skall handlägga pass- och medborgarskapsärenden och ärenden om utlänningars inresa och vistelse i Sverige. Vidare skall de kunna handlägga vissa familjerättsliga frågor och forska efter försvunna personer m m.

Beskickning eller konsulat skall vara svenska myndigheter behjälpliga genom att bl a anmäla svårare olyckor och naturkatastrofer i verksamhetslandet, rapportera om smittsamma sjukdomar utbrutit, vara röstmottagare vid allmänna val, medverka vid indrivning av vissa offentligrättsliga krav samt medverka vid officiella besök m m.

Gemensamma åligganden för delegationerna är skyldigheten att kontinuerligt följa verksamheten inom resp organisations sekretariat samt dess ledande organ och underordnade kommittéer m m. Delegationerna skall förbereda svenskt deltagande i organisationens förhandlings- och konferensverksamhet etc. De skall också bevaka svenska företags exportmöjligheter vid upphandlingar via multilaterala organ och banker.

Specialattachéerna är knutna till en utlandsmyndighet för bevakning av ett särskilt område, t ex försvar, arbetsmarknad, arbetsmiljö, industri, teknik och vetenskap, finanspolitik, ekonomi och kultur. Deras huvudmän är i regel andra departement, verk, statliga stiftelser eller organ med statligt stöd i olika former. En specialattaché skall efter beskickningschefens anvisningar biträda vid handläggningen av sådana ärenden som faller inom området för hans särskilda sakkunskap.

Handelssekreterarna handlägger ärenden om exportfrämjande, vilket bl a innebär att bistå enskilda svenska företag som vill komma in på marknaden i verksamhetslandet, svara på förfrågningar från verksamhetslandets företag om var svenska produkter kan köpas etc, göra undersökningar om marknaden m m. De kan åta sig uppdrag för enskilda företag m fl.

I 16 av Sveriges huvudmottagarländer av bistånd har SIDA särskilda fältkontor, s k biståndskontor. Kontoren är avdelningar inom ambassaderna och handlägger ärenden rörande bistånd som förvaltas av SIDA. I detta ingår bl a att ta fram underlag för samarbetsprogram, beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser, medverka i förhandlingar om avtal avseende utvecklingssamarbetet samt samråd med andra biståndsgivarorganisationer.

Biståndskontoren handlägger normalt också övriga biståndsärenden, följer utvecklingen i verksamhetslandet och hos övriga biståndsgivare samt deltar i beskickningarnas rapportering som rör förhållanden av betydelse för svenskt utvecklingssamarbete med verksamhetslandet, inkl övrigt bilateralt och multilateralt bistånd till landet.

Omfattning och fördelning

Sverige är företrätt i 155 stater. I sammanlagt 75 länder (inkl Heliga stolen) finns svenska ambassadörer på plats. I ett land finns en legation ledd av en envoyé (Sydafrika) och i ett land företräds Sverige av en chargé d'affaires en pied (Chile).

I 50 länder företräds Sverige av sidoackrediterade ambassadörer. De stockholmsbaserade ambassadörerna (KSA) täcker ytterligare 28 stater. I nio av de stater som täcks genom sidoackreditering eller av de stockholmsbaserade ambassadörerna finns utsänd UD- eller SIDA-personal (Förenade arabemiraten, Nordkorea, Oman, Urugay, Liberia, Zaire, Guinea Bissau, Laos och Sri Lanka). I 13 länder finns vid sidan av ambassaderna 23 konsulat med utsänd personal. 17 av dem har rangen generalkonsulat.

Sverige saknar diplomatiska förbindelser med 12 stater. I tre av dessa finns dock honorär konsul: Dominica, Liechtenstein och Monaco. Med återstoden existerar varken diplomatiska eller konsulära förbindelser: Afghanistan, Antigua och Barbuda, Kampuchea, Kiribati, Nauru, S:t Christopher och Nevis, S:t Vincent och Grenadinerna, Tchad samt Tuvalu.

Antalet ständiga delegationer vid de mellanfolkliga organisationerna är sju. Därutöver finns ständiga ombud vid ytterligare sex internationella organisationer.

Sammanlagt finns 19 handelskontor och åtta filialer i 19 länder. Sveriges exportråd finansierar dessutom utsända kommersiella tjänstemän vid fem ambassader, och ett lönat generalkonsulat samt vid ett honorärkonsulat (Bombay) och handelskammaren i Sao Paulo. Med den sistnämnda samt med handelskamrarna i Lissabon, Madrid och New York har Exportrådet slutit samarbetsavtal.

Det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet är koncentrerat till 17 s k programländer. I 16 av dessa länder har särskilda biståndskontor upprättats; med ett undantag (Nicaragua) finns de i Afrika och Asien.

Svensk närvaro i form av utsänd personal finns sålunda i 86 länder. I majoriteten av dessa samt i ytterligare ett 60-tal länder finns olönade konsulat. Antalet olönade konsulat uppgår sammanlagt till 425 i 112 länder.

Tabell 1:2 Svensk utrikesrepresentation (antal) exkl delegationer och informationskontor.

	Ambas-sader	Handels-kontor	Bistånds-kontor	Lönade konsulat	Olönade konsulat
Norden	4	3	-	1	76
Västeuropa	13	9	-	10	142
Östeuropa	8	2	-	2	3
Nordamerika	2	2	-	6	41
Mellan- och Sydamerika	12	-	1	1	64
Afrika	20 [1]	-	10	-	48
Asien	24	2	5	2	35
Oceanien	2	1	-	1	15
Summa	85	19	16	23	425

[1] *Inkl legationen i Sydafrika*

Personal

Antalet utsända uppgick den 1 oktober 1988 till 597 personer, vilket svarar mot 589 årsarbetskrafter. Antalet lokalanställda (årsarbetskrafter) var vid samma tidpunkt 758.

1.2.6 Det totala antalet anställda

Sammanlagt uppgick utrikesförvaltningens personal (exkl lokalanställda) den 1 oktober 1988 till 1408 personer och antalet årsarbetskrafter till 1318.

1.3 Genomförandet av tidigare utredningar

1.3.1 Inledning

Sedan 1976 har flera av regeringen tillsatta utredningar arbetat med olika delfrågor inom utrikesförvaltningen. Viktiga bidrag har därmed lämnats till ett fortgående förändringsarbete. I det följande redovisas i korthet resultaten av detta arbete.

I betänkandet (DsH 1979:1) Exportfrämjandets organisation - en översyn behandlades organisationen för exportfrämjande som etablerades år 1972. Beslut i anledning av betänkandet fattades sedan på grundval av prop 1979/80:16. Organisationen av exportfrämjandet belyses i avsnitt 4.5.

1.3.2 Utredningen om utrikesrepresentationen

I juni 1978 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om hur de resurser som utrikesförvaltningen disponerar bäst bör utnyttjas. Utredningen lämnade under åren 1980-1982 fyra delbetänkanden med namnet Den framtida utrikestjänsten. Betänkandena behandlade ökad specialisering, riktad rekrytering, meritbedömning m m inom ramen för en enhetlig utrikestjänst (DsUD 1980:1), de svenska huvudintressenternas syn på utrikesförvaltningen, behovet av planering (DsUD 1981:1), administration vid utlandsmyndighet, handelsfrämjande verksamhet, det konsulära arbetet vid utlandsmyndigheterna, sido- och växeltjänstgöring (DsUD 1981:2) samt samordning av fältverksamheten, alternativa former för Sveriges representation och UD:s samordnande roll för utrikesförbindelserna (DsUD 1982:1).
En genomgång av de många detaljförslag som lades fram av utredningen visar ingen enhetlig bild. En stor del av förslagen har genomförts, även om det kan ha skett i annan utsträckning än vad som föreslogs. Några har prövats men befunnits mindre lämpliga och andra åter har inte genomförts utan t ex anförtrotts andra utredningar. Man kan således konstatera att flera problem som behandlades av nämnda utredning också tas upp i direktiven till UD 87.

1.3.3 Biståndsorganisationsutredningen

I mars 1983 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av det bilaterala utvecklingssamarbetets organisation. Utredningens förslag i betänkandet (DsUD 1984:1) Effektivare biståndsadministration berörde SIDA:s organisation, arbetsformer och tjänstesystem. I betänkandet redovisades dock också vissa synpunkter och förslag som berörde förhållandet mellan UD och SIDA. Det gällde bl a behovet av vissa preciseringar i samarbetsformerna både på departemental/verksnivå och mellan beskickning och biståndskontor. På det hela taget har utredningens förslag i dessa delar genomförts.

1.3.4 ADB-strategiutredningen

I november 1983 uppdrog regeringen åt statskontoret att biträda UD med att utarbeta en handlingsplan för administrativ utveckling, med särskild tyngdpunkt på informationsbehandling och automatisk databehandling inom utrikesförvaltningen.

I betänkandet (DsUD 1984:7) Administrativ utveckling och ADB inom utrikesförvaltningen föreslogs såväl en långsiktig strategi som en kortsiktig handlingsplan på de aktuella områdena.

Förslagen i betänkandet har genomförts successivt och en fortlöpande avrapportering har skett i budgetpropositionerna. I 1988 års huvudtitel redovisas således att en informationsbas har upprättats inom administrativa avdelningen. Vidare anges att på ADB-området kommer arbetet på ekonomiadministrativa rutiner att prioriteras. Projektarbetet på en UD-databas för att skapa ett elektroniskt arkiv kommer också att fortsätta.

I direktiven till UD 87 uttalas bl a att effektivitets- och rationaliseringsvinsterna av den snabba datoriseringen i förvaltningen skall studeras. Dessa frågor behandlas i kapitel 7.

1.4 Angränsande utredningar

1.4.1 Inledning

Utredningens arbete omfattar bl a organisationen av utrikesdepartementet. Denna fråga behandlas delvis även av två andra utredningar, nämligen av utredningen om de statliga insatserna inom sverigeinformationen och kulturutbytet med utlandet (IKU-utredningen) samt presstjänstutredningen. IKU-utredningen, tillsatt i december 1986, överlämnade i maj innevarande år sitt betänkande (SOU 1988:9) Sverigeinformation och kultursamarbete. Med presstjänstutredningen har ett löpande samråd ägt rum. I organisatoriskt avseende berör dessa utredningar främst press- och informationsenheten, kultur- och pressattachéerna samt de internationella sekretariaten.

Vidare finns anledning att uppmärksamma asylärendeutredningens förslag och kommande betänkande från krishandelsutredningen.

1.4.2 IKU-utredningen

IKU-utredningens uppgift har varit att kartlägga hur de av riksdagen år 1979 fastlagda riktlinjerna för det allmänna informations- och kulturutbytet med utlandet har tillämpats i praktiken. Den har också haft till uppgift att kartlägga hur sverigeinformationen inom övriga områden hittills fungerat. Utredningen skulle mot den bakgrunden belysa framtida behov samt lämna förslag till en effektivare resursanvändning genom omprioriteringar och omdisponeringar av tillgängliga resurser.

I det följande redovisas endast de förslag från utredningen som har direkt samband med UD 87:s arbete.

I fråga om sverigeinformationens och kultursamarbetets geografiska inriktning föreslås en annan avvägning än f n, med ökade resurser i Europa och minskade i USA. Två nya kulturattachétjänster föreslås, en vid EG-delegationen i Bryssel och en i Moskva. Medlen tas från informationskontoret i New York. Detta kontor omorganiseras så att generalkonsuln leder verksamheten och kulturrådstjänsten i Washington flyttas till New York. Verksamheten vid kulturhuset i Paris föreslås öka (med en tjänst).

IKU-utredningen föreslår också förändringar i uppgiftsfördelningen mellan UD:s press- och informationsenhet och Svenska institutet. Departementets uppgifter bör renodlas till att avse att ange de ekonomiska ramarna för sverigeinformationen samt att fastställa riktlinjer för denna. Myndighetsfunktionerna skall överflyttas till Svenska institutet.

Press- och informationsenheten ombildas till en avdelning med två enheter, en pressenhet som handlägger den nuvarande pressbyråns och pressrummets uppgifter jämte besöksplanering samt en informationsenhet med kvarvarande uppgifter på nuvarande informationsbyrån. Till informationsenheten förs även rapportsekretariatet från politiska avdelningen. Fem tjänster överförs till Svenska institutet.

Fackdepartementens internationella sekretariat bör minskas från nuvarande 90-tal tjänster till omkring hälften. Arbetsuppgifterna skall vara av stabskaraktär medan sakenheterna svarar för ärendehandläggningen. En tjänst vid vart och ett av de internationella sekretariaten bör bemannas av utrikesdepartementet.

I ett särskilt yttrande har två av utredningens sakkunniga vänt sig mot flera av förslagen och bl a ansett att vad avser de organisatoriska förslagen bör man avvakta arbetet inom UD 87.

IKU-utredningens förslag har remissbehandlats.

1.4.3 Presstjänstutredningen

I oktober 1987 tillkallade regeringen en särskild utredare för att utreda vilken ställning och vilka uppgifter utrikesförvaltningens presstjänst bör ha såväl i förhållande till svenska medier som inom ramen för informationen om Sverige i utlandet.

Uppdraget innefattar bl a att klarlägga hur departementets informationsspridning till den svenska allmänheten, via olika nyhetsmedier, fungerar inom departementets totala organisation. Förhållandet mellan presstjänsten samt informationssekreterarna i regeringskansliet skall därvid beaktas. Utredaren skall vidare undersöka om organisationen i utrikesförvaltningen, dvs pressbyrån och pressattachéerna, är ändamålsenlig eller behöver förändras.

En annan uppgift är att undersöka hur presstjänsten anpassat sig till den tekniska utvecklingen på kommunikationsområdet och uppskatta den framtida utvecklingens konsekvenser på denna sektor. Presstjänstutredningen har f ö utfört en särskild studie kring dessa frågor.

Till utredarens uppdrag hör även att bedöma hur mediestrukturen i olika typer av länder - även Sverige - bäst skall kunna utnyttjas för att presstjänstens verksamhet skall få en optimal genomslagskraft. Han skall vidare belysa vilka frågor som under senare år format den s k sverigebilden och bedöma vilken roll presstjänsten har spelat och kan spela som en servicefunktion i den officiella presentationen av Sverige och svenska förhållanden, särskilt när det gäller utrikespolitiken.

Under utredningsarbetet har samråd skett mellan presstjänstutredningen och UD 87. Båda kommittéernas arbete är tidsmässigt så upplagt att förslag skall föreligga omkring årsskiftet 1988/89. Enligt uppgift överlämnas presstjänstutredningens betänkande i slutet av januari 1989.

1.4.4 Övriga utredningar

I början av 1988 lämnade asylärendeutredningen sitt betänkande (SOU 1988:2) Kortare väntan. Utredningens förslag syftar till att förkorta väntetiderna för asylsökande genom att bl a inrätta s k utredningsslussar. Förslagen berör också i viss mån utlandsmyndigheterna.

Utredningen konstaterar att invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet ibland begär medverkan av utlandsmyndigheterna i asylärenden. Sådana kompletterande utredningar är ofta tidskrävande och påverkar den totala handläggningstiden i ett asylärende. Denna ärendetyp är samtidigt bara en av de uppgifter utlandsmyndigheterna har inom området utlänningsärenden; den mest resurskrävande gäller ärenden om viseringar och uppehållstillstånd.

Utredningen anser det angeläget att liggtiderna förkortas. För att möjliggöra detta förordas att handläggare på de utlandsmyndigheter där asylärenden förekommer före utresan skall få en grundläggande utbildning om utlänningslagstiftningen, invandringspolitiken etc. Om antalet asylärenden ökar påtagligt bör personalförstärkning tillfälligt kunna ske från invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementet. Kostnader för asylärenden bör särredovisas och betalas från en särskild anslagspost.

I september 1987 tillkallade regeringen en utredning om svensk utrikeshandel i krislägen. Utredningen har till uppgift att analysera tänkbara störningar i vår försörjningsberedskap och granska beredskapen att möta dessa. Man skall därvid bl a se över arbets- och rollfördelningen i dessa frågor mellan departement, myndigheter och näringslivet på försörjnings-, transport-, ransonerings- och regleringsområdena. Utredningen skall också analysera organisation och uppgifter i krislägen inom bl a UD:s handelsavdelning.

Arbetet skall vara avslutat senast hösten 1989. Några förslag föreligger således f n inte. Samråd har dock ägt rum med denna utredning.

1.5 Utländska erfarenheter

1.5.1 Inledning

Som redovisats under avsnittet 1.1.2 har utredningen, i enlighet med vad som utsagts i direktiven, besökt vissa utrikesministerier för att få kunskaper och erfarenheter för olika delar av utredningsarbetet. Utredningen har funnit det lämpligt att i samlad form redovisa utländska lösningar i två betydelsefulla frågor, nämligen dels utrikesrepresentationens struktur, dels departementens inre organisation.

Uppgifterna, som avser de nordiska länderna samt Belgien, Canada, Nederländerna, Schweiz och Österrike, har inhämtats främst i samband med besök. I vissa fall har dock enbart skriftligt material utnyttjats. De nämnda länderna har valts eftersom de i flera avseenden kan anses vara jämförbara med vårt eget land.

1.5.2 Struktur

Strukturen i ett lands utrikesrepresentation hänger samman med flera faktorer som historia, kultur, ekonomisk kapacitet men också med landets vilja i fråga om att spela en utrikespolitisk roll. Om ett land är en tidigare kolonialmakt kan det prägla strukturen osv. Genom att utesluta stormakterna och som jämförelseobjekt välja ett antal västeuropeiska länder samt Canada, kan man få ett intryck av hur den svenska strukturen skiljer sig ifrån, eller liknar, andra länders.

Tabell 1:3 Antal ambassader och legationer för vissa länder.

Världsdel	Antal stater	Belgien	Canada	Danmark	Finland	Nederländ	Norge	Schweiz	Sverige	Österrike
Europa	33	26	24	26	24	26	23	25	26	25
Asien	38	21	18	18	14	23	15	21	25	18
Oceanien	8	2	2	1	1	2	1	2	2	1
Afrika	51	24	16	14	8	21	7	21	20	14
Amerika	34	16	16	9	9	15	8	17	14	10
Summa	164	89	76	68	56	87	54	86	87	68

Anm. Med ambassad avses här även ett kansli med lönad personal, där ambassadören är sidoackrediterad från annat land.

Som framgår av tabell 1.3 har Belgien, Nederländerna, Schweiz och Sverige i stort sett representation i lika många länder. Danmark, Finland, Norge och Österrike har väsentligt färre beskickningar; skulle man inte beakta Schweiz´ särskilda ambassadkanslier, skulle även detta land få föras till denna senare grupp. Canada intar en mellanställning. För Finlands del kan nämnas att man i tiotalet stater har andra former av lönadeutlandsmyndigheter.

Som en ytterligare jämförelse kan nämnas att USA har ca 140 beskickningar och Thailand drygt 50.

Tabell 1:4 Utrikesrepresentationens struktur för länderna i tabell 1.3.

Världsdel	Antal stater	Alla har ambassad	Alla saknar ambassad	En eller flera saknar ambassad
Europa	33	21	5	7
Asien	38	11	10	17
Oceanien	8	1	6	1
Afrika	51	3	18	30
Amerika	34	6	11	17
Summa	164	42	50	72

Tabell 1:4 visar att i betydligt mer än hälften av länderna är de jämförda staternas representation likartad: alla har eller alla saknar lönad beskickning. Till den förra kategorien hör naturligen flertalet europeiska stater men också ett stort antal länder i de övriga världsdelarna. Det rör sig då om folkrika och betydelsefulla stater som USA, Kina och Indien men även vissa andra stater som av särskilda skäl ansetts vara lämpliga att vara representerade i. De 50-talet stater där alla de jämförda länderna saknar representation är som regel små (t ex flera av de karibiska ö-staterna liksom småstaterna i Oceanien) eller har av andra skäl inte ansetts motivera etablering.

Sett från svensk synpunkt är i själva verket enhetligheten i struktur ännu större. Av 72 stater där ett eller flera länder saknar representation, gäller det i 17 fall för både Sverige och övriga stater utom en eller två. Här rör det sig om stater där ett land av mycket speciella skäl är representerat (t ex Belgien och Nederländerna i forna kolonier i Afrika och Latinamerika; Canada i samväldesländer). Det är främst fråga om afrikanska stater men också t ex Nordyemen och Bolivia. Omvänt kan man konstatera att i 20 av dessa 72 stater är Sverige och sex-sju av de övriga länderna företrädda.

Endast Sverige av de jämförda länderna är representerat i följande sex stater: Laos, Nordkorea, Botswana, Guinea-Bissau, Lesotho och Nicaragua. I Oman och Liberia är även en annan stat representerad. Det råder ett avvikande mönster i ytterligare ett antal länder, och i följande uppställning anges de länder där man skulle kunna diskutera frågan om lönad svensk beskicknings avveckling eller tillkomst, sett ur synvinkeln andra länders representation. I en sådan diskussion måste givetvis även andra faktorer vägas in.

Världsdel	Sverige har lönad myndighet	Sverige saknar lönad myndighet
Europa	Island (5), Vatikanen (5),	Luxemburg (4)
Asien	Bangladesh (6), Libanon (6), Singapore (6), Förenade arabemiraten (5), Jordanien (5), Sri Lanka (5), Vietnam (4), Oman (2), Laos (1), Nordkorea (1)	
Oceanien	Nya Zeeland (5)	
Afrika	Etiopien (6), Mocambique,(5), Angola (4), Zaire (4), Liberia (2), Botswana (1) Guinea-Bissau (1), Lesotho (1)	Senegal (5) Kamerun (4) Sudan (4) Ghana (3)
Amerika	Guatemala (4), Uruguay (4), Ecuador (3), Nicaragua (1)	Costa Rica (5), Jamaica (4)

Anm. Siffran inom parentes anger det antal av de jämförbara länderna som har ambassad i resp land.

1.5.3 Inre organisation

Utredningen har som nämnts vid besök eller på annat sätt fått uppgifter om den interna organisationen i några länders utrikesministerier. Det gäller Belgien, Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Schweiz och Österrike.

Det är naturligtvis knappast möjligt att kopiera uppbyggnaden av den inre organisationen i något annat land. Likväl är det av intresse att klarlägga i vilken utsträckning de olika länderna valt samma eller skilda lösningar i organisatoriskt avseende.

Redan i fråga om arbetsområde skiljer sig de olika länderna åt; i Belgien, Danmark, Finland och Österrike svarar utrikesdepartementet för utrikes-, bistånds- och handelspolitik, dvs den modell som numera finns i Sverige. Dock bör noteras att endast Sverige därjämte har en myndighet på biståndsområdet. I Nederländerna och Schweiz avser departementets uppgifter utrikes- och biståndspolitik, i Norge utrikes- och handelspolitik (inkl sjöfart).

I vissa andra avseenden kan man dock konstatera att lösningarna inte skiljer sig så mycket. Alla länder har t ex ett avdelningssystem även om det nederländska ministeriet har många fristående enheter. Någon organisatorisk integration av frågor rörande utrikes-, biståndsoch handelspolitik finns inte; dessa frågor handläggs i stället i funktionellt uppbyggda avdelningar (politisk avdelning osv). Inget land har således infört ett s k desk-system.

Skillnaderna är däremot påtagliga när det gäller hur man grupperat de olika stödfunktionerna, främst de administrativa och rättsliga men även de konsulära frågorna. Olika konstruktioner har här gjorts. Danmark, Finland och Österrike har t ex, liksom Sverige, lagt de konsulära frågorna i rättsavdelningen, medan Belgien och Norge har en separat avdelning för dem.

Sammanfattningsvis torde man dock kunna påstå att den organisatoriska uppbyggnaden på det hela taget är likartad i de nämnda länderna. Skillnader finns men skymmer inte detta allmänna intryck.

2 Utgångspunkter

2.1 Politiska krav och mål

2.1.1 Inledning

I den miljö där utrikesförvaltningen skall verka har den att arbeta i enlighet med de politiska krav och mål som regering och riksdag lagt fast. Enligt direktiven skall dessa redovisas, vilket görs i detta kapitel. Redan nu bör dock sägas att de politiska kraven och målen aldrig är så konkret utformade att man av dem kan dra precisa slutsatser om organisation och personalstyrka eller om behov av ekonomiska resurser osv. Det blir mer fråga om att ange en inriktning efter vilken förvaltningen skall arbeta.

I det följande används begreppen säkerhetspolitik, utrikespolitik, handelspolitik och biståndspolitik. Definitionerna härav har varit något olika i t ex de senaste försvarskommittéerna. Klart är dock att säkerhetspolitiken, som även innefattar försvarspolitiken, är ett i förhållande till övriga överordnat begrepp.

2.1.2 Mål för säkerhetspolitiken

Vid 1968 års riksdag godkändes ett särskilt mål för säkerhetspolitiken. Detta mål har bekräftats av riksdagen åren 1972, 1977, 1982 och 1987. Målet har följande lydelse:

"Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling".

2.1.3 Mål för utrikespolitiken

Den aktiva och alliansfria svenska utrikespolitiken syftar till att främja en fredlig utveckling i vår omvärld, att förhindra konflikter, att undanröja konfliktorsaker samt att även i övrigt

främja och tillvarata Sveriges säkerhetsintressen. En utrikespolitik som bekräftar vår fasta vilja att stå fria och obundna är grundläggande för den svenska säkerhetspolitiken.

Huvudlinjen i svensk säkerhetspolitik är neutralitetspolitiken, dvs alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Denna politik stöds av ett starkt och allsidigt sammansatt totalförsvar. Den svenska neutralitetspolitiken är också en vital beståndsdel av det säkerhetspolitiska mönster som växt fram i Norden under efterkrigstiden, och som bidragit till lugnet och stabiliteten i vårt närområde.

Sverige har ett intresse av att stärka förtroendet för vår neutralitetspolitik genom att upprätthålla öppna diplomatiska förbindelser med stater av betydelse för vår säkerhet i de båda maktblocken.

Internationella bindningar vilka gör möjligheten att iaktta vår neutralitet som illusorisk kan inte accepteras. I vår neutralitetspolitik markeras därför föresatsen att vi i alla lägen skall stå fria och obundna.

Viktiga mål för utrikespolitiken är att främja avspänning och internationell nedrustning. Sverige söker därför, ofta i samverkan med andra länder, ta olika initiativ eller på annat sätt verka i enlighet med dessa mål. Här kan nämnas Sveriges agerande på nedrustningsområdet inom FN och nedrustningskonferensen i Genève liksom den vikt vi fäster vid behandlingen av de militära säkerhetsfrågorna inom ramen för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Hit hör också arbetet med att åstadkomma en kärnvapenfri zon i Norden och en korridor i Centraleuropa fri från slagfältskärnvapen.

Genom den obundna ställning som Sverige intar kan vårt land också, ibland tillsammans med andra neutrala och alliansfria stater, tjäna som brobyggare mellan de två blocken.

Sverige vill föra en Europa-politik som syftar till att främja ett ökat utbyte mellan öst och väst både på det politiska, ekonomiska och mänskliga planet. Sverige önskar vara en aktiv samarbetspartner i det västeuropeiska ekonomiska samarbetet och vill, inom neutralitetspolitikens ramar, utveckla ett så nära och omfattande samarbete med EG på så många områden som möjligt.

Den svenska neutralitetspolitiken innebär inte åsiktsneutralitet i förhållande till skilda värderingar och synsätt i omvärlden.

Sverige har såsom alliansfri stat ett stort intresse av ett starkt multilateralt samarbete. Vi verkar därför för att stärka FN:s auktoritet och ge organisationen bättre möjligheter att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN-medlemskapet och dess förpliktelser är en självklar och omistlig del av vår utrikespolitik.

Folkrätten tillmäts stor vikt i svensk utrikespolitik. Det är sålunda ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att värna om folkrättens regler om respekt för staters suveränitet och territoriella integritet. Främjandet av de mänskliga rättigheterna är ett annat grundläggande element i vår utrikespolitik. Sverige arbetar i olika internationella fora för att förstärka det internationella skyddet för mänskliga rättigheter. Ett viktigt inslag i dessa strävanden är att

utarbeta och följa upp efterlevnaden av internationella normer för individens skydd. Andra viktiga folkrättsliga frågor är havsrätten med tillhörande avgränsningsfrågor, miljörätten och rymdrätten.

2.1.4 Mål för handelspolitiken

Sverige är ett högindustrialiserat land vars välstånd är avhängigt av att ett omfattande och fritt handelsutbyte kan förekomma med omvärlden. Det grundläggande målet i handelspolitiken blir därför att slå vakt om nuvarande, öppna internationella handelssystem. I detta ligger att motarbeta de tendenser till protektionism och bilateralisering av världshandeln, som bl a obalanser mellan de stora handelsnationerna skapar en grogrund för.

Det internationella handelssystemet är framför allt reglerat i GATT, som kan sägas ha en liknande betydelse i handelspolitiken som folkrätten på utrikespolitikens område. Sveriges stöd för GATT och för pågående försök att utsträcka det multilaterala regelsystemet till nya områden, som t ex tjänstehandel är ett centralt tema i handelspolitiken. Bland andra internationella organisationer av betydelse för världshandel, och i vilka Sverige medverkar aktivt, bör nämnas OECD och UNCTAD.

Genom EFTA och frihandelsavtalet med EG har Sverige tillgång till ett frihandelsområdet i vilket 70% av den svenska exporten finner avsättning. Att utveckla Norden som hemmamarknad är ett av huvudmålen i det nordiska samarbetet. Det är vidare av mycket stor betydelse att samarbetet med EG kan utvecklas på ett för Sverige positivt sätt, såväl inom som utom frihandelsavtalets ram. Härmed förstås inte blott åtgärder för att säkra full tillgång till EG-marknaden utan även sådana åtgärder som tar sikte exempelvis på deltagandet i det gemensamma västeuropeiska forskningssamarbetet.

Handelspolitiken är ett av många instrument för att befordra en sådan utveckling av vårt näringsliv att övergripande mål som ökad välfärd etc kan uppnås. Detta innebär att Sverige handelspolitiskt driver en frihandelslinje på såväl export- som importsidan. Detta är från många synpunkter gynnsamt. Vad gäller importen så gagnas företag som är beroende av råvaruimport. Konsumenterna gynnas av konkurrens från utlandet m m. Inskränkningar i denna öppna linje finns dock, och de är då grundade på klart angivna skäl i det enskilda fallet.

Huvudansvaret för att den svenska exporten utvecklas tillfredsställande ligger naturligen hos de svenska företagen. Statlig medverkan har dock på många marknader stor och ibland avgörande betydelse för att exportframgångar skall uppnås. Ett viktigt och resurskrävande mål i handelspolitiken blir därmed att främja svensk export och på så sätt bidra till att skapa extern balans i den svenska ekonomin. Häri ingår även att verka för att svensk industri får konkurrera på lika villkor med andra länders företag på världsmarknaden.

Under senare år har stor uppmärksamhet ägnats åt hur vi skall försäkra oss om fri tillgång till högteknologi från utlandet. Frågan är av kritisk betydelse för svenskt försvar och för svenskt näringslivs teknologiska utveckling och har blivit ett viktigt inslag i handelspolitiken.

På vissa områden verkar handels- och utrikespolitiken tillsammans för att uppnå gemensamma mål. Således tar sig vår Södra-Afrikapolitik bl a uttryck i ett förbud att handla med Sydafrika och åtgärder för att uppmuntra handeln med frontstaterna. Stödet till u-ländernas utveckling har en viktig handelspolitisk dimension som illustreras av generella tullpreferenser och åtgärder inriktade på att lösa de långsiktiga strukturella problemen på råvarumarknaderna.

Krigsmaterielexporten är ett annat område där utrikes- och handelspolitiska mål samverkar. Regleringen av krigsmaterielexporten syftar till att skapa förutsättningar för en livskraftig försvarsindustri som kan fylla det svenska försvarets behov, utan att komma i konflikt med våra neutralitetspolitiska och andra utrikespolitiska mål.

2.1.5 Mål för biståndspolitiken

De biståndspolitiska målen framlades under 1960-talet och har sedan dess bekräftats av regering och riksdag i skilda sammanhang. Det övergripande målet för allt bistånd är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. För biståndets inriktning och utformning finns fem mål: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling samt framsynt hushållning med naturresurser. Det sistnämnda målet har tillkommit efter beslut vid 1988 års vårriksdag.

Det är också ett säkerhetsintresse att genom bistånd verka för att undanröja de konfliktorsaker som kan finnas i fortsatta växande klyftor mellan fattiga och rika.

De biståndspolitiska målen har under åren fokuserats i en rad särskilt angelägna uppgifter för biståndet. Dessa uppgifter har speglat de prioriteringar som gjorts och som varit föranledda av utvecklingen i u-länderna men också av den svenska inhemska debatten. Exempel på särskilt prioriterade områden är u-länder i ekonomisk krissituation, kvinnor och utveckling, satsning på landsbygdsutveckling och stödet till södra Afrika samt uppföljning och utvärdering av biståndet.

Under senare år har särskild uppmärksamhet ägnats åt miljöfrågor i anslutning till biståndet, u-ländernas skuldsituation och olika åtgärder för att lätta denna, åtgärder mot AIDS samt mänskliga rättigheter och demokrati.

Vissa uppgifter och områden är av mer återkommande slag. Som sådana kan nämnas stödet till de olika multilaterala biståndsorganen (en pendang till vad som uttalas inom utrikes- och handelspolitiken) och de enskilda organisationernas roll i biståndet, där ibland paralleller dras med folkrörelsernas framväxt i vårt eget land.

2.1.6 Uppgifter i övrigt för UD

Utöver de säkerhets-, utrikes-, handels- och biståndspolitiska mål som fastlagts av riksdagen ställs en rad andra krav på utrikesförvaltningen. Här gäller det bl a den service som svenska medborgare och myndigheter kan behöva från utlandsmyndigheterna. Vissa rättigheter härvidlag har stöd i lag. Ett exempel är reglerna i passlagen, vars 4 § ger en svensk medborgare rätt att på ansökan erhålla vanligt pass. Denna rätt gäller även utomlands. Utlandsmyndigheterna har därför utsetts till passmyndighet utom riket. Utlandsmyndigheterna bidrar till att förverkliga målet att svenska medborgare skall ha rörelsefrihet.

Ett annat politiskt krav är att utlandsmyndigheterna skall medverka till att förverkliga målen med utlänningslagstiftningen. Sverige har reglerad invandring och utlandsmyndigheterna handlägger viseringar och uppehållstillstånd. Denna verksamhet har blivit av mycket stor omfattning; år 1986 handlades ca 27 000 ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och ca 135 000 viseringsansökningar.

Ytterligare ett exempel är 1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet som har drag av sociallagstiftning. Samma lag ålägger också utlandsmyndigheterna att förverkliga målet att svenska medborgare skall ha ett tillfredsställande rättsskydd i utlandet.

En mer utförlig beskrivning av utrikesförvaltningens uppgifter i dessa hänseenden ges i kapitel 1.

För samtliga utlandsmyndigheter gäller att de skall medverka till att informera om Sverige. Motivet för den statligt finansierade informationsverksamheten i utlandet har traditionellt varit behovet att för opinionen i andra länder förklara Sveriges samhällsskick och politik och då särskilt de utrikespolitiska ställningstagandena. Successivt har detta vidgats till att sprida kännedom om det svenska samhället samt väcka förståelse och intresse för Sveriges syn på olika samhällsfrågor. I direktiven till IKU-utredningen pekas på ett par andra motiv för kultur- och informationsutbytet. Kontakter över gränserna är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen; impulser utifrån är ett villkor för svensk forskning och svenskt kulturutbyte. Också för den svenska utrikeshandeln och turismen är kultur och informationsutbytet viktigt.

2.2 Den framtida internationella miljön

2.2.1 Inledning

Utrikesförvaltningen skall verka i en miljö och i sammanhang som de svenska statsmakterna endast till en mycket ringa del har inflytande över. Den skall omsätta de politiska krav och mål som statsmakterna beslutat, den skall svara mot ålagda service- och informationsbehov osv. Den internationella miljön är naturligtvis ständigt utsatt för förändringar. Även om det är förenat med betydande svårigheter att för en tio - femtonårsperiod förutse dessa och deras konsekvenser för utrikesförvaltningen, kan likväl ett försök att teckna möjliga sådana förändringar vara tänkvärt inför diskussionen om förvaltningens inriktning och organisation.

2.2.2 Den säkerhetspolitiska miljön

Det ingår i uppdraget för försvarskommittéerna att teckna förändringar i den säkerhetspolitiska miljön; senast har detta gjorts i betänkandet (SOU 1985:23) Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Vad som sägs i det följande utgår från detta betänkande men kompletterar det i vissa avseenden med hänsyn till vad som inträffat efter dess publicerande.

Åtminstone sedan 1970-talet har utvecklingen i Europa kännetecknats av en betydande stabilitet. Den viktigaste bakgrunden till denna har varit frånvaron av territoriella tvister, accepterandet - åtminstone i militär mening - av resp parts intresseområde, ett ömsesidigt intresse främst mellan Västeuropa och öst av ett ekonomiskt samarbete samt det övergripande intresset av att undvika en kärnvapenkatastrof.

Inom denna ram har det funnits utrymme för betydande variationer i det politiska klimatet, utan att den grundläggande stabiliteten egentligen har påverkats.

Det finns knappast anledning att tvivla på Förenta staternas och Sovjetunionens vilja och avsikt att undvika en direkt väpnad konfrontation. Den tekniska utvecklingen har givit båda sidor ökade möjligheter att realistiskt uppskatta motpartens militära styrka, något som i sig torde ha en allmänt stabiliserande effekt. Dessutom skulle för båda parter, och då särskilt för Sovjetunionen, en dämpad rustningstakt medföra avsevärda ekonomiska lättnader.

De senaste årens strategiska utveckling har kommit att domineras av kärnvapenförhandlingarna mellan Förenta staterna och Sovjetunionen.

Konsekvenserna av det nu föreliggande avtalet om eliminering av de landbaserade medeldistansmissilerna (INF) ligger främst på det politiska planet. Avtalet ändrar sålunda inget i supermakternas ömsesidiga förmåga att förinta varandra, men det innebär självfallet en

viktig signal till större öppenhet mellan dem kring andra förhandlingsfrågor, inkl en minskning av de strategiska styrkorna och möjligen också kring frågan om en konventionell rustningsbegränsning mellan maktblocken.

De defensiva systemen har genom SDI - "stjärnornas krig" - redan fått stor förhandlingsmässig betydelse. Många bedömningar pekar på, att rymdsystem av denna typ, om de ens är tekniskt möjliga, knappast kommer att kunna tas i bruk under detta århundrade. Det framstår som osannolikt att ett heltäckande rymdförsvar under överskådlig tid är realiserbart i synnerhet i perspektiv av de motåtgärder som den andra parten med säkerhet skulle vidta om han såg en sådan uppbyggnad hos motparten som förestående. Redan misstanken att någon av parterna står inför ett genombrott på detta område eller riskerar få ett forskningsmässigt övertag kan emellertid vara tillräcklig både för att förstärka motsättningarna mellan supermakterna och framkalla en utomordentligt dyrbar omgång av ny upprustning.

Vilka konsekvenser eventuella nedskärningar i de strategiska kärnvapnen i de s k START-förhandlingarna får inom de båda blocken kan inte med säkerhet sägas. Det finns knappast något som tyder på att NATO:s grundläggande strategi kommer att omprövas. Den är dessutom så allmänt formulerad att den ger utrymme för betydande omavvägningar inom sin ram.

Konventionellt försvar kan åtminstone psykologiskt komma att upplevas som viktigare i ljuset av INF- och START-förhandlingarna. Det finns således skäl att räkna med en fortsatt diskussion inom allianserna och då främst inom NATO om viktiga avvägningsfrågor. Beslutsfattarna kommer därvid att klämmas mellan å ena sidan olusten inför ett alltför starkt förlitande på kärnvapenavskräckningen, understödd av ett periodvis starkt fredsengagemang hos de egna befolkningarna, å den andra de budgetära konsekvenserna av en ökad satsning på det konventionella försvaret. Värderingarna av dessa avvägningsfrågor kan komma att se något olika ut i de olika NATO-staterna. Någon långsiktig, kraftig och entydig utvecklingstendens i endera riktningen är dock knappast identifierbar f n.

På något längre sikt kan även en diskussion kring en minskning av de amerikanska konventionella stridskrafterna i Europa alltmer komma att aktualiseras. De politiska och militära konsekvenserna av en eventuell utveckling i denna riktning blir därvid starkt beroende av den internationella miljö i vilken en eventuell sådan minskning beslutas och av de former i vilken den genomförs. Från dessa utgångspunkter kan det sålunda finnas ett NATO-intresse för en överenskommelse med öst om minskning av de konventionella stridskrafterna i Europa.

Sådana förhandlingar är givetvis av största intresse och betydelse för vårt land att följa och, i vissa situationer även medverka i, bl a för att förebygga att styrkeförändringar blir till styrkeförskjutningar som påverkar vårt säkerhetspolitiska läge.

Teknologifrågorna kommer även långsiktigt att vara väsentliga. De strävanden, som med varierande intensitet förekommit, att reglera överföringen av viss högteknologi till öststaterna kan på nytt växa sig starkare och få betydande konsekvenser för den internationella handeln - därmed även för svensk del - med högteknologiprodukter.

Motsättningarna inom och mellan Warszawapaktens medlemsländer, mellan det helt dominerande Sovjetunionen och dess östeuropeiska allierade, är av en annan karaktär och tar sig andra uttryck än motsättningar i väst. Den starkt sovjetorienterade samhällsmodell som infördes i de östeuropeiska staterna efter andra världskriget är i sina grundläggande drag fortfarande styrande för dessa länder. De har dock under senare år kommit att uppvisa flera nationella variationer grundade på egna förutsättningar och särdrag. Tillkomsten år 1975 av ESK-dokumentet med dess balanserade innehåll och uppföljningsprocess har bidragit till att skapa visst politiskt utrymme för en sådan utveckling.

Försvarskostnaderna utgör en mycket allvarlig belastning på den sovjetiska ekonomin. Särskilt om en kontinuerlig modernisering i oförminskad takt av de konventionella stridskrafterna skulle befinnas nödvändig, skulle detta med all sannolikhet inverka negativt på den samhällsekonomiska utvecklingen i övrigt.

I vilken utsträckning Sovjetunionen kommer att lyckas reformera sin stagnerande ekonomi är f n oklart. Att en sådan utveckling också får vissa återverkningar på det allmänpolitiska området är ofrånkomligt. Det finns f n inget som tyder på att den inledda reformpolitiken skulle innebära någon i grunden ändrad syn på de grundläggande säkerhetsaspekterna. Supermaktsstatusen i kraft av en huvudsaklig kärnvapenparitet med Förenta staterna och de bilaterala relationerna till detta land kommer sannolikt att förbli utgångspunkten. Den framskjutna säkerhetszonen i Europa, via den militära närvaron och kontrollen i de östeuropeiska staterna, förblir med säkerhet ett annat sådant element.

"Liberaliseringen" inom Sovjetunionen kan på sikt knappast undgå att påverka attityderna inom de östeuropeiska staterna och där också anknyta till historiska västorienterade traditioner i ekonomiskt, kulturellt och politiskt avseende. Den inledda reformpolitiken i Sovjetunionen kan således innebära ett större mått av osäkerhet, åtminstone i vad avser utvecklingen inom övriga Östeuropa.

2.2.3 Den utrikespolitiska miljön

Avkoloniseringsprocessen är i det närmaste avslutad. Antalet självständiga stater i världen kommer alltså inte att öka annat än marginellt från de cirka 160 stater vi kan räkna i dag. Det är dock rimligt att anta att kontakterna mellan dessa stater kommer att öka väsentligt. Till detta bidrar en ökad grad av internationalisering på de flesta samhällsområden, liksom vad som närmast kan betecknas som en revolution på kommunikationsområdet. Kontakterna vidgas inte enbart genom tätare regeringskontakter, såväl bilateralt som multilateralt, utan kanske främst genom handel och transnationella företags verksamhet. Härtill kommer t ex turism, migration, kulturutbyte, kontakter mellan fackföreningar och politiska partier, forsknings- och vetenskapligt utbyte samt givetvis, vad gäller flera u-länder, biståndssamarbetet.

Sveriges kontakter med omvärlden kommer alltså att bli alltmer mångfasetterade. Med länder på liknande utvecklingsnivå som Sverige, och med motsvarande samhällssystem, kommer säkert ett allt tätare kontaktnät att byggas ut direkt mellan berörda fackdepartement, myndigheter och organisationer.

I kontakterna med västländerna gäller i ökande grad samma sak som för Norden, nämligen att en hel del går direkt mellan departement och myndigheter. Vad gäller samarbetet med statshandelsländerna, alltså främst öststaterna, är det som regel närmast ett krav att kontakter inom de allra flesta områden måste ske under någon sorts regeringsparaply.

Kontakterna med u-länderna kan väntas öka. Dessa länder har en förhållandevis outvecklad central administrativ apparat, vilket påverkar kontaktmönstret.

De funktionella problemen såsom miljö-, energi- och resursfrågor kan väntas spela en större internationell roll än tidigare. Staternas tilltagande ömsesidiga beroenden leder till ökade behov av internationellt samarbete för att hantera dessa gränsöverskridande problem. Härtill kommer krav på ökad internationell samordning inom tunga områden som handels- och finanspolitik.

Dessa problem måste således vägas in i de utrikespolitiska analyserna på ett annat sätt än tidigare. Men de kommer inte att "ta över" de traditionella säkerhetspolitiska problemen.

Det har under de senaste åren ofta talats om att vi står inför en multilateralismens kris, med ett minskande förtroende för FN-systemet och multilaterala lösningar från främst stormakternas sida. Det senaste året har dock gett flera exempel på aktiva insatser från FN:s sida för att lösa mellanfolkliga konflikter.

Även om vissa "traditionella" FN-frågor något kan sjunka tillbaka och en viss rationalisering av arbetsformerna något kan minska behoven av insatser på vissa områden, motverkas detta mer än väl av nytillkommande sakfrågor och behovet av ett ökande engagemang i den arbetskrävande reformprocessen i FN. Detta torde komma att kvarstå även om FN:s finansiella svårigheter alltjämt inger oro. Särskilt kommer behoven av resurser inom den svenska utrikesförvaltningen för att garantera en god samordning och ett sammanhållet synsätt på FN-systemets verksamhet att öka.

Allmänt förväntas de internationella miljöfrågorna öka i betydelse. Dels ökar miljöproblemen och allt fler internationella organ arbetar med dem. Dels håller ett nytt synsätt på att bryta igenom enligt vilket miljöproblemen måste angripas vid källan genom förändringar av politiken inom en lång rad sektorer.

Det torde i dag - som belysts i avsnitt 2.2.2 - knappast kunna förutses något annat än att öst-väst-relationerna i stort kommer att kvarstå som det grundläggande elementet i det internationella systemet under 1990-talet. Den bestämmande faktorn i dessa relationer kommer att vara det bilaterala förhållandet mellan Förenta staterna och Sovjetunionen.

Många bedömare menar att det finns tendenser mot tyngdpunktsförskjutningar i det internationella systemet. Man har t ex talat om Europas förväntade ekonomiska tillbakagång jämfört med Sydostasien och det s k Stillahavsbäckenet. Även om det givetvis kan ligga en del i dessa profetior, kommer utvecklingen i Europa att förbli av central betydelse för Sveriges utrikespolitiska miljö under 1990-talet.

I Västeuropa förestår stora förändringar. Integrationsprocessen inom EG kommer att fortgå på det ekonomiska planet, och sannolikt också på det politiska, genom förverkligandet av den inre marknaden och ett närmare, numera traktatfäst utrikespolitiskt samarbete.

Utvecklingen inom EG kan successivt väntas skapa ett västeuropeiskt kraftcentrum med ökande attraktionsförmåga. Det kommer att bli en viktig utrikespolitisk uppgift för Sverige under 1990-talet att uppnå ett så nära och omfattande samarbete med EG som möjligt på alla områden utom det utrikes- och säkerhetspolitiska.

Det säkerhetspolitiska samarbetet mellan de västeuropeiska staterna kommer troligen att vidareutvecklas. Antydningar härom finns redan i dag. Själva grunden för detta samarbete - det säkerhetspolitiska bandet mellan Västeuropa och USA samt NATO:s centrala roll härvidlag - kommer dock knappast att ändras på något avgörande sätt.

Det alleuropeiska samarbetet inom ramen för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK-processen), rörande bl a militära säkerhetsfrågor, ekonomiskt, vetenskapligt/tekniskt, och miljösamarbete resp vidgade mänskliga kontakter och kulturutbyte, kommer sannolikt att fortsätta. Förhandlingar om konventionell nedrustning i Europa kommer sannolikt att påbörjas inom kort.

De multilaterala nedrustningsförhandlingarna är f n inne i ett tämligen dynamiskt skede. Överenskommelsen vid Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa resp de senaste årens framsteg i förhandlingarna i nedrustningskonferensen i Genève om en konvention om förbud mot kemiska vapen är tecken på detta.

Utsikterna till en fortsatt positiv utveckling på nedrustningsområdet blir givetvis avhängiga av hur öst-väst-relationerna i allmänhet utvecklar sig. Nya områden som t ex de marina rustningarna och rymdkapprustningen kan komma att kräva en fördjupad behandling, medan traditionella frågor som t ex kärnvapenprovstopp alltjämt kommer att uppta ett stort utrymme. Icke-spridningsfördragets (NPT) framtid kommer att avgöras under 1990-talet. Det komplicerade samspelet mellan den teknologiska utvecklingen, kapprustningen och kraven på rustningskontroll kan väntas träda alltmer i förgrunden. Den teknologiska utvecklingen kommer också att leda till ökade möjligheter till kontroll av nedrustningsavtal, t ex genom satellitverifikation.

Det är ett rimligt antagande att Mellanöstern inom överskådlig tid kommer att fortsätta att vara en region av stor internationell betydelse, ekonomiskt, strategiskt och politiskt. Dess centrala roll för västvärldens oljeförsörjning kommer sannolikt i allt väsentligt att bibehållas. Mycket tyder på att den arabisk-israeliska konflikten kommer att förbli en internationell oroshärd och en källa till fortsatt spänning i regionen.

Det oljerika gulfområdet torde också förbli ett politiskt oroscentrum med risker för internationella spridningseffekter. Stormakternas intressen i regionen kan förväntas bli fortsatt starka. Det strategiskt viktiga Irans ställning som regional stormakt med stor ekonomisk potential kan komma att bli alltmer markerad. Långtgående iranska islamiskt fundamentalistiska ambitioner är en betydelsefull faktor för utvecklingen i Mellanöstern.

Läget i södra Afrika präglas i dag av den sydafrikanska apartheidpolitiken, dvs det interna förtrycket och destabiliseringen av frontstaterna. Utsikterna för att apartheidpolitiken skall avskaffas under 1990-talet är för dagen tämligen osannolika. Snarare kan utvecklingen gå mot ökat förtryck och polarisering. Det förefaller även mycket osannolikt att det internationella sanktionstrycket skulle öka i den omfattningen att den sydafrikanska regeringen skulle förmås avskaffa apartheid.

Den rimliga hypotesen för 1990-talet är således att konflikten i södra Afrika i dess huvudsakliga beståndsdelar kommer att bestå.

Moderniseringsprocessen i Kina kan väntas fortgå samt landets politiska betydelse och inflytande att öka under 1990-talet. Därmed kan landet under 1990-talet komma att spela en betydligt mer aktiv roll som regional stormakt än i dag. Att Kina under nästa decennium skulle ta steget in i supermakternas skara är dock inte att vänta. En osäkerhetsfaktor är utvecklingen i landets relationer med Sovjetunionen. Japan är redan en ekonomisk stormakt och landet har en ledande position vad gäller utvecklingen av ny teknik. Japans politiska betydelse ökar stadigt. Utvecklingen i nyckellandet Indien är av betydelse för stabiliteten i hela den asiatiska regionen.

Den positiva ekonomiska utvecklingen i främst Sydkorea och på Taiwan men också i viss mån i ASEAN-länderna kan väntas fortsätta. Spänningarna i Korea och Indokina kommer fortsatt att spela en roll för utvecklingen i Asien. Länderna i Stilla Havets övärld dras alltmer in i världspolitiken och området är knappast längre att betrakta som ett strategiskt bakvatten.

Latinamerika, inkl Karibien, är en kontinent som präglas såväl av stora motsättningar som betydande utvecklingsmöjligheter. Motsättningarna är främst inre-nationella och beror på de djupa och växande ekonomiska och sociala klyftorna samt gäller relationerna till USA. Om processen i demokratiserande riktning som inletts under 1980-talet kan fortgå, samtidigt som den ekonomiska situationen, särskilt skuldproblemen, kan hanteras och en viss ekonomisk utveckling värd namnet fås till stånd, torde det kunna påverka förbindelserna mellan Latinamerika och Sverige.

2.2.4 Den handelspolitiska miljön

Det kommer att vara avgörande för vår ekonomiska framtid att näringslivet kan arbeta och internationellt konkurrera inom frihandelns ram. Möjligheterna att bäst värna om detta mål ligger i att verka för ett öppet och respekterat multilateralt handelssystem. Sverige arbetar därför mot protektionism och för ytterligare frigörelse av handeln bl a inom ramen för GATT,

OECD och UNCTAD. Komplexiteten i problemställningar liksom den allmänna internationaliseringen inom handeln ökar. Samtidigt växer informationsutbudet och kommunikationsmöjligheterna kontinuerligt. Integrationsarbetet inom Västeuropa står mitt uppe i en genomförandefas, som skall vara klar år 1992.

Det multilaterala handelssystemet, som i vid mening inte enbart avser regelverket i GATT utan även sådana handelsfrågor som stabilisering av råvarumarknader, handel mellan länder med olika ekonomiska och sociala system m m, förutsätts bestå och utvecklas. Den pågående GATT-rundan kan komma att medföra påtagliga förändringar. Det gäller i synnerhet om tjänstehandeln, som tanken är, blir föremål för ett multilateralt regelsystem. Signaler har också kommit att de östeuropeiska länderna i ökad utsträckning vill vara med i multilaterala handelsorganisationer och avtal. Utvidgningen av ett redan stort och komplicerat regelsystem kommer att medföra krav på ökade insatser för att följa systemets utveckling och efterlevnad. Det är därvid angeläget att betona att Sverige som avtalspart är kontraktsbunden i dessa avseenden.

Det multilaterala handelssystemet fortsätter att vara utsatt för påfrestningar. Obalanser i handeln mellan de stora handelsnationerna, liksom fortsatta handels- och betalningsbalansunderskott i t ex USA, ger grogrund för protektionism. De gigantiska överskotten av jordbruksvaror har lett till handelspolitiska konflikter och snedvridna produktionsförhållanden. U-ländernas skuldsituation visar inga tecken på att radikalt förbättras. Detta kan leda till ökade krav från u-ländernas sida på förbättringar av tillträdet till i-landsmarknaderna. En allvarlig utveckling är att förtroendet för det multilaterala handelssystemet urholkas i många länder och att lösningar på handelspolitiska problem allt oftare söks på bilateral väg eller rentav genom unilaterala ingrepp i handeln.

Obalanser i handeln mellan olika länder och regioner kommer att bestå även i framtiden. Det gäller sannolikt också olika grundläggande strukturella problem av den art som nämns ovan även om deras inbördes tyngd inte kommer att ha samma karaktär som i dag. Det är därför rimligt anta att det multilaterala handelssystemet kommer att vara utsatt för starka påfrestningar även fram emot sekelskiftet.

Utvecklingen av en gemensam inre marknad i Europa för med sig handelspolitiskt stora förändringar. EG-EFTA-samarbetet har en viktig roll i detta sammanhang. Luxemburgdeklarationen från april 1984 anger områden för fortsatt samarbete. Målet är att åstadkomma ett "dynamiskt europeiskt ekonomiskt område" omfattande samtliga 18 EFTA- och EG-länder. EG:s medlemskrets kommer sannolikt att öka på sikt. Framväxten av en homogenare och starkare europeisk marknad kommer att ändra samspelet mellan och inom såväl olika multilaterala handelsrelaterade organisationer som olika länder och geografiska regioner.

På den bilaterala nivån spelar handelspolitiska och ekonomiska kontakter på regeringsnivå en viktig roll för utvecklingen av Sveriges handel. Det finns all anledning att tro att officiella kontakter av dessa och andra slag även i fortsättningen kommer att vara viktiga inslag i handelspolitiken och ställa krav på resurser.

Problemet med minskande och instabila råvaruintäkter för många u-länder - varav många med skuldproblem - med negativa effekter för den internationella handeln i stort kommer man fortsatt att söka lösa genom internationella överenskommelser.

Världsmarknaden har under den senaste tiden genomgått påfallande förändringar. U-ländernas skuldsituation, sänkta råvarupriser, kraftiga valutafluktuationer har medfört att u-ländernas exportmarknadsandel har sjunkit. Detsamma gäller för statshandelsländerna. Världshandeln har alltmer koncentrerats till i-landsmarknaderna. Det stora omslaget inom projektmarknaden är ett exempel på detta. Framför allt är det tre dominerande handelscentra som utvecklar sig, nämligen Västeuropa, Japan, med närområde, och Nordamerika. Handelsströmmarna tycks mer och mer utveckla sig inom och mellan de kraftfält dessa områden utgör.

De handelspolitiska förbindelserna med Östeuropa har också en säkerhetspolitisk dimension. Handelsutbytet tjänar som en stabiliserande grund i relationerna som bär upp och bidrar till avspänningssträvanden mellan blocken. Denna roll för de ekonomiska relationerna med Östeuropa blir av ökad betydelse när det ekonomiska integrationsarbetet i Europa går vidare. De ekonomiska reformsträvandena i Östeuropa öppnar samtidigt möjligheter för intensivare kontakter på det ekonomiska området.

U-länderna utgör i dag en förhållandevis liten del av världsmarknaden. Minskade råvarupriser har under senare tid även för många u-länder (och statshandelsländer) betytt lägre exportintäkter och avmattning i den ekonomiska utvecklingen. Detta är en starkt bidragande orsak till att handeln med u-länderna har stagnerat. Inte minst stora prisfluktuationer bl a på oljemarknaden påverkar världshandeln kraftigt. Det kan inte uteslutas att vissa länder i gruppen blir viktiga för oss som exportmarknader på 1990-talet. För vissa branscher och enskilda företag kan också handeln med u-länder vara av stor betydelse. Enligt vissa bedömare kan stora oljeprishöjningar, som kan påverka det ekonomiska samarbetet med dessa länder, komma inom en inte allt för avlägsen framtid.

Den kritiska skuldsituationen för många u- och statshandelsländer kommer troligen att bestå länge än, även om en större vilja till att söka komma tillrätta med problemen alltmer förmärks. Behovet av internationellt samordnade aktioner är stort. Inte minst för många länder i Afrika är fortsatt externt stöd nödvändigt. Några varaktiga lösningar är emellertid inte i sikte. Flertalet länder i Afrika söder om Sahara kommer även i framtiden att som marknader vara bundna till olika former av biståndsgivning.

Asien och särskilt de länder som gränsar till Stilla Havet växer sig allt starkare som marknad. En markant tyngdpunktsförskjutning av handelsströmmarna sker från Atlanten till Stilla Havsområdet. Skuldproblem finns men kommer sannolikt även i framtiden att vara mindre uttalade i detta område.

Beträffande Latinamerika är möjligheterna att lösa ländernas problem starkt förknippade med deras egen vilja och förmåga. Ekonomiska potentialer finns som gör att de trots allt är intressanta marknader på sikt.

En viktig del av världsmarknaden kommer även i framtiden att vara knuten till bilateral och multilateral biståndsgivning.

Sveriges utrikeshandel koncentreras allt mer mot den framväxande västeuropeiska inre marknaden. Trots denna marknadskoncentration och volymökningar förefaller det samtidigt som svensk industri har tappat marknadsandelar. Även i framtiden måste och kommer dock exportindustrin att vara stark och aktiv även på andra marknader. Vid en konjukturnedgång ökar den internationella konkurrensen och svårigheterna att återta marknadsandelar förstärks.

Importen beräknas under de närmaste åren öka snabbare än exporten. Svenska företag tappar marknadsandelar även i Sverige. Detta i sin tur för med sig att även importinnehållet i vår export ökar.

Lagrat ovanpå den nyss nämnda tendensen till marknadsförskjutning kommer de framtida effekterna av den kostnadsutveckling som råder i Sverige. Strukturella faktorer tyder på att vi får snabbare produktionskostnadsökning i Sverige än hos viktigare konkurrentländer.

Svensk export har en bred sammansättning av olika produkter. Några produkter eller produktområden är särskilt framträdande i den samlade exporten. Bilar samt papper och massa är de två tyngsta posterna och svarar tillsammans för över 30 % av exporten. Lägger man till bl a mineraler utgörs över 50 % i exportportföljen av traditionella, priskänsliga produkter.

Dessa produktområden kommer även i framtiden att, tillsammans med oljeprisutvecklingen, ha en stor inverkan på handelsbalansens resultat. Den samlade exportens beroende av några få produktområdens utveckling gör den särskilt känslig för marknadsförändringar. Valutakursändringar kan slå hårt, särskilt om några marknader är starkt dominerande.

Även framgent kommer svensk handel att ha ett starkt inslag av ett begränsat antal produkter eller produktområden där förändringar i kostnadsutveckling eller volymutvecklingen har stor betydelse inte bara för handelsbalansen utan också för industrins konkurrenskraft i vidare mening.

Det sker en fortlöpande koncentration till ett färre antal företag/koncerner som dominerar den svenska exporten. De svarar i sin tur för en viktig del av den ökande internationalisering som nu går genom svensk industri.

Ökad koncentration ger slagkraft men risk för ökad sårbarhet. Genom ökad koncentration förstärks effekterna av olika förändringar i företagens marknadsförutsättningar. Svensk industri i dag har i Sverige och utomlands en bred och stark förankring, som i framtiden kommer att förändras genom att internationella fusioner och ägarbyten över gränserna blir allt vanligare. Sådana förändringar kan leda till försvagning av industriell kompetens, möjligheter till underleveranser, exportutveckling, sysselsättning m m. Förändringarna behöver inte självklart vara negativa utan kan istället utgöra grund för en fortsatt industriell expansion.

Färre och större företag påverkar också de mindre företagen. Ökade krav ställs på lagerminskningar och att underleveranserna skall komma i sammanhållna paket och levereras direkt in på monteringslinjen. En sådan utveckling kan samtidigt leda till en uttunning av exportkompetensen hos underleverantörerna.

Exporten till dotterbolagen utomlands utgör en stor del av den samlade exporten från Sverige. På vissa marknader uppgår den till storleksordningen 80%. Utöver det direkta bidraget till exporten har svensk industris starka utlandsetablering medverkat till att utveckla en industriell kompetens och ett marknadskunnande som är avgörande för dess internationella konkurrenskraft i framtiden. Denna kompetens kommer inte minst att ha stor betydelse för Sveriges förmåga att ekonomiskt hävda sig på den framtida europeiska marknaden.

Några nya element vad avser formen för och arten av etableringar har tillkommit under senare år. Tidigare förvärvades marknadsandelar genom att produktionskapacitet byggdes upp på en expanderande marknad. I dag förvärvas marknadsandelar allt oftare genom köp av redan befintliga företag. I bägge fallen ges naturligtvis möjlighet till rationaliseringar i produktionen och utflyttning av produktion från Sverige. Nya element i utvecklingen är att forskningsdelar och ledningsfunktioner också etableras utomlands i stället för i Sverige. Den hittillsvarande utvecklingen har visat att en ökad utflyttning av svensk industri ställer ytterligare krav på den lokala svenska utrikesrepresentationen.

Den pågående utvecklingen kan på sikt väntas leda till omfattande strukturförändringar inom svensk industri och påverkan på det svenska samhället. Inte minst för den svenska utrikeshandelns vidkommande kommer förutsättningarna att ändras. Det gäller med all sannolikhet även för exportfrämjandet i traditionell mening liksom för exportfinansieringsområdet. Vår industris ökande sårbarhet kommer att ställa starkare krav på vår handelspolitiska beredskap och kompetens. Det kommer att vara än viktigare att följa den handelspolitiska utvecklingen i vår omvärld.

För svensk industris internationella konkurrenskraft spelar nivån på dess forskning och utveckling stor roll. Hög teknologisk nivå på såväl produktion som produkter har hittills varit ett kännemärke för många svenska företag. Inom ramen för europasamarbetet utgörs en av de viktiga beståndsdelarna av forskning, utveckling och industriellt samarbete. Sannolikt kommer vi i framtiden alltmer aktivt att delta i denna typ av samarbete.

2.2.5 Den biståndspolitiska miljön

Sverige beslutar om målen för det svenska biståndet. Vi bestämmer också vilken omfattning och inriktning biståndet skall ha samt vilka länder vi skall samarbeta med. Dessa valmöjligheter kan, i varje fall i teorin, antyda att vi har större möjligheter att påverka och råda över det vi här kallar den biståndspolitiska miljön än vad vi har inom de säkerhets-, utrikes- och handelspolitiska miljöerna.

I Sverige finns en bred politisk uppslutning kring biståndets storlek och utformning. Sverige har medverkat till internationella överenskommelser t ex ifråga om särskilda volymmål. Därmed har Sverige också i praktiken gjort ett fast åtagande på biståndsområdet som begränsar handlingsfriheten. Biståndets miljö, dvs behoven och förhållandena i mottagarländerna, är också faktorer som påverkar inriktning och måluppfyllelse i biståndet och som ofta ligger lika mycket utanför vår kontroll som olika frågor inom de säkerhets-, utrikes- och handelspolitiska miljöerna.

Den internationella ekonomiska miljön har under 1980-talet varit ogynnsam för de flesta u-länder. Svag tillväxt i i-länderna och stora obalanser i handeln mellan de stora i-länderna har satt sin prägel på världsekonomin. Stora skuldbördor tynger ned många u-landsekonomier. Till detta skall läggas att det samlade biståndet till tredje världen har stagnerat och i dag inte är större än vid årtiondets början.

Utvecklingen har dock ej varit densamma i alla u-länder. Det blir i dag alltmer uppenbart att man inte längre kan betrakta u-länderna som en homogen grupp. Skillnaderna i utvecklingsnivå, möjligheter och behov mellan olika u-landsregioner och enskilda länder har blivit mera uppenbara.

Ekonomierna i flera små länder i Asien har utvecklats mycket dynamiskt men också de fattigaste länderna i regionen har haft god tillväxt. Flertalet av länderna i Latinamerika brottas med skuldproblem och därav föranledda sociala och ekonomiska svårigheter. I regionens stora länder har inkomsten per capita hittills under 1980-talet fallit med en sjundedel.

I Afrika har fallande oljepriser, en viss uppgång i råvarupriser och förhållandevis goda väderleksbetingelser medverkat till att bruttonationalprodukten per person i länderna söder om Sahara har stigit år 1986 för första gången under 1980-talet. Under 1980-talet som helhet har dock inkomsterna per capita sjunkit med en fjärdedel. Men hänsyn till den tunga skuldbördan och fortsatt dåliga utsikter för råvaruhandeln är det svårt att se positivt på framtiden. Internationellt finns dock ökad förståelse för att Afrika behöver ökat stöd för en utveckling som ger kontinenten bättre tillträde till den internationella ekonomin.

Strukturanpassningsprogram genomförs nu i många länder. De kan skapa en bättre grund för den framtida utvecklingen men den ekonomiska krisen och anpassningskraven innebär också fortsatta påfrestningar både för produktionsapparaten och för den fysiska och sociala infrastruktur som nu finns i u-länderna. Uppnådda resultat i sektorer som utbildning, hälsovård, vattenförsörjning och bostäder är svåra att upprätthålla när de offentliga utgifterna stramas åt.

Som en följd av att det privata och icke-koncessionella resursflödet till u-länderna har minskat kraftigt, och för många ländergrupper t o m blivit negativt har biståndet kommit att spela en allt större roll i de totala resursflödena mellan i- och u-länder. År 1986 kom statligt utvecklingsbistånd för första gången att utgöra mer än hälften av det totala nettoflödet av nytt kapital till u-länderna.

Detta faktum innebär inte att biståndsvolymen har ökat. I stället har det totala biståndet legat på i stort sett samma nivå (reellt sett) under hela 1980-talet. Inom det samlade biståndsflödet kan vissa tendenser skönjas. Samtidigt som vissa länder, t ex Finland, Italien och Japan, ökar sitt bistånd fortsätter stora industrinationer, t ex Storbritannien, Västtyskland och USA, att ge ett minskande bistånd i förhållande till sina bruttonationalprodukter. Det minskade biståndet från dessa länder blir extra påtagligt då man samtidigt kan se en minskad vilja att stödja internationellt samarbete.

Dessa tendenser har inneburit att Sverige i flera fall, såväl i stödet till multilaterala organisationer som i samarbetet med enskilda länder, har blivit en stor och betydelsefull givare.

Inom det bilaterala biståndet har Sverige på olika sätt anpassat biståndsprogrammen för att bättre möta den ekonomiska krisen i mottagarländerna. Största delen av de bilaterala samarbetsprogrammen går till rehabilitering, drift och underhåll av befintliga anläggningar. Mycket lite medel satsas i dag på investeringar i nya projekt. Stor del av landprogrammen används för finansiering av nödvändig import, s k varubistånd och till att upprätthålla t ex undervisning och hälsovård.

Utanför landprogrammen finansierar Sverige olika skuldlättnadsåtgärder för att bidra till att stärka betalningsbalansen och lindra de fattigaste u-ländernas skuldtjänst.

Biståndet inrymmer även insatser utanför programlandskretsen som även de har till syfte att främja ekonomisk och social utveckling. Vidare finansierar svenskt bistånd forskningsinsatser som kan underlätta för u-länder att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Katastrofbiståndet är en annan central del i biståndet utanför programlandskretsen.

Det samlade svenska biståndet via olika svenska kanaler, myndigheter och organisationer når i dag ca 100 länder. En förklaring till denna stora spridning är bidragen till enskilda organisationer vilka sammanlagt har en vittförgrenad biståndsverksamhet. Vid en avgränsning till programländerna och de största övriga mottagarländerna finner man en geografisk koncentration till framförallt vissa delar av Afrika och Asien. Koncentrationen till södra Afrika är mycket stor och mer än 50 % av det bilaterala biståndet går i dag till denna region.

U-länderna är starkt beroende av de internationella ekonomiska konjunkturerna för sin utveckling. Utvecklingen i industriländerna är därför av stor betydelse för den framtida u-landsmiljön.

Skillnaden mellan olika u-länder är dock här uppenbar. De mer utvecklade u-länderna har bättre förutsättningar för att delta i det internationella ekonomiska utbytet än de fattiga råvaruberoende u-länderna. Denna skillnad i och mellan olika u-länder kan förväntas bestå under 1990-talet.

Biståndspolitiken är en del av Sveriges utrikespolitik och därmed också en del av Sveriges samlade u-landspolitik. Den framtida biståndsmiljön är således på flera områden intimt sammankopplad med den utrikespolitiska miljön liksom med handelspolitiken och det

internationella ekonomiska samarbetet. FN:s möjligheter att verka liksom förskjutningen av ekonomisk styrka och tillväxt från Nordamerika till Östasien är exempel på sådana sammankopplade frågor. Särskilda ämnesområden såsom miljö- och energifrågorna är andra exempel. Avspänningen mellan stormakterna ger nya förutsättningar för den politiska och ekonomiska utvecklingen i ett antal regioner och länder av direkt betydelse för det framtida biståndets inriktning och utformning. Södra Afrika, Indokina och ASEAN-länderna, Latinamerika, Kina och Afghanistan kan vara exempel på sådana områden och länder.

Det multilaterala biståndet är en betydelsefull del av Sveriges utrikes- och biståndspolitik. Det kan ses som en markering av Sveriges stöd för internationellt samarbete och som ett bevis för vår tilltro till FN som institution för att åstadkomma en ökad internationell social och ekonomisk rättvisa. Sverige kan även fortsättningsvis förväntas ge stora bidrag via det multilaterala systemet. I många fall är FN-systemet genom sin mångnationella karaktär och sina möjligheter att stödja sig på folkrätten det bästa eller enda instrument som kan agera för att lösa konflikter och nå utsatta grupper som t ex flyktingar. I andra situationer med globala problem som t ex bekämpning av världsvida infektionssjukdomar krävs internationell samordning som endast kan nås visa multilateralt samarbete. De internationella finansieringsorganen, världsbanken inkl IDA och de regionala utvecklingsbankerna, svarar för en omfattande utlåning till tredje världen. Att aktivt medverka i och påverka dessa organs verksamhet kräver insatser från svensk sida men har också genomslagskraft på den internationella biståndspolitiken. Det multilaterala biståndet når nära nog alla utvecklingsländer och omfattar de flesta ämnesområden. Det är därför ett viktigt komplement till det bilaterala biståndet som av många skäl måste koncentreras till vissa länder eller verksamheter. FN:s biståndsadministration är dock i många stycken otymplig. Det finns olika samordnings- och styrningsproblem som bör ses över. Bidragsfördelningen mellan olika givare tenderar också att bli alltmer skev inom de olika FN-organen. Dessa faktorer kan komma att påverka Sveriges framtida agerande i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Inom det bilaterala biståndet kan en fortsatt utveckling med stark betoning på olika åtgärder för att bekämpa fattigdomen och höja levnadsnivån i de fattigaste u-länderna förutses. Också i u-länder som kommit lite längre i sin utveckling finns fattigdom och andra utvecklingsproblem. Detta och Sveriges önskan att främja en dynamisk utveckling också i dessa länder motiverar utvecklingssamarbete med en vidare krets länder.

Det framtida svenska biståndet kan därför komma att följa dels en huvudfåra med uppgift att direkt stödja grundläggande samhällsuppbyggnad i de fattigaste u-länderna, dels olika insatser för att främja en ekonomisk och social utveckling i och utbyte med en större krets u-länder.

Det kommer att innebära att Sverige även i framtiden ger ett brett stöd för utvecklingen i ett begränsat antal fattiga programländer, framförallt i Afrika.

För dessa länder kommer skuldlättnadsåtgärder också under de närmaste åren att behöva utgöra en central komponent i stödet.

När det gäller den andra delen av det bilaterala biståndet, dvs bistånd till länder utanför programlandskretsen, har Sverige redan i dag ett flertal instrument. BITS, SWEDFUND och SAREC är sådana statliga kanaler. Fr o m budgetåret 1988/89 har tillkommit en ny budgetpost för långsiktigt projektbistånd till vissa u-länder. Det kan förutses att det svenska samhället i form av näringsliv, myndigheter och organisationer kommer att få en större roll i denna del av biståndet. Även inom de långsiktiga bilaterala samarbetsprogrammen kan en ökad medverkan förutses av fler aktörer i det svenska samhället. Detta samarbete kan på kort sikt innebära vissa kommersiella fördelar för de svenska intressenterna men har i grunden ett mer långsiktigt utvecklingsorienterat mål.

Biståndet bidrar här till att skapa bredare kontaktytor mellan samhällen och stater.

2.2.6 Den konsulära och rättsliga miljön

Liksom i fråga om biståndspolitiken kan vi själva välja de insatser som skall göras på den konsulära verksamheten. Likväl påverkas utrikesförvaltningens arbetsuppgifter också här av sådana faktorer som t ex förändringar i resandeströmmarna. Allt fler svenskar reser utomlands och många av dem söker sig utanför de stora chartermålen, ofta till länder utanför den europeiska kulturkretsen. I dessa saknar Sverige många gånger en lönad representation och skillnader i språk, kultur osv - liksom avståndet i sig till Sverige - kan göra även enkla problem till komplicerade. Olyckor, dödsfall, brott och andra konsulära frågor med svenskar inblandade kan således, även om de inte blir många till antalet, dyka upp i allt fler länder.

En underlättande faktor är dock att svenskar som regel har sett till att ha försäkring vid en utlandsresa.

Den ökade internationaliseringen tar sig också uttryck i att svenskar finns som bosatta i allt fler länder. Främst gäller detta naturligtvis Europa och Nordamerika men även i andra länder bildas små svenska kolonier som ställer anspråk på service från det tidigare hemlandet. I vissa fall föreligger en absolut serviceskyldighet (röstmottagande vid val, förnyelse av pass osv), i andra fall är friheten att välja servicenivå större.

Sverige tar emot ett betydande antal flyktingar varje år; jämfört med andra europeiska länder tar vi mot relativt sett fler. Hur flyktingsituationen i världen utvecklar sig är givetvis omöjligt att ha en uppfattning om, men tyvärr har den hittills inte visat sig gå till det bättre. Sverige kommer säkerligen också framdeles att ta emot många flyktingar. Med fler flyktingar och andra invandrare följer också återföreningsproblem vilka i förhållande till vissa länder kan ta mycket tid att lösa. De "nya" svenskarna söker sig av naturliga skäl, om de kan och får, tillbaka till sitt hemland för kortare vistelser, vilket också medför behov av konsulär service. Vid nuvarande regler om viseringsskyldighet och arbets- och uppehållstillstånd kan man generellt sett räkna med ett fortsatt tryck mot utlandsmyndigheterna i dessa frågor.

I fråga om andra delar av den konsulära verksamheten sker en successiv nedtrappning. Så har t ex skett beträffande sjöfartsärendena. Ömsesidiga avtal om socialförsäkringsförmåner, liksom den ökade medvetenheten om försäkringsbehoven, minskar önskemålen om ekonomiskt bistånd.

Under de kommande åren står Sverige inför ett aktivare samarbete i Europa. EG har för sin del lagt fast ett ambitiöst program för utveckling av det interna samarbetet, kombinerat med en ökad öppenhet mot EFTA-länderna. I propositionen (prop 1987/88:66) Sverige och den västeuropeiska integrationen har bl a uttalats att vårt land har ett starkt intresse av att medverka i ett brett västeuropeiskt samarbete. I propositionen redovisas en första analys av vad detta kan innebära på olika samhällsområden. Den fördjupade studie som kommer att ske under de närmaste åren kan förväntas ge ett visst underlag för att bedöma de förändringar i arbetsuppgifterna som också kan komma för de svenska utlandsmyndigheterna. Omfattningen härav kan f n inte uppskattas.

2.2.7 Information om Sverige

Till utrikesförvaltningens uppgifter hör också att svara för information om Sverige i utlandet. Dessa frågor har nyligen behandlats av IKU-utredningen som bl a har uttalat att de motiv för sverigeinformationen som lades fast genom besluten med anledning av propositionen (prop 1978/79:147, UU 1978/79:31, rskr 1978/79:347) om Informations- och kulturutbyte med utlandet fortfarande är giltiga. Det finns ett behov att för opinionen i andra länder förklara Sveriges samhällsskick och politik och då särskilt utrikespolitiska ställningstaganden. Genom att underteckna ESK:s slutdokument har Sverige också åtagit sig att verka för ett vidgat kultur- och informationsutbyte över gränserna.

I utredningen pekar man samtidigt på tendenser som kan innebära nya behov och inriktningar av informationsverksamheten, som den ekonomiska utvecklingen i tredje världen, integrationsprocessen i Västeuropa, skeendet i Sovjetunionen och den informationsteknologiska utvecklingen.

IKU-utredningens förslag har i korthet refererats i avsnitt 1.4.2.

2.3 Den offentliga sektorns utveckling

I direktiven till UD 87 erinras om att bl a behovet av att förbättra det statsfinansiella läget under 1980-talet har skärpt kraven på ökad produktivitet inom statsförvaltningen. Under våren 1988 har statsmakterna fattat beslut om utveckling av styrningen av den statliga verksamheten (prop 1987/88:150, FiU 1987/88:30). Beslutet, som påverkar också utrikesförvaltningen, innebär sammanfattningsvis följande.

Utvecklingen under 1980-talet har nått en punkt där den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre kan öka på samma sätt som tidigare. Detta tillsammans med den offentliga sektorns tyngd i den svenska samhällsekonomin samt de krav på utveckling och utbyggnad av verksamheter som reses från många håll ställer budgetprövning och styrning inför nya och omfattande krav.

Förutsättningar måste därför skapas för att i budgetprocessen och i andra sammanhang fortlöpande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte längre bedöms vara lika viktiga, till andra, mer prioriterade. För Sveriges del är det inte i första hand tal om resursbrist. Vi har aldrig tidigare haft tillgång till lika stora resurser i offentlig verksamhet. Uppgiften är inte i första hand att öka dessa utan att finna metoder för att effektivisera verksamheten och kunna omfördela resurserna genom att kontinuerligt se över system och organisationsstrukturer.

Den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet måste fortlöpande förbättras för att med samma resursinsats producera fler eller mer ändamålsenliga tjänster.

Arbetet med att skapa bättre förutsättningar för en redovisning och analys av den offentliga verksamhetens resultat och att förbättra statsmakternas möjligheter att styra verksamheten har i en inledande fas berört frågor om kompetensgränser, definition av de olika nivåernas roller och ansvar, etc. I verksledningspropositionen (1986/87:99) angavs dessa riktlinjer:

- Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten.
- Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten skall organiseras och genomföras.
- Förbättringar görs av både den formella och informella dialogen för att möjliggöra en fördjupad analys och bättre styrning av verksamhetens inriktning.
- Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Försök till förändringar av detta slag har gjorts tidigare men bara lyckats till viss del. De utgångspunkter som måste beaktas i det kommande arbetet är därför att förändringar kan bara genomföras om de som är direkt verksamma inom området aktivt deltar. Den statliga verksamheten är komplex och inrymmer verksamheter av vitt skild storlek och karaktär. De åtgärder och modeller som föreslås måste utgå från dessa grundförutsättningar. Vidare måste arbetet bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism. Det gäller inte minst arbetet med att utveckla former för en mål- och resultatorienterad styrning.

Förändringarna måste genomföras stegvis och nya förändringar kommer fortlöpande att aktualiseras. Det är således inte fråga om att införa en viss given lösning. Det handlar snarare om att påbörja ett arbete i en viss riktning där beredskapen måste vara hög för en löpande omprövning.

En rad förändringar skall därför genomföras i budgetprocessen, som övergång till treårsbudgetering för myndigheternas verksamhet och en långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys. I beslutet läggs stor vikt vid att utveckla en mål- och resultatorienterad styrning. Samtliga myndigheter skall t ex lämna en årlig resultatredovisning till regeringen.

Övergången till den nya budgetprocessen skall ske successivt under en treårsperiod, med början inför budgetåret 1991/92. Ställning har f n inte tagits till hur utrikesförvaltningen skall hanteras i detta avseende.

2.4 Sammanfattande synpunkter

Man har under lång tid gjort bedömningar att världen blir alltmer internationaliserad och att Sverige, i likhet med andra länder, därmed har ett ökat behov av bilaterala kontakter liksom att medverka i olika internationella organ och organisationer. Av den redovisning som getts i det föregående kan man inte finna annat än att dessa bedömningar är rimliga och att utvecklingen kommer att fortsätta i samma riktning.

Vårt lands geografiska läge och den självvalda neutralitetspolitiken gör det nödvändigt för oss att, oavsett hur förhållandena mellan maktblocken och supermakterna utvecklar sig, göra våra ståndpunkter kända. Vi kan inte heller förlita oss på informationer från eller bedömningar av andra stater i säkerhets- och utrikespolitiska frågor utan behöver en egen kompetens att analysera och dra slutsatser om förändringar i den internationella miljön. Att bevaka utvecklingen i närområdet är vidare en självklarhet för varje land.

Sverige har valt att spela en aktiv utrikespolitisk roll. För att bygga under våra ståndpunkter krävs en kapacitet inom många komplicerade frågeområden och för att göra dessa ståndpunkter kända krävs insatser både bilateralt och i internationella fora; i det senare sammanhanget spelar inte minst våra permanenta delegationer en viktig roll. Tyngdpunktsförskjutningar i det internationella samarbetet äger då och då rum; nu kan t ex miljöfrågor väntas få större betydelse än tidigare.

I ett avseende kan man alldeles klart tala om ett växande internationellt beroende, nämligen på ekonomins och handelns områden. Att verka för frihandel och en effektiv internationell ordning inom världshandeln kommer alltjämt att vara viktiga uppgifter. För svensk del synes utrikeshandeln ha blivit alltmer koncentrerad; under de närmaste åren blir det en markerad strävan att ta del i den europeiska integrationsprocessen. För regeringskansliets del har organisatoriska förändringar gjorts för att möta denna utveckling. De förhoppningar som knutits till ett växande handelsutbyte med vissa regioner (Östeuropa, de arabiska staterna, Latinamerika) har inte infriats, vilket är en faktor att ta hänsyn till vid bedömning av utrikesrepresentationens omfattning. Sveriges beroende av utrikeshandeln ställer mycket stora krav på utlandsmyndigheterna att delta i exportfrämjandet; tyngdpunkten i insatserna kan dock behöva förskjutas.

Det svenska utvecklingsbiståndet kommer fortfarande att vara omfattande. Relativt sett kan Sverige därmed komma att spela en större roll, både i multilaterala organ och för enskilda länder - detta under förutsättning att inte den ogynnsamma utvecklingen beträffande det totala biståndet till u-länderna brytes. Även fortsättningsvis får man räkna med att en mycket stor krets av länder nås av svenskt bistånd, direkt via biståndsmyndigheter eller indirekt via internationella eller svenska organisationer. För flera av dessa länder gäller att biståndssamarbetet är det avgörande skälet för existensen av en lönad utlandsmyndighet, vilket bör påverka valet av organisationsform härför.

Man kan vidare räkna med att den aktiva utrikespolitiken, våra handelsansträngningar och våra insatser inom utvecklingsbiståndets område skapar ett visst allmänt intresse också för svenskt samhälls- och kulturliv.

Arbetsbördan inom det konsulära området ökar. Här har den internationella utvecklingen en avgörande betydelse. Utvecklingen av turismen från Sverige till andra länder har stor betydelse inom vissa områden, t ex en del av Medelhavsländerna. Den ökande asylinvandringen är en annan faktor som har betydelse.

Det är i och för sig lätt att teckna en bild av ökade uppgifter och därmed krav på ökade resurser för utrikesförvaltningen. Samtidigt gäller för UD 87, liksom för andra utredningar, kravet att förslagen skall hålla sig inom ett oförändrat kostnadsutrymme. Senast i 1988 års kompletteringsproposition har statsmakterna dessutom uttalat att uppgiften i fråga om den offentliga verksamheten i första hand inte är att öka resurserna för denna utan att finna metoder för att effektivisera verksamheten och kunna fördela resurserna genom att kontinuerligt se över system och organisationsstrukturer. Den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet måste vidare fortlöpande förbättras för att med samma resursinsats producera fler eller mer ändamålsenliga tjänster.

Utredningen tolkar för sin del denna inriktning från statsmakternas sida så att man inte får vara främmande för att t ex pröva nya strukturer i vår utrikesrepresentation eller att välja nya organisatoriska lösningar för att skapa resurser för nya insatser. Överväganden och förslag i detta betänkande är utformade med denna utgångspunkt. Eftersom utredningens mandat avsett många skilda frågor inom utrikesförvaltningen, måste genomförandet också ske successivt, vilket underlättar processen och innebär möjligheter att göra förändringar fortlöpande.

3 Utrikesrepresentationens struktur

3.1 Inledning

I direktiven till UD 87 sägs bl a att sambandet mellan olika nivåer på resursinsatser och möjligheterna att uppfylla de politiska målen skall belysas, t ex vad avser antalet utlandsmyndigheter. Vidare anges att frågor om regionambassader, stockholmsbaserade ambassadörer m m skall behandlas liksom det nordiska samarbetet på fältet. En ytterligare fråga som tas upp i direktiven gäller organisationsformen för det exportfrämjande arbetet.

UD 87 har funnit det lämpligt att behandla dessa frågor med undantag av organisationsformen för det exportfrämjande arbetet - vilken behandlas för sig i avsnitt 4.5 - i ett sammanhang. De avser alla den struktur som vår utrikesrepresentation bör ha, dvs var vårt land skall vara representerat och i vilka former det skall ske.

3.2 Faktorer av betydelse för att bestämma omfattningen av vår utrikesrepresentation

Den nuvarande strukturen i vår utrikesrepresentation har vuxit fram under lång tid. I takt med att nya stater uppkommit, huvudsakligen genom avkoloniseringsprocessen efter andra världskriget, har det befunnits befogat med inte bara ett formellt erkännande av de nya staterna utan också en faktisk närvaro, i många fall genom en lönad myndighet. Motiven har dock växlat; ibland har man särskilt pekat på betydelsen av svensk närvaro från handelspolitiska synpunkter, ibland har rent utrikespolitiska skäl gjort sig gällande, ibland har också omfattningen av vårt bistånd till ett visst land åberopats. Historiska och kulturella skäl har givetvis också bidragit till den nuvarande strukturen.

Det ligger i sakens natur att det för vårt lands del inte på långa tider har varit aktuellt att göra en samlad bedömning av omfattningen av utrikesrepresentationen. Detta har kunnat ske i andra länder efter t ex en frigörelse från en kolonialmakt eller efter ett krig. Beslut om nya beskickningar men också nedläggningar - i de få fall detta skett - har tagits ad hoc.

I detta sammanhang har utredningen därför funnit det lämpligt och naturligt att göra en sammanställning av faktorer som bör ha betydelse vid överväganden som rör utrikesrepresentationen.

Det finns ett par skäl härtill. För det första kan man se hur den nuvarande strukturen stämmer överens med de olika faktorerna. För det andra kan det vara möjligt att skapa ett underlag för framtida beslut om förändringar i antalet myndigheter.

De multilaterala aspekterna, som utgör en viktig del av den svenska utrikespolitiken, berörs inte i det följande.

Det har varit naturligt att utgå från dels säkerhetspolitik i mer inskränkt bemärkelse, utrikespolitik (såväl bilaterala förbindelser och vad som brukar förknippas med den aktiva utrikespolitiken), utrikeshandel, internationellt utvecklingssamarbete, olika konsulära uppgifter samt informations- och kulturuppgifter. Indelningen är naturligtvis inte helt glasklar, men den torde likväl innefatta de viktigaste faktorer som bör vägas in vid en bedömning av hur utrikesrepresentationen bör se ut.

För vissa av de nämnda faktorerna finns kvantitativa uppgifter som kan spegla Sveriges förbindelser med ett visst land. Det gäller t ex data om import och export, om turism, besöksutbyte, forskarutbyte m m och om svenskt bistånd. I andra fall blir det fråga om renodlade bedömningar. I det följande redovisas en del kvantitativa data.

Ett tiotal länder svarar för ungefär 75 % av Sveriges handelsförbindelser.

Tabell 3:1 Fördelningen av svensk import och export 1987 i procent.

Import		Export	
Västtyskland	21,8	Västtyskland	11,9
Storbritannien	9,1	Norge	10,8
Finland	6,9	USA	10,7
USA	6,9	Storbritannien	10,2
Danmark	6,7	Danmark	7,4
Japan	6,0	Finland	6,2
Norge	5,9	Frankrike	5,4
Frankrike	5,1	Nederländerna	4,9
Italien	4,1	Belgien/Luxemburg	4,1
Nederländerna	4,1	Italien	3,8
Summa andel av importen	**76,6**	**Summa andel av exporten**	**75,4**

Utom USA och Japan finns således ingen utomeuropeisk stat med på denna lista. Om man kompletterar den vad gäller exporten med länderna i rangordning 11-20, tillkommer dock fyra utomeuropeiska stater (Canada, Australien, Indien och Kina); totalt svarande för 4,2 % av den svenska exporten. Kompletterar man på samma sätt listan över importen finner man tre utomeuropeiska marknader (Sydkorea, Hongkong och Taiwan) som tillsammans svarar för 2,7 % av den svenska importen.

I fråga om de länder med vilka vi har ett omfattande handelsutbyte finns som regel en påtaglig stabilitet år från år. För andra länder kan enstaka affärer, som är av stor betydelse för enskilda företag, förskjuta bilden från ett år till ett annat. Det kan illustreras med den procentuella tillväxten från ett år till ett annat. I fråga om ökning av svensk export år 1987, kom fem utomeuropeiska länder främst på listan (Bangladesh, Indien, Peru, Zimbabwe och Israel). Totalt utgjorde exporten dit mindre än 1,5 %, varför även en hög procentuell ökningstakt betyder relativt litet i absoluta termer. År 1986 var motsvarande länder Indien, Pakistan, Brasilien, Thailand och Indonesien, vilka svarade för mindre än 2 % av exporten. Detsamma kan sägas gälla för importen, där de fem marknader som har den högsta procentuella tillväxten 1987 (Honduras, Bangladesh, Sydkorea, Algeriet och Taiwan) endast svarar för 1,8 % av Sveriges import.

Under budgetåret 1987/88 emottog 82 av världens stater svenskt utvecklingsbistånd. De 17 s k programländerna intar naturligen en dominerande roll; de finns alla på de 20 främsta platserna. Utbetalningarna till dessa uppgick till följande belopp.

Tabell 3:2 Utbetalningar av biståndsmedel budgetåret 1987/88 (milj kr).

Mocambique	671,5
Tanzania	615,6
Etiopien	349,8
Indien	337,8
Vietnam	299,6
Bangladesh	243,5
Zimbabwe	226,7
Nicaragua	225,6
Zambia	221,4
Kenya	206,6
Angola	172,2
Sri Lanka	151,8
Botswana	145,8
Guinea-Bissau	122,7
Kina	110,2 (ej programland)
Algeriet	95,5 (ej programland)
Laos	90,8
Kap Verde	63,7
Lesotho	55,1
Uganda	52,9 (ej programland)

För många övriga länder rör det sig om tämligen små belopp. Sammanlagt 65 länder fick mindre än 10 milj kr och 34 därav mindre än 2 milj kr. Man kan således konstatera att om man räknar bort OECD-staterna och öststaterna och ett antal ö-stater i Karibien och Oceanien mottager nästan alla övriga av världens stater svenskt utvecklingsbistånd.

Också beträffande den konsulära verksamheten finns flera data. År 1987 användes något mer än 110 årsarbetskrafter på utlänningsärenden vid utlandsmyndigheterna. De i detta avseende mest arbetsbelastade myndigheterna är f n de i Ankara, Belgrad, Berlin, Damaskus, Hamburg, Helsingfors, Islamabad, Istanbul, Kairo, Kuwait, Köpenhamn, Leningrad, London, Moskva, New Dehli, Oslo, Peking, Pretoria, Prag, Szczecin, Teheran och Warszawa.

Antalet ärenden om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet har de senaste åren uppgått till mellan 3 300 och 3 500, varvid en svag ökning noterats. Störst verksamhet har myndigheterna i Athen, Bangkok, Barcelona, Hamburg, Las Palmas, London, Malaga, Manila, New York, Palma de Mallorca, Rom och Sydney.

Under 1987 utfärdade utlandsmyndigheterna 13 423 pass, varav 3 292 provisoriska. Antalet vanliga pass speglar den svenska bosättningen medan de provisoriska passen snarare speglar turismen.

Tabell 3:3 Utfärdade pass år 1987.

Vanliga pass		Provisoriska pass	
London	1152	Barcelona	329
Oslo	944	Rom	281
Los Angeles	729	Chicago	270
New York	698	Las Palmas	225
Köpenhamn	688	London	213
Bern	646	Paris	208
Paris	570	Malaga	184
Sydney	411	New York	170
München	410	Athen	165
Hamburg	369	Marseille	121

Som framgår är det bara London, New York och Paris som förekommer på båda listorna. De övriga beskickningar som utfärdar ett relativt stort antal provisoriska pass har årligen 100-200 vanliga passärenden.

Dessa uppgifter kan kompletteras med fakta om strukturen i andra, med oss jämförbara, länders utrikesrepresentation. Material härom har redovisats i avsnitt 1.5.2. Därav framgår bl a att strukturen hos oss och för de aktuella länderna på det hela taget stämmer överens. I omkring en tredjedel av jordens stater är samtliga företrädda, i lika stor andel saknar alla representation, medan i återstoden förhållandena varierar.

Det finns vidare en betydande grad av reciprocitet i diplomatisk representation. Av de länder där vårt land har en beskickning saknar en handfull ambassad i Sverige och på motsvarande sätt har några få länder, där vi saknar beskickning representation i Sverige.

Inom utredningen har diskussion förts om hur väl en tillämpning av de nämnda kriterierna (dvs säkerhetspolitik, utrikespolitik, utrikeshandel, internationellt utvecklingssamarbete, konsulära uppgifter samt informations- och kulturfrågor) stämmer in på den nuvarande utrikesrepresentationens struktur. Den bild som därvid framkommit är, om man begränsar sig till de säkerhets-, utrikes- och handelspolitiska aspekterna, att det ter sig självklart med svenska beskickningar i stormakterna, våra grannländer och flertalet av de västeuropeiska staterna. På det hela taget är det också i dessa länder där den konsulära verksamheten är särskilt omfattande. Därtill kommer länder där invandrings- och flyktingproblem är aktuella; i dagens läge representerar Chile och länder i Mellersta Östern exempel på detta.

Den konsulära verksamheten bör bl a ses från aspekten vilken service som svenska medborgare utomlands bör erbjudas, både de som stadigvarande bor i ett land och de som tillfälligt vistas där och kommit i trångmål. Flera utlandsmyndigheter - särskilt gäller det lönade konsulat - kan motiveras främst från denna utgångspunkt. Man kan notera en påtaglig skillnad mellan uppgifterna om vilka myndigheter som är mest tyngda av utlänningsärenden och utfärdande av vanliga pass och de som finns främst på listan i fråga om ekonomiskt bistånd och provisoriska pass.

Ur biståndspolitisk synvinkel är givetvis i första hand en annan krets av länder aktuell, nämligen där Sverige är en stor givare. Behovet av närvaro kan dock också i dessa fall vara motiverat från utrikespolitiska och kommersiella aspekter, däremot knappast från säkerhetspolitiska. Biståndsinsatserna medför också ett behov av viss konsulär service.

Vad gäller de kommersiella förbindelserna bör tilläggas att länderna i Ostasien och Indien representerar en stor och växande marknad, även om som nämnts tidigare de svenska handelsförbindelserna med dem ännu inte på långa vägar är lika stora som med de europeiska staterna. Däremot representerar Latinamerika och Afrika - liksom flera statshandelsländer - en marknad med låg andel av världens samlade BNP.

De diskussioner som utredningen har haft kring dessa faktorer har lett fram till slutsatsen att det i framtiden, med de reservationer som har gjorts tidigare om förändringar i den utrikespolitiska miljön, bör vara möjligt att utnyttja detta tillvägagångssätt vid prövningar av eventuella förändringar i den svenska utrikesrepresentationen. Givetvis görs redan sådana bedömningar, men kanske inte samlat eller i den omfattning som skulle vara önskvärd. Det bör i detta sammanhang också tilläggas, att diskussioner om förändringar på enskilda platser bör ske i samband med en översyn av den totala utrikesrepresentationen när hänsyn tas till alla dessa faktorer och de resurser som står till förfogande för utrikesförvaltningens uppgifter. I de bedömningar som då görs är det viktigt att arbeta inte bara med nedläggning eller upprättande av en myndighet utan också med de olika former av representation som står till buds. Ett sådant tillvägagångssätt blir naturligare i den nya budgetprocess, där ökad vikt skall läggas vid uppföljning och utvärdering av resultaten för en verksamhet, vilket i sin tur är avsett att underlätta stegvisa förändringar.

Detta senare är sagt bl a i medvetande om att såväl upprättande som nedläggning av en myndighet har bilaterala politiska effekter.

3.3 Form för utrikesrepresentationen

3.3.1 Inledning

I avsnitt 1.2.5 har uppgifter om utrikesrepresentationens omfattning och fördelning redovisats. I de fortsatta diskussionerna om utnyttjandet av befintliga personella och ekonomiska resurser finns det inledningsvis anledning att föra en mer allmän diskussion om motiven för att överhuvud ha en så spridd diplomatisk representation med lönade myndigheter som Sverige har.

3.3.2 Lönade myndigheter

Efter unionsupplösningen stod Sverige inför uppgiften att skapa en ny organisation inom utrikesförvaltningen. Ett betänkande härom avlämnades år 1906. I Den svenska utrikespolitikens historia (III:4) redovisas följande:

> I ett inledande principiellt avsnitt, där kommittén redovisar sin syn på den svenska diplomatins uppgift, framhålles att den nyhetsförmedling som - snabbare och regelbundnare än förut - ombesörjes av världspressen, inte kan ersätta den diplomatiska underrättelsetjänsten. Vi behöver alltjämt politiska agenter, vilkas verksamhet skall göra det möjligt att "följa icke blott vad som tilldrager sig utan ock vad som förberedes i de länder vilka utöva det bestämmande inflytandet på världspolitiken..." "Detta är", heter det vidare, "något helt annat än att försöka sig på det slags politik, som Sverige med växlande framgång sökte driva, så länge dess relativa maktställning gav det möjlighet att göra sig hört i nationernas råd. Den tiden är förbi. En upplyst och självmedveten folkmening ställer nu som mål för svensk statskonst att under kraftigt värnande av nationens yttre oberoende i samlat fredligt arbete för ekonomisk förkovran och kulturell utveckling uppnå högsta möjliga välstånd för nationens stora flertal."

Vilka motiv finns i dag för svensk närvaro; i vilken utsträckning kan lönade myndigheter ersättas med - som sägs ibland i debatten om utrikesförvaltningen - tillfälligt utsända emissarier? Till viss del blir diskussionen en upprepning av vad som sagts i tidigare avsnitt om utrikesförvaltningens mål och uppgifter.

Den konsulära verksamheten är den som så att säga står de "vanliga" svenska medborgarna närmast. Den ökande internationaliseringen tar sig också sådana konkreta uttryck som fler utlandssvenskar (tillfälligt eller permanent) och turism både i form av charterresor och de bland ungdomar allt vanligare jorden-runt-resorna. Pass måste förnyas, de tappas och behöver ersättas, resenärer kan bli sjuka, råka ut för trafikolyckor eller brott eller själva komma i fängelse. Att allt fler svenskar vistas utomlands innebär bl a att kontakter knyts mellan människor; i en del fall leder det till ansökan om arbets- och uppehållstillstånd i Sverige. Också den stora invandringen till Sverige kan nämnas; familjeanknytningsfallen blir många för utredningen klart påvisat vilken betydande omfattning denna verksamhet kan ha.

Dessa servicekrav genererar således stora arbetsuppgifter som rimligen inte kan lösas genom att man till den övervägande delen av jordens länder skickar ut en svensk emissarie om något händer. Svenska medborgare skall inte behöva ta sig till några få platser i världen för att förnya sitt pass osv. Givetvis är det en avvägningsfråga i vilken utsträckning man på turistorterna skall ha lönade myndigheter eller honorärkonsuler, men i varje fall bör man i de stora turistländerna ha åtminstone en lönad myndighet. I fråga om USA, i sig en kontinent, kan målet ställas högre.

De svenska myndigheterna har också en annan serviceuppgift, nämligen att svara för information om Sverige i landet i fråga. Naturligtvis växlar intresset för vårt land; i en del länder får myndigheterna många frågor från centrala och lokala myndigheter om en svensk lösning i olika frågor, i andra ställs frågorna främst för forskningsändamål och i ytterligare andra är åtgången på informationsmaterial begränsad. Det är inte ett tillräckligt motiv i sig att upprätta eller behålla en myndighet för att svara för information om Sverige eller ordna kulturutbyte. Det är likväl en uppgift som löses bättre på platsen än från Stockholm.

Sverige för en aktiv utrikespolitik. Det innebär att vi tar initiativ av olika slag; initiativ inom nedrustningsområdet kan nämnas som ett exempel, andra är vår medverkan i kampen mot apartheid och vår inställning till förmån för internationella rättssystem, både i fråga om bilaterala politiska förbindelser och på handelns område. Sverige har ställt upp i nästan alla av FN:s fredsbevarande operationer. De permanenta delegationer som upprättats har här viktiga uppgifter, men en svensk ståndpunkt kan också behöva göras känd och utvecklas så att säga på hemmaplan hos andra länder. Detta gäller naturligen också när vitala svenska säkerhets-, utrikes- och handelspolitiska ståndpunkter behöver redovisas. En permanent närvaro på platsen är då betydelsefull.

Under efterkrigstiden har ett 100-tal nya stater tillkommit. För svensk del betyder det väsentligt fler bilaterala kontakter än tidigare; vi har också hälsat avkoloniseringen med tillfredsställelse. Med ett stort antal av de nya staterna har vi ett utvecklingssamarbete; detta genereras också av svenska biståndsorgan som inte är permanent representerade i resp land. Därav följer visserligen inte krav på permanent svensk närvaro i alla dessa länder men i varje fall i de största mottagarländerna är detta önskvärt och man skall vara medveten om följdkraven för utlandsmyndigheterna. I vissa fall kan SIDA:s biståndskontor utgöra basen om det kompletteras med någon diplomatisk tjänsteman som svarar för de traditionella UD-uppgifterna.

Med fler stater följer också ökade direkta kontakter i andra avseenden. Sverige har t ex mer än 2 000 avtal med andra länder och med internationella organisationer; ofta sker dock förhandlingarna med från Sverige utsänd expertis, men en kontakt på platsen kan ge viktig tillskottsinformation.

Sedan länge har en viktig uppgift för en lönad myndighet varit att informera regeringen och myndigheter liksom organisationer om utvecklingen i stationeringslandet genom skriftliga rapporter, men också att ge information av mer ärendeinriktad karaktär. Den del av rapporteringen som är mer översiktlig är omdiskuterad. Det är givetvis så att i Sverige det mesta av nyhetsinformationen inhämtas från massmedia, att mycket av analyser går att läsa i tidskrifter eller - vad gäller t ex ekonomi - fås från internationella organisationer. Som framhållits tidigare skall givetvis en rapportering på platsen inte söka konkurrera med nyhetsförmedlare, men man kan för uppdragsgivaren redovisa information som inte kommer fram i media och analysera viktiga händelser utifrån aspekten vilka konsekvenser de kan ha för svensk del.

Besök från svensk sida, som blivit alltmer vanliga, behöver också både för- och efterarbete för att ge bästa effekt.

Utlandsmyndigheterna har länge haft uppgiften att medverka i svenskt exportfrämjande. Flera markeringar härav har gjorts under de senaste åren. I statshandels- och utvecklingsländer är det nära nog nödvändigt att använda vägen via beskickningen men även i länder med marknadsekonomi kan insatser från beskickningen vara betydelsefulla för svenska intressens del. Det gäller också där en separat handelssekreterarorganisation finns.

Avslutningsvis finns det här skäl att understryka den betydelse som person- och miljökunskaper har i det internationella arbetet. De förvärvas bäst på plats.

Utredningen drar således slutsatsen att vi även framdeles bör ha lönade myndigheter på ett stort antal platser. Med hänvisning till de stora kostnader som varje sådan myndighet leder till är det dock av betydelse att diskutera de alternativa former för representation som nämns i direktiven.

3.3.3 Sidoackreditering

I sitt betänkande (DsUD 1982:1) Den framtida Utrikestjänsten IV behandlade utredningen om utrikesrepresentation bl a frågan om alternativa former för svensk representation i andra länder.

I fråga om sidoackreditering, som vid den tidpunkten omfattade 60 länder, klargjorde utredningen att insatserna som regel var små, även om undantag fanns. Totalt bedömde man att nio heltidstjänster togs i anspråk för de sidoackrediterade länderna.

Utredningen pekade på flera problem med denna form: besvärliga kommunikationer, bristande anledning till besök, små "basambassader", ibland av nödtvång gjord gruppering i stället för logiska regioner. Likväl ansåg man att sidoackreditering borde förbli huvudformen för bevakning av länder utan fast representation. Utredningens förslag om att omgruppera sidoackrediteringarna mot mer ensartade länder genomförs f n delvis beträffande Afrika.

Under 1980-talet har antalet länder, där sidoackreditering förekommer, minskat något i samband med en viss utbyggnad av KSA-systemet.

Läget beträffande sidoackrediteringar är f n att 16 beskickningschefer är sidoackrediterade i ett land, fem i två länder och sex i tre länder, medan 48 är stationerade endast i ett land.

De nackdelar som redovisas i det nyss nämnda betänkandet kvarstår; detta är erfarenheten av de samtal som nu förts. Sidoackrediteringslandet kommer i andra hand, antalet besök som avläggs där blir begränsat - också av resursskäl. I många fall bör man också acceptera att dessa stater är av ett påtagligt begränsat intresse för svensk del och att insatserna måste anpassas härtill. Utredningen återkommer i avsnitt 3.5 till en värdering av sidoackreditering i förhållande till andra alternativa former.

3.3.4 KSA-systemet

Systemet med stockholmsbaserade ambassadörer infördes år 1979 när förbindelserna med ett antal länder i Västafrika började skötas från Stockholm. I dag finns stockholmsbaserade ambassadörer för fem områden; Västafrika (Gambia, Guinea, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal och Sierra Leone), Karibien (Belize, Dominikanska republiken, Grenada, Guyana, Haiti, Saint Lucia, Surinam och Jamaica), Indiska Oceanen (Comorerna, Madagaskar, Mauritius, Seychellerna, Somalia och Sydjemen) samt Centralafrika (Centralafrikanska republiken, Ekvatorialguinea, Gabon, Kamerun, Kongo och Zaire).Fram till nyligen har också representationen vid Heliga Stolen och Malta ombesörjts av en KSA-ambassadör. För samtliga områden utom Indiska Oceanen gäller att den nuvarande ambassadören är den andre på posten. Indiska Oceanen har haft två tidigare ambassadörer.

Internationella erfarenheter saknas i stort sett. Storbritannien har haft sin ambassadör för Tchad stationerad i London. Finland har nyligen påbörjat försök med hemmabaserade ambassadörer.

Det kan nämnas att övriga nordiska länder saknar beskickning i samtliga KSA-länder. Däremot har de övriga länder, vars representation jämförs med Sverige i avsnitt 1.5.2 (dvs Belgien, Canada, Nederländerna, Schweiz och Österrike), beskickningar i ett fåtal av länderna. I flertalet av de 28 länderna saknar således såväl Sverige som de jämförbara länderna fast representation.

Utredningen har haft samtal med samtliga nuvarande och tidigare KSA-ambassadörer samt berört systemets fördelar och nackdelar även vid andra samtal. Synpunkterna sammanfattas i det följande.

Systemet med stockholmsbaserad ambassadör kan vara billigare än övriga former för representation. En förutsättning för detta är dock, att man inte har andra resurser i landet ifråga än olönad konsul.

I jämförelse med sidoackreditering bedöms förutsättningarna öka att skapa och odla kontakter. Det är lättare att inhämta information och lära känna landets politik, kultur och ekonomi etc om besöken är regelbundet återkommande och vistelsen utsträckt till en vecka eller mer. En nackdel är dock att man inte kan ta del av andra länders beskickningars erfarenheter.

Genom att ambassadören täcker fler länder inom ett område, och att han ofta besöker fler länder under samma resa blir bevakningen något av en regionbevakning. Ambassadörerna får därigenom en överblick, som gör dem till intressanta samtalspartners för andra diplomater i de länder de besöker.

I vissa fall upplevs stockholmsbaseringen av ambassadören som en prestigeförlust för verksamhetslandet, vilket bl a kan medverka till att det blir svårt för ambassadören att bli ackrediterad och få möjlighet att verka.

De olönade konsulerna upplever att de får bättre stöd och information från kansliet i Stockholm än vad de fick från den ambassad, från vilken sidoackrediteringen tidigare utgick.

Ambassadörernas placering på utrikesdepartementet kan framställas som att de har direkt-access till den politiska ledningen, och att detta system i praktiken innebär att Sverige fäster större vikt vid landet än tidigare. Betoningen av ambassadörens direktaccess till utrikesledningen kan samtidigt skapa intryck av att Sverige är mer intresserat av landet än vad som faktiskt är fallet. Detta kan vara svårt att hantera på platsen.

För vissa länder kan kontakterna mellan ambassadören och honorärkonsuln m fl bli bättre vid ett KSA-system än genom en sidoackreditering. Kommunikationerna fungerar ibland bättre mellan länderna i fråga och Europa än mellan de olika länderna inom ett område.

Från familjesociala utgångspunkter är systemet att föredra, då det inte för med sig medföljandeproblem m m.

Systemet tillåter att fler chefer kan placeras hemma än tidigare; hemmaorganisationen ökar sina möjligheter att klara rotationen med den "topptunga" utlandstjänsten.

Flera synpunkter har kommit fram på möjliga förbättringar av KSA-systemet.

För att undanröja alla tvivel om vilket värde som läggs vid systemet bör stockholmsbasering inte utgöra slutet på en karriär. Det är också viktigt att det är något yngre personer som blir KSA-ambassadörer med hänsyn till att resorna är betungande. Samtidigt kräver denna form av representation erfarenheter av det diplomatiska livet, varför utnämningen inte heller får komma för tidigt.

För att ta tillvara möjligheterna att "bevaka" en region bör områdena vara så sammanhållna som möjligt när det gäller kultur och språk m m. Det är viktigt att ambassadörens område inte är för stort eller för litet. Ett rimligt antal länder kan vara fem à sex. Ett av länderna i varje område skulle därmed kunna vara av något större betydelse för Sverige än vad som är fallet i dag.

Svårigheterna att finna meningsfulla arbetsuppgifter under hemmatiden kan undanröjas om ambassadören ingår i linjeorganisationen och har ansvaret även där för sina länder.

Det är viktigt att ha fasta replipunkter. De olönade konsulerna utgör en ovärderlig hjälp. Systemet med stockholmsbaserade ambassadörer skulle ändå tjäna på att kombineras med regionambassader, som då placeras i länder där också andra länder har ambassader.

3.3.5 Regionambassad

Kring begreppet regionambassad råder viss oklarhet. Utredningen om utrikesrepresentationen sökte göra följande definition:

1. Bevakning av en region som uppvisar ett antal gemensamma egenskaper som underlättar en centraliserad bevakning. Sett i denna mening skiljer begreppet sig i princip inte från sidoackreditering utan är ett specialfall härav.

2. I de teoretiska diskussionerna läggs emellertid ofta in en rationaliseringsaspekt. Man föreställer sig att i stället för tunt utspridda resurser genom en koncentration kunna uppnå ett sammanlagt bättre resursutnyttjande.

3. En viss myndighet inom en region tilläggs ett övergripande ansvar för ett speciellt ämnesområde.

Regionambassad i den första formen ansågs vara en helt realistisk möjlighet. Sannolikt skulle institutet kräva ökade resurser, varför utredningen avstod från att lägga fram något förslag. Den andra formen innebar en nedtrappning av det svenska engagemanget i vissa länder och avvisades av detta skäl. En bevakning av en viss region sköttes bättre från Stockholm och inte heller denna tredje formen vann alltså utredningens gillande.

I direktiven till UD 87 sägs att begreppet regionambassad bör studeras ytterligare. Möjligheten av en effektivare bevakning av en ländergrupp genom t ex koncentration av resurser

bör undersökas. Förutsättningarna för uppbyggande av särskild kompetens (bl a säkerhetspolitisk bevakning, projektbevakning och administrativa funktioner) inom vissa regioner bör också studeras. Detta kan även gälla fördelning av personal mellan ambassad och lönade generalkonsulat.

Om begreppet regionamabassad skall ha någon särskild innebörd, som skiljer det från begreppet beskickning med sidoackreditering, torde man behöva precisera dess innebörd. Begreppet bör förbehållas en beskickning för stater som uppvisar ett antal gemensamma egenskaper och där en stat inte intar en totalt dominerande position. Det kan inte vara meningsfullt att utnämna beskickningarna i New Delhi eller Canberra, i vilka fall ambassadören är sidoackrediterad i väsentligt mindre stater, till regionambassad.

3.3.6 Olönade konsulat

I utredningens uppdrag ingår att belysa de olönade konsulatens funktion samt att lämna ev förslag härom. För att fullgöra uppgiften har utredningen dels besökt några konsulat (Odense, Rotterdam, Zürich, Kathmandu, San José, Kampala, Castiglione della Pescaia), dels inhämtat synpunkter om verksamheten vid ambassadbesök m m, dels ock tagit del av ett material om konsulerna och informationsverksamheten.

De olönade konsulerna skall, liksom de lönade myndigheterna, bevaka och ta tillvara svenska medborgares intressen. Kraven på den service som kan lämnas av ett olönat konsulat måste naturligtvis vara lägre än på de krav som ställs på lönade myndigheter. Någon ersättning för konsulns arbetsinsatser utgår ej. De olönade konsulerna medverkar till att skapa kontakter för utsänd personal och svenska affärsmän. De sprider information om Sverige. På många orter, i synnerhet de med omfattande turism, bistår de svenska medborgare i olika avseenden bl a genom att förmedla passansökningar eller ansökningar om ekonomiskt bistånd. Flera olönade konsulat handlägger i viss utsträckning utlänningsärenden.

Sammanlagt finns i dag (1 juli 1988) 425 olönade konsulat (inkl två konsularagenter som finns i Bahrein och Gdansk). I drygt 60 länder finns bara ett svenskt olönat konsulat medan elva länder sammanlagt har drygt hälften av alla konsulat (USA, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Norge, Spanien, Storbritannien, Canada och Västtyskland). Vi saknar honorära konsuler i 28 länder, där vi har ambassadörer, och i övrigt i 16 länder (varav fyra med KSA-ambassadörer). Ett skäl till avsaknaden av konsuler är att vissa länder f n inte tillåter systemet som sådant.

För budgetåret 1988/89 beräknas en ersättning till de olönade konsulerna på sammanlagt ca 9,5 milj kr. Dessa fördelas på tjänsteutgifter (ca 2 milj kr), dvs utgifter för telefon och frimärken m m, kontorskostnadsbidrag (ca 6,2 milj kr), vilket är ersättning för hyra av kontorslokaler samt ersättning till sekreterare m m, konsulns utlandsresor (275 000), vilket är kostnaderna för regionala och lokala konferenser samt konsulskonferens i Sverige (ca 1 milj kr).

Så gott som alla konsuler som har utgifter för telefon etc får ersättning för detta. Kontorskostnadsbidragen utgår till dem som inte har möjlighet att klara dessa utgifter på annat sätt.

Det finns ytterligare en källa till ersättning för de olönade konsulerna, nämligen de expeditionsavgifter som tas ut för viseringar och intyg m m.

På det hela taget bedöms konsulernas verksamhet som positiv av såväl hemmaorganisationen som utlandsmyndigheterna, men det finns givetvis nyanser, som kan bero både på hur konsulerna fungerar och hur de utnyttjas.

I många länder utgör de honorära konsulerna den enda fasta replipunkten för svenska intressen, och en del påpekanden går ut på att det bör finnas i vart fall en konsul i varje land. I synnerhet gäller detta för de länder som täcks med stockholmsbaserade ambassadörer eller sidoackreditering.

I vissa fall synes det som om Sverige i alltför ringa grad utnyttjar konsulerna. Även när det gäller kommersiella kontakter är de honorära konsulerna med sin ställning på orten bra förmedlingslänkar, och många har, framför allt utanför Norden, gjort stora insatser. I allmänhet har de heller inget att invända mot att bistå i sådana frågor, men det kan förekomma konkurrenshinder.

Konsulerna utnyttjas för sverigeinformation och får regelbundet informationsmaterial från svenska institutet. Även i detta avseende är det stora skillnader mellan de olika konsulaten.

En synpunkt som har återkommit vid olika överläggningar är att det är viktigt att "ta hand om" konsulerna, låta dem komma till Sverige och framför allt dra samman dem i regionala träffar för information och utbyte av erfarenheter.

Konsulerna har i den nämnda undersökningen om medverkan i informationen nämnt att de flesta förfrågningar de får handlar om ekonomi/handel samt sociala frågor och utbildningsfrågor. De ansåg för sin del det material de fick tillgång till vara adekvat och endast en minoritet uttryckte önskemål om ytterligare information. Beträffande undersökningens representativitet kan dock nämnas att den besvarades av 125 konsuler, dvs ca 30 %.

3.4 Nordiskt samarbete

De svenska utlandsmyndigheternas arbete med ärenden för andra nordiska länders räkning bygger på ett nordiskt samarbetsavtal från 1962. I detta stadgas bl a följande:

"Befattningshavare som tillhör en fördragsslutande parts utrikestjänst och tjänstgör utanför de nordiska länderna, skall i den mån det är förenligt med hans tjänsteåligganden samt hinder icke möter från tjänstgöringslandets sida bistå jämväl medborgare i annat nordiskt land, därest detta saknar representation på den ifrågavarande orten."

För verksamheten gäller en instruktion från 1966.

Som framgår av avsnitt 1.5.2 har Sverige betydligt fler beskickningar än övriga nordiska länder, varför de svenska ambassaderna och lönade konsulaten i större utsträckning torde bistå medborgare från dessa länder än tvärtom. I några fall (Havanna, Marseille, Szczecin, Kinshasa) är svenska tjänstemän honorärkonsuler för andra nordiska länder. Norge representerar Sverige i Kapstaden och Rotterdam.

Som nämnts tillkom bestämmelserna för ett kvartssekel sedan. I åtskilliga avseenden är de föråldrade. Med hänsyn härtill och till de merkostnader som Sverige torde åsamkas är det inte orimligt att en översyn sker av bestämmelserna. Detta bör kunna genomföras vid de samnordiska överläggningar som de administrativa cheferna i utrikesdepartementen har.

3.5 Förslag

3.5.1 Alternativa former

Som framhållits i det tidigare är det rimligt att räkna med att vårt land även framdeles låter sig representeras med beskickningar i form av ambassad i ett stort antal länder. Den konsulära verksamhetens omfattning i vissa länder motiverar dessutom lönade generalkonsulat/-konsulat.

Antalet lönade myndigheter måste dock kunna omprövas från tid till annan, med hänsyn till förändringar i verksamheten och avvägningar mellan olika delar härav. Inom utrikesförvaltningen finns således f n en särskild sparplan som för innevarande och kommande budgetår innebär i personalavseende dels minskning av ett antal tjänster främst vid administrativa avdelningen (ca 30), dels avveckling av några få myndigheter.

Innan utredningen går in på frågan om antalet lönade myndigheter, bör en värdering av de olika alternativa formerna till lönade beskickningar göras. Det bör betonas att förändringar i förhållande till dagens läge kan beräknas komma i fråga endast i begränsad utsträckning och att det kan vara fråga om att utnyttja alternativen både inför upprättande och avveckling av nuvarande former av lönade myndigheter.

Den utvärdering som gjorts av KSA-systemet kan på det hela taget sägas ha utfallit positivt. Verksamheten bör därför kunna ingå som ett permanent inslag. Erfarenheterna tyder samtidigt på ett behov av vissa förändringar.

Som nu bör varje KSA-ambassadörs verksamhetsområde omfatta en region som i varje fall geografiskt utgör en enhet. Om möjligt bör de avgränsas så att till regionerna förs inte bara ett antal små och för Sverige perifera stater utan även ett land av något större intresse.

I vissa fall har posten som KSA-ambassadör varit det sista tjänstgöringstillfället utomlands. Vid en permanentning ter det sig mer naturligt att dessa poster betraktas som chefsposter i övrigt; av bl a familjeskäl kan det snarare vara motiverat att tjänsteinnehavarna befinner sig tidigare i karriären än i dess slutskede.

Resor till och annan verksamhet i anslutning till uppdragsländerna tar inte hela arbetstiden i anspråk; långa perioder tillbringas i Stockholm. Kritik har riktats mot hur dessa utnyttjas f n. KSA-ambassdörerna kan tillföra de operativa avdelningarna viktiga informationer och erfarenheter inte bara om "sina" länder utan också om andra stater i världsdelen. Dessa bör tas bättre tillvara än vad som nu sker och därigenom förstärka hemmaorganisationen. Utan att en formell anknytning till en enhet sker kan det likväl vara lämpligt att KSA-ambassadörerna tas i anspråk för särskilda uppgifter vid avdelningarna beroende på vederbörandes inriktning.

KSA-systemet har intill nyligen omfattat fem tjänstemän och 30 stater. Enligt utredningens mening är en utvidgning rimlig, men även om så sker får man räkna med att denna form inte kan användas för att täcka in alla stater där Sverige saknar lönad beskickning. Sidoackreditering måste användas även fortsättningsvis.

Sidoackreditering bör användas i sådana fall när det är uppenbart att sidoackrediteringslandet (-länderna) är av mindre intresse både i sig och i förhållande till det land där ambassadören är primärt verksam. Ett annat, organisatoriskt motiv kan vara att landet av praktiska skäl - t ex närheten - inte bör ingå i KSA-systemet.

Man får räkna med att insatserna i sidoackrediteringslandet som regel blir begränsade. Vid sidan av att inom ambassaden ta del av informationer via myndigheter och massmedier m m blir det fråga om ett eller annat besök och viss rapportering, därest inte något särskilt inträffat. I vissa fall torde dock bevakningen och därmed bl a rapporteringen kräva större insatser. En funktionell arbetsfördelning i förhållande till sidoackrediteringslandet (länderna) kan vara lämplig och utformas t ex så att varje tjänsteman vid ambassaden tilldelas sakansvar för ett ämnesområde t ex en för politiska, en för ekonomiska och en för biståndsfrågor för alla länderna - med likartad rese- och rapporteringsskyldighet.

Utöver dessa två former som redan existerar har utredningen prövat också andra alternativ till den form av lönade beskickningar vi har i dag. Ett är regionambassad, som behandlats i avsnitt 3.3.5. Enligt utredningens mening är det knappast möjligt att annat än i ett par fall gå över till ett system med regionambassad; det blir med andra ord fråga om en undantagsföreteelse.

Att förändra den svenska närvaron i ett land är ett viktigt beslut; särskilt politiskt känsligt blir det vid en nedläggning av en beskickning. Både Danmark och Norge genomför dock nu sådana beslut, ehuru i olika omfattning. Man kan därför fråga sig om en ytterligare alternativ form är att väsentligt minska den diplomatiska närvaron men likväl behålla ett slags miniorganisation. Här kan hänvisas till olika samarbetsmodeller i de länder där SIDA har biståndskontor. Sådana lösningar har prövats och såvitt kan utrönas utfallit positivt; de bör därför i princip kunna tillämpas i flera biståndsländer.

I dag är biståndskontorschefen i dessa fall förordnad som chargé d'affaires ad interim, dvs det finns en sidoackrediterad ambassadör. Ett alternativ till denna lösning är systemet med chargé d'affaires en pied, som ger denne ett mera direkt chefsskap. Systemet med sidoackrediteringar har som framhållits flera nackdelar och bör därför undvikas så långt möjligt.

Det är också möjligt att även i länder utan biståndskontor ha ett system med chargé d'affaires en pied, dvs med t ex en utsänd handläggare och en utsänd assistent. Problemet med en minilösning av detta slag är dock att den blir mycket sårbar vid semestrar, sjukdom osv. Vid kopplingen till ett biståndskontor kan dock dess personal rycka in, i varje fall tillfälligtvis, och fullgöra vissa uppgifter. Sannolikt blir också kostnaderna för självadministration relativt höga även om man får lägre totalkostnader än tidigare. Det kan nämnas att t ex Danmark valt en sådan lösning i vissa fall. Den politiska fördelen ligger givetvis i att en nedtrappning är lättare än en nedläggning.

Värdet av en organisation av honorärkonsuler har understrukits under utredningsarbetet, en ståndpunkt som utredningen för sin del instämmer i. Honorärkonsulerna kan spela en viktig roll som komplement till de lönade beskickningarna. I många länder utgör de den enda svenska replipunkten; som nämnts i avsnitt 3.3.6 har de inte minst stor betydelse för KSA-verksamheten liksom för länder med sidoackrediterad ambassadör. Vissa allmänna synpunkter kan dock ges på verksamheten.

Det bör vara en strävan att ha så stor geografisk spridning som möjligt. Särskilt gäller detta som nyss sagts de länder där vi saknar lönad myndighet. I förhållande till dagens läge skulle därför en viss utvidgning vara motiverad i sådana länder liksom i Västeuropa och USA. Däremot är det tveksamt om det numera finns behov av ett så stort antal konsuler i de nordiska länderna; nästan en femtedel finns där. Nytillsättningar inom Norden bör därför prövas restriktivt.

Man får räkna med att, liksom i dag, verksamheten kan variera, beroende bl a av personskäl. De lönade myndigheterna bör dock, klarare än vad som alltid synes ske i dag, utnyttja honorärkonsulerna i fråga om information om Sverige liksom för att lösa praktiska problem i samband med besök. Vad gäller informationsfrågor är det dock viktigt att inskärpa betydelsen av att specifika frågor om detaljer i svensk lagstiftning etc förs vidare till de lönade myndigheterna man kan inte begära så djupgående kunskaper i enskildheter hos de olönade konsulerna.

Många konsuler medverkar också i vad som kan sägas vara svenskt exportfrämjande. En viss försiktighet kan här vara på plats med hänsyn till riskerna för sammanblandning med konsulernas egen affärsverksamhet där sådan förekommer.

De olönade konsulerna bör inte uppträda som uttolkare av svensk utrikespolitik eller på annat sätt uppträda som officiella företrädare för Sverige.

Rekryteringen av konsuler måste självklart ske med omsorg. Med hänsyn till deras uppgifter är det betydelsefullt att de har en god ställning i regionens samhällsliv. Särskilt ömtålig är rekryteringen i länder med ett från Sverige avvikande styrelseskick. En avvägning måste

göras mellan kravet på att en konsul skall kunna fungera i sin uppgift och kravet på att han i sådana länder likväl skall intaga en i förhållande till regimen oberoende ställning.

Statens utgifter för de olönade konsulerna understiger f n 10 milj kr. Det är således ett mycket lågt belopp i förhållande till övriga kostnader för utrikesförvaltningen. Vissa tecken tyder dock på att man kan få räkna med att fler konsuler gör anspråk på ersättning för sina kostnader. Även om så skulle ske är det fortfarande fråga om en för Sverige kostnadseffektiv verksamhet.

För att rätt kunna utnyttja konsulaten kan ambassaderna/generalkonsulaten behöva intensifiera sina kontakter med dem. Också de besök som konsulerna, med i och för sig långa mellanrum, får göra i Sverige är viktiga för att informera dem om vårt land och om deras uppdrag.

På sina håll synes det som det brister i de lönade myndigheternas kunskaper om hur man kan utnyttja de olönade konsulaten. I samband med verksamhetsplaneringen bör man därför uppmärksamma hur konsulaten kan utnyttjas för att stödja beskickningarnas verksamhet. I utbildningen av handläggare m fl bör också konsulatsverksamheten uppmärksammas.

Tidigare tillämpades i viss utsträckning en ordning med utsända tjänstemän knutna till konsuler, något som dock av olika skäl befanns mindre lämpligt och därför avskaffades. I dagens läge förekommer att ambassaden lokalanställer en person med placering vid ett olönat konsulat. Detta gäller främst vid orter med många svenska turister.

I en situation där den konsulära verksamheten växer och inte avser främst vissa perioder på året kan det föreligga behov av en mer permanent närvaro och då av en utsänd handläggare. Verksamheten är dock inte av den omfattningen att den motiverar inrättandet av en lönad myndighet i form av ett konsulat. I sådana fall skulle det vara värt att pröva om en sådan tjänsteman jämte utsänd assistent lokalmässigt skulle kunna finnas i anslutning till ett honorärkonsulat; ett alternativ kan vara samverkan - också det lokalmässigt - med annat nordiskt land. Sådana lösningar, som kan se olika ut på skilda orter, behöver dock pentreras ytterligare från olika aspekter innan de genomförs. Det är därvid viktigt att de olönade konsulaten som blir aktuella väljs med omsorg. Utsänd tjänsteman bör t ex ej lokalmässigt placeras hos olönad konsul om det kan finnas en risk för att konsulns lojalitet med det egna landet kan utgöra ett hinder för tjänstemannen i hans tjänsteutövning. Departementet bör vidare ha sådan framförhållning att om en konsul t ex avlider, går i konkurs eller önskar avgå som konsul detta inte helt omöjliggör för den utsände tjänstemannen att fortsätta sin verksamhet.

Nackdelen är givetvis ensamarbetet och därmed också sårbarheten. Det får naturligtvis vägas mot fördelen med den svenska närvaron och de lägre kostnaderna.

Sammanfattningsvis vill utredningen anföra följande.

När utrikesledningen i dag står inför ett val om Sverige skall vara företrätt i ett land med utsända tjänstemän, kretsar diskussionen kring vad som kan betecknas som ett antingen-eller. Valet står mellan att upprätta resp lägga ned en lönad myndighet med i varje fall ett par utsända tjänstemän jämte flera lokalanställda eller att ha sidoackrediterad ambassadör. Kostnadsmässigt representerar inrättande resp nedläggning stora åtaganden resp besparingar. Politiskt blir vid en avveckling markeringen betydande och kan kännas svår att genomföra; de samtal utredningen haft med företrädare för andra utrikesministerier har klargjort den vånda som sådana beslut medför inte minst för den politiska ledningen.

Flera fördelar står därför att vinna om ytterligare handlingsalternativ står departementsledningen till buds. Konsekvensen av besluten - oavsett i vilken riktning de går - blir mjukare, spelutrymmet större. Vid sidan av en permanentning och viss ökning av de stockholmsbaserade ambassadörerna bör man därför som alternativa former också ånyo pröva att utnyttja systemet med chargé d'affaires en pied och utsända tjänstemän knutna till olönade konsulat. I något fall kan även en beskickning få ansvaret för flera länder och få en personalbesättning härefter (regionambassad). Vid en avvägning måste även personalpolitiska aspekter vägas in.

Utredningen anser att det är angeläget att betona, att dessa lösningar skall ses just som alternativa former som kan användas i speciella fall. Valet av tjänsteman är särskilt viktigt.

3.5.2 Förändringar i utrikesrepresentationen

Liksom man har anledning att överväga i vilka former Sverige skall vara representerat finns det skäl att från tid till annan ta ställning till i vilka länder den svenska representationen skall finnas. Prioriteringarna kan i dessa avseenden se annorlunda ut än tidigare, tyngdpunkten kan behöva förskjutas; om man inte är beredd till en omprövning, riskerar man att få en stelnad struktur. Med den nya budgetprocessen markeras f ö starkt kravet på en uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten.

Under flera år har på UD, liksom på andra myndigheter, lagts ett besparingskrav, vilket avsetts utgöra ett mått på en önskad rationalisering. Man har anledning att räkna med att resurserna till utrikesförvaltningen inte kommer att öka utan att det snarare kommer att finnas ett fortsatt rationaliseringskrav. Alltfler utlandsmyndigheter tycks också vara av uppfattningen att man i så fall nalkas en situation då frågan om antalet utlandsmyndigheter måste prövas. Detta beror bl a på att besparingskraven ibland upplevs ha lett till en bristande överensstämmelse mellan krav och resurser vid den enskilda myndigheten. Också andra länder, såväl OECD-länder som länder i tredje världen, omprövar f n omfattningen av utrikesrepresentationen. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att också diskutera förändringar i den svenska utlandsnärvaron.

Det är givetvis alltid svårt att med bestämdhet uttala sig om vilka förändringar som kan tänkas ske av den miljö i vilken utrikesförvaltningen skall verka och hur det skall påverka vår utrikesrepresentation. Av det underlag som redovisats i det tidigare anser utredningen likväl att vissa slutsatser kan dragas.

Vad det gäller är att ange möjliga utvecklingslinjer. Det är alltså inte fråga om att i ett sammanhang ta ställning till och genomföra genomgripande förändringar av den svenska utrikesrepresentationen utan i stället att peka ut förändringar som, utifrån det synsätt utredningen har, kan vara rimliga under ett antal år. Vid den slutliga prövningen måste en detaljerad genomgång göras av alla för- och nackdelar med en förändring och ske efter hörande av andra departement och myndigheter; nya orter kan också föras in i bilden. Utgångspunkten har därvid varit, vilket ånyo bör understrykas, att fortsatta rationaliseringskrav kommer att finnas och att man då inte kan undgå att ompröva den svenska närvaron i form av lönade utlandsmyndigheter.

Utredningen har fört ingående diskussioner om olika förändringsalternativ och dess experter har därvid framfört skilda uppfattningar i enskildheter. De säkerhetspolitiska aspekterna måste spela en stor roll vid bedömningen av den svenska utlandsnärvaron, vilket motiverat en stark bevakning av närområdet. Den ökade vikt som statsmakterna lägger vid Europa och särskilt vid en medverkan i den förestående integrationsprocessen inom EG - liksom de europeiska ländernas betydelse i vårt handelsutbyte - har varit en viktig faktor för utredningens förslag till förändringar. Även i övrigt har utvecklingen av de ekonomiska förbindelserna, inkl den verkliga utvecklingen i länder, där myndigheter inrättats mot bakgrund av förväntad ekonomisk expansion, haft betydelse för förslaget. Alternativ där UD-tjänstemän knyts till biståndskontor har befunnits rimligt att införa i fler länder än f n liksom att låta KSA-systemet få ett vidgat tillämpningsområde.

Den konsulära verksamheten måste hela tiden prövas med hänsyn till hur behoven utvecklar sig; en särskild utredning skall göras av den konsulära verksamheten i Spanien och Grekland. UD 87 har som framgår av det nyss sagda understrukit betydelsen av honorärkonsulaten och format sina förslag med hänsyn härtill.

Utredningen kommer i följande avsnitt att föreslå vissa förstärkningar vid hemmaorganisationen. Det har också befunnits angeläget att skapa ett utrymme för förstärkningar i övrigt som kan vara befogade, t ex på det familjesociala och personalutvecklande området. Även detta - liksom de sannolika fortsatta rationaliseringskraven - har beaktats.

Vid en sammanvägning av skilda faktorer har utredningen kommit fram till nedanstående förslag. Som nyss nämnts har utredningens experter framfört skilda uppfattningar i enskildheter.

I kap 9 kommer utredningen att redovisa de kostnadsminskningar som uppstår vid ett genomförande av detta förslag.

Under flera år har Sverige varit representerat vid Heliga Stolen och i Malta med en stockholmsbaserad ambassadör. Nu har man, på försök, gått över till en placering i Rom av denne. UD 87 har inte haft anledning att pröva denna fråga men utgår från att UD efter några år värderar om den nya ordningen bör kvarstå.

Utökningar	Anmärkning
Asien	KSA-ambassadör för länder som idag sköts via sidoackreditering. Bhutan, Burma, Nepal och ev Bangladesh.
Kina	Generalkonsulat i Kanton/Shanghai. Kan föranleda prövning av generalkonsulatet i Hongkong (inför år 1997).
Italien	Lönat generalkonsulat i de norra delarna.
Senegal	
Sovjetunionen	Lönat generalkonsulat i de baltiska republikerna eller förstärkning av myndigheterna i Moskva och Leningrad.
Sudan	För konsulärt arbete/bistånd.

Minskningar	
Bangladesh	Biståndskontorslösning, alternativt KSA.
Botswana	Biståndskontorslösning.
Brasilien	Generalkonsulatet i Rio de Janeiro.
Bulgarien	Bibehållande av handelsfrämjande verksamhet.
Ecuador	KSA-ambassadör för Bolivia, Ecuador, Paraguay och Uruguay.
Förenade arabemiraten	Förstärkningar i Kuwait och Riyadh (som får karaktären av region-ambassad).
Jeddah	
Jordanien	Jämför Förenade arabemiraten.
Lesotho	Biståndskontorslösning.
Libanon	Jämför Förenade arabemiraten.
Liberia	
Libyen	Minskad närvaro.
Nordkorea	
Oman	Jämför Förenade arabemiraten.
Spanien	Lönade konsulat i Malaga, Las Palmas och Palma de Mallorca.
Uruguay	Jämför Ecuador.
USA	Generalkonsulatet i Minneapolis.
Zaire	

4 Övriga frågor om utlandsmyndigheterna

4.1 Inledning

Direktiven har tagit upp ett antal mer specifika frågor rörande organisatoriska och administrativa frågor vid utlandsmyndigheterna. Det gäller deras förvaltningsrättsliga status och förhållandet mellan UD och utlandsmyndigheterna, bl a möjligheten till delegering samt fördelningen mellan utsänd och lokalanställd person. I kapitlet behandlas även specialattachéorganisationen och organisationen av det exportfrämjande arbetet.

4.2 Förvaltningsrättslig status

4.2.1 Förvaltningsmyndigheternas självständighet - 11 Kap 7 § regeringsformen

I 11 kap 6 § 1 st regeringsformen (kungjord genom KK 1974:152; senast omtryckt i SFS 1985:866), RF, föreskrivs att justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länstyrelserna lyder under regeringen och att annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen.

I 11 kap 7 § RF stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Lagrummen hade sin motsvarighet i 47 § i 1809 års regeringsform.

De statliga förvaltningsmyndigheterna står - i motsats till domstolarna - principiellt i ett lydnadsförhållande till högre myndighet och i sista hand till regeringen. Denna lydnadsplikt skall möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen. De statliga förvaltningsmyndigheternas principiella lydnadsförhållande under regeringen är emellertid underkastat väsentliga begränsningar. Enligt gammal svensk rättstradition är förvaltningsmyndigheterna på vissa områden lika självständiga och har samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna. Denna grundsats är ett karakteristiskt drag för svensk förvaltning. Det är dock förenat med svårigheter att precisera hur långt förvaltningsmyndigheternas självständighet sträcker sig. Förhållandena är skiftande alltefter den art av förvaltningsverksamhet det är fråga om.

Om en lag eller annan författning, som har stiftats under riksdagens medverkan, anförtror en viss beslutanderätt åt en under regeringen sorterande förvaltningsmyndighet, är meningen regelmässigt att denna beslutanderätt skall utövas fullt självständigt och utan att högre myndighet eller regeringen blandar sig i handläggningen av konkreta fall. Även i sådana fall där myndighetens beslutanderätt grundar sig på föreskrifter som givits av regeringen anses myndigheten böra fullt självständigt handlägga i allt fall sådana ärenden som berör enskilds rätt. I båda fallen kan högre myndighet och i sista hand regeringen ingripa endast om beslut överklagas eller med stöd av författningsbestämmelse som ger högre myndighet rätt att på annat sätt inskrida i konkreta fall. Är det fråga om tillämpning av lag torde övertagande av underordnad myndighets handläggning förutsätta bestämmelse i lag. Förbudet mot att inskrida i handläggning av ett enskilt fall hindrar däremot inte att regeringen, inom ramen för sin normgivningskompetens, utfärdar en ny föreskrift även om denna skulle vara föranledd av det aktuella ärendet.

Gällande rätts ståndpunkt kan uttryckas på det sättet, att förvaltningsmyndigheterna är helt självständiga såvitt gäller deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kan inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall skall tillämpa en rättsregel. I 11:7 RF används uttrycket "myndighetsutövning". Därmed avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndighet skyldighet att följa direktiv som gäller särskilda fall. Ingen kan t ex med bindande verkan föreskriva vad en förvaltningsmyndighet skall uttala i ett yttrande. En ganska hög grad av självständighet anses ibland tillkomma förvaltningsmyndigheter som är i besittning av särskild teknisk och vetenskaplig sakkunskap. En särskilt långtgående lydnadsplikt föreligger å andra sidan inom försvarsmakten och polisväsendet samt när det gäller verksamhet av kommersiell natur.

I fall då regeringen kan meddela föreskrift till en förvaltningsmyndighet måste föreskriften självfallet ha formen av ett formellt beslut av regeringen.

I departementsförordningen (1982:1177) under rubriken 2 Utrikesdepartementet upptas bl a som myndigheter under utrikesdepartementet svenska beskickningar och konsulat. I 1 § förordningen (1982:1282) med instruktion för utrikesdepartementet fastslås att till utrikesdepartementet hör utrikesrepresentationen, som utgörs av beskickningar, delegationer och konsulat.

I 2 § instruktion (1967:83) för utrikesrepresentationen bemyndigas utrikesdepartementet att meddela föreskrifter om tjänsteutövningen i utrikesrepresentationen vari innefattas även olönade konsulat (1 §). Vidare ges utrikesdepartementet rätt att överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ske i departementet eller om något annat inte bestäms i annan lagstiftning. Även i andra författningar, t ex i passförordningen (1979:664) och i lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m m, bemyndigas utrikesdepartementet att utfärda föreskrifter till ledning av tillämpningen av lagbestämmelserna.

Med stöd av bemyndigandet i den i föregående stycke nämnda instruktionen har utrikesdepartementet senast 1986 fastställt Allmänna föreskrifter för utrikesrepresentationen (AFUR). För närvarande pågår en översyn inom utrikesdepartementet av dessa föreskrifter.

I 20 a § AFUR poängteras att utlandsmyndigheterna är självständiga förvaltningsmyndigheter och således skyldiga att följa förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser i kontakten med allmänheten och vid handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning.

Den genomgång som utredningen gjort ger stöd för den uppfattningen att de lönade utlandsmyndigheterna måste betraktas som självständiga förvaltningsmyndigheter i de sammanhang då de utövar sin befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner och liknande. I vad mån detta gäller även för de olönade myndigheterna är mera svårbedömt. I de fall de olönade konsulaten har bemyndigande i något eller några avseenden att besluta i konsulära ärenden förefaller det naturligt att betrakta dem som självständiga i sin myndighetsutövning. Alla olönade konsulat har vidare rätt att besluta om expeditionsavgift för expeditioner utfärdade av konsulatet. Också här är det fråga om myndighetsutövning mot enskild. Avsikten med att ge bemyndiganden och delegera beslutsrätt till olönade konsulat måste dock vara att dessa självständigt skall handlägga vissa typer av ärenden.

I andra sammanhang är olönade konsulat inte att betrakta som självständiga förvaltningsmyndigheter. Frågan är om de ens i alla sammanhang är att anse som "myndighet". Frågeställningen aktualiseras t ex vid tillämpningen av reglerna i tryckfrihetsförordningen (TF). Grundregeln i 2 kap 1 § TF är att varje svensk medborgare skall äga fri tillgång till allmänna handlingar. I den mån undantag från offentlighetsregeln finns är de noga angivna i sekretesslagen (1980:100). Lagstiftningens konstruktion är sådan att såsom allmänna handlingar betecknas alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de inkommit till myndigheten utifrån eller upprättas inom myndigheten. Med stats- och kommunalmyndighet vill TF täcka alla statliga och kommunala organ, dvs hela den offentliga förvaltningen. Principiellt är alla allmänna handlingar offentliga då de finns i myndighets förvar. Den som önskar få del av en handling har att vända sig till den myndighet där handlingen faktiskt finns. Framställningen skall prövas av den myndigheten. Är vården om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har denne själv att besluta om handlingens utlämnande. Det åligger emellertid denne att följa de av myndigheten lämnade föreskrifterna samt, om det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Om utlämning vägras kan sökanden begära att frågan hänskjuts till myndigheten. I 2:13 TF stadgas generellt att mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling alltid skall behandlas skyndsamt.

Det torde på alla olönade konsulat förvaras allmänna handlingar även om konsulatet saknar bemyndiganden och mest fungerar som brevlåda. De olönade konsulerna och deras medhjälpare får naturligtvis ingen nämnvärd utbildning i svensk rätt. Man kan inte begära av dem att de skall ha klart för sig de bestämmelser i t ex sekretesslagen som reglerar om en allmän handling får lämnas ut eller ej. Det synes inte heller rimligt att utbilda dem i dessa frågor. Måhända måste man i detta sammanhang betrakta det olönade konsulatet som den lönade utlandsmyndighetens förlängda arm, vilket medför att prövningen enligt 2:14 TF om

utlämnande av allmän handling skall ske hos den sistnämnda myndigheten. Detta är emellertid ett spörsmål som rör grundlag och som kräver även andra överväganden, som inte ligger inom ramen för UD 87:s arbete.

4.2.2 Tillämpningen av 10 kap 8 § regeringsformen

I 10 kap 8 § regeringsformen stadgas att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Regeln skall tillämpas även på annat departement.

Utrikesförvaltningens övergripande uppgift att verka för en samordnad utrikespolitik har starkt betonats i samband med utarbetandet av den nuvarande regeringsformen. Grundlagsberedningen förklarade bl a att den för sin del ansåg att det i fråga om utrikespolitiken fanns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Enligt beredningen måste en central kontroll finnas över alla utrikes förbindelser, som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket. I propositionen med förslag till ny regeringsform (prop 1973:90 s 371) säger sig den föredragande departementschefen dela beredningens uppfattning att grundlagen bör ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna och fortsätter:

"Av väsentlig betydelse härvidlag är att det slås fast att utrikesledningen skall hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ. Jag förordar därför att det i RF tas in en sådan regel om underrättelseskyldighet som har föreslagits av beredningen. Med hänsyn till att antalet departement inte längre skall vara bestämt i lag och till att fördelningen av ärendena och departementens namn i fortsättningen skall ankomma på regeringen ensam finner jag det däremot mindre lämpligt att i grundlag föreskriva att det skall finnas ett särskilt utrikesdepartement. Jag vill erinra om att samma betraktelsesätt avspeglas i utformningen av bestämmelsen i 7 kap 3 § andra punkten i departementsförslaget. I enlighet med det nu sagda föreslår jag att det i förevarande paragraf föreskrivs att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet."
- Konstitutionsutskottet hade ingen erinran mot propositionen i denna del.

Formuleringen av paragrafen bygger på ett förslag av grundlagsberedningen, som förklarat att bestämmelsen har givits en lydelse som är avsedd att klargöra att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar den berörde departementschefen om sitt beslut. Underrättelse skall enligt beredningen lämnas i så god tid att departementschefen får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.

Att döma av ovan citerade uttalanden har avsikten varit att regeln i 10:8 RF skall vara av överordnad karaktär. Det är självklart att de myndigheter, innefattande även utlandsmyndigheterna, som lyder under utrikesdepartementet omfattas av underrättelseskyldigheten.

Frågan är hur denna skyldighet förhåller sig till principen i 11:7 RF om myndigheters självständiga beslutsfattande i frågor som rör myndighetsutövning mot enskilda. Den frågan har inte uppmärksammats i förarbetena till regeringsformen och ej heller vid senare översyner av regeringsformen. Den s k verksledningspropositionen (prop 1986/87:99) berör inte problemet. Det synes inte heller ha behandlats i andra sammanhang.

Här föreligger uppenbarligen en konflikt mellan de intressen som bär upp resp bestämmelse. Den konflikten blir särskilt tydlig i förhållandet mellan utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna såsom självständiga förvaltningsmyndigheter. Det kan finnas skäl som talar för att man i vissa speciella situationer måste ge avkall på självständighetsprincipen i 11:7 RF till förmån för utrikesledningens legitima rätt till kontroll och styrning. En lösning av konflikten kräver måhända en ändring i regeringsformen. Utredningen har dock inte funnit att det ingår i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. De här uppmärksammade frågorna är av sådan principiell betydelse att regeringen bör ta upp en diskussion härom med företrädare för de politiska partierna. Därvid bör också beaktas de ovan nämnda problemen vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar m m. Det vore värdefullt om en gränsdragning kunde ske för att undanröja den osäkerhet som råder. Utredningen föreslår emellertid en del förändringar till klargörande av ansvarsfördelningen i detta sammanhang men anser att en mera övergripande analys bör ske.

4.2.3 Förhållandet mellan 10:8 RF och 11:7 RF vid handläggning av konsulära ärenden

Utlandsmyndigheterna handlägger i stor utsträckning ärenden som berör enskildas rätt, dvs utgör myndighetsutövning. Det gäller framför allt i ärenden som avser bistånd av olika former, utfärdande av pass och ärenden enligt utlänningslagstiftningen. Här bör påpekas att när det gäller viseringsärenden är utrikesdepartementet jämte statens invandrarverk central myndighet i förhållande till utlandsmyndigheterna, medan statens invandrarverk ensamt beslutar i ärenden som rör uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Utredningen återkommer nedan till denna ansvarsfördelning.

I de flesta ärenden av konsulär karaktär som utlandsmyndigheterna handlägger uppstår vanligtvis inte den kollision mellan 10:8 och 11:7 RF som berörs ovan under avsnitt 4.2.2. Det förekommer emellertid då och då att sådana ärenden har, eller under handläggningens gång får, en utrikespolitisk dimension. Vilka situationer som kan bli aktuella är svårt att förutse. Därmed är det också svårt eller till och med omöjligt att i förväg utfärda föreskrifter om hur utlandsmyndigheten skall hantera sådana plötsligt uppkomna situationer. Följaktligen blir det i praktiken så att utrikesdepartementet i det enskilda fallet instruerar utlandsmyndigheten om vilka beslut som skall fattas eller övertar handläggningen. Här är alltså fråga

om ärenden som enligt 1967 års instruktion "är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ske i departementet". Dessa fall utgör då undantag i de generella bemyndiganden som kan ha lämnats till utlandsmyndigheterna i deras egenskap av självständiga förvaltningsmyndigheter utan att det framgår av bemyndigandet eller av den aktuella lagstiftningen. Det förhållandet är inte tillfredsställande ur principiell synvinkel. Emellertid måste utrikesledningen, som ju har det övergripande ansvaret för utrikespolitiska frågor, på något sätt tillförsäkras rätt och möjlighet att följa och ha erforderlig överblick över ett händelseförlopp som snabbt kan utvecklas till en politisk besvärande situation. Den rätten är som ovan sagts grundlagsfäst.

Som framgår av avsnitt 4.2.1 förutsätts att ett sådant övertagande av ett ärende i ett konkret fall har stöd i lag. I de lagar, vars tillämpning det kan bli frågan om, bör således tas in en bestämmelse av innehåll att utlandsmyndigheten skall överlämna åt departementet att pröva ärenden om det är påkallat av utrikespolitiska skäl. Det är viktigt att det markeras att ärendet övertas av utrikesdepartementet och att utrikesdepartementet därefter är beslutsfattande organ också formellt.

Inget synes hindra att kammarrätten är besvärsinstans också för dessa fall. Man har i andra fall accepterat att kammarrätten prövar utrikesdepartementets beslut, t ex om återbetalning av bistånd enligt 1973 års lag om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m m.

En konflikt mellan de berörda lagrummen i regeringsformen uppstår emellertid också vid handläggningen av mera rutinartade ärenden av opolitisk natur i vilka ärenden utrikesdepartementet som central myndighet för utlandsmyndigheterna ger "instruktioner" eller "bemyndiganden" i konkreta fall, trots att utlandsmyndigheten formellt givits beslutsrätt och uppträder som beslutsfattare gentemot den enskilde. Utredningen har särskilt uppmärksammat följande fall.

Ärenden enligt lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m m (biståndslagen)

Allmänt ekonomiskt bistånd

Enligt biståndslagen kan svensk medborgare, som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet, erhålla tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat. Lagen ger vidare möjlighet för i utlandet bosatta svenska medborgare samt i Sverige bosatta flyktingar och statslösa personer att erhålla bistånd av visst slag. När det gäller de sistnämnda grupperna fattas besluten av utrikesdepartementet. I övriga fall är utlandsmyndigheten formellt beslutsfattare. I lagen föreskrivs att den som erhållit bistånd skall återbetala till staten vad han mottagit. Beslut om återbetalning fattas av utrikesdepartementet.

Som tidigare nämnts har utrikesdepartementet rätt att utfärda föreskrifter om tillämpningen av biståndslagen. Dessa finns i UF 1987:13. Den i detta sammanhang intressanta regleringen finns i 6, 7 och 8 §§. Huvudregeln återfinns i 6 § som lyder: "Om inte annat anges i 7 eller

8 §§ skall en utlandsmyndighet inhämta bemyndigande från utrikesdepartementet innan beslut meddelas i fråga om tillfälligt ekonomiskt bistånd." Föreskriften innebär således i princip att utlandsmyndigheten i varje särskilt ärenden får bemyndigande av utrikesdepartementet att fatta beslut med visst innehåll.

I 7 § ges dock lönade utlandsmyndigheter bemyndigande att besluta om tillfälligt eknomiskt bistånd motsvarande högst 500 kr till en svensk medborgare (generellt bemyndigande).

Vissa i 8 § angivna ambassader, generalkonsulat och konsulat ges därutöver bemyndigande att besluta om tillfälligt ekonomiskt bistånd överstigande 500 kr till en svensk medborgare endast för vissa angivna ändamål (billigaste hemresa m m). Det är här fråga om ett särskilt bemyndigande.

Om den hjälpsökande inte har återbetalat tidigare beviljat tillfälligt ekonomiskt bistånd eller missbrukat sådan hjälp får utlandsmyndigheten inte självständigt besluta om ytterligare bistånd oavsett ett generellt eller särskilt bemyndigande. Det innebär att utlandsmyndigheterna i sådana fall hos utrikesdepartementet måste efterhöra om bistånd skall lämnas eller ej. Utrikesdepartementet för en s k spärrlista över återbetalningsärenden och liknande, som sänds till samtliga myndigheter två gånger om året. Ett svar med telex från departementet i ett sådant fall kan t ex innehålla en uppmaning att avslå ansökan.

Bistånd i brottmål

Enligt biståndslagen är även svensk medborgare, som är bosatt i Sverige och som anhållits, häktats eller eljest berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet, berättigad att av beskickning eller konsulat erhålla ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Lagen medger även bistånd i vissa andra situationer. Biståndet får omfatta kostnad för utredning och bevisning samt för ersättning till försvarare, rättegångsbiträde, ombud eller tolk, om kostnaden uppkommit under förundersökning, i rättegång eller i annat rättsligt förfarande. Beslutande myndighet är även i dessa biståndsärenden utlandsmyndigheten. När det gäller hjälp till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige och flyktingar och statslösa personer bosatta i Sverige beslutar utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet har utfärdat föreskrifter, UF 1987:14, för handläggningen av dessa ärenden. I 3 § sägs att frågan om ekonomiskt bistånd skall på förhand underställas utrikesdepartementet för samråd, om det kan ske utan olägenhet. I praktiken innebär det att utlandsmyndigheten i många fall frågar hur biståndet skall utformas, men själv fattar det formella beslutet.

I komplicerade fall förs oftast en lång dialog mellan UD och utlandsmyndigheten om hur t ex en frigivning av en svensk medborgare ur fängelse bäst skall kunna åstadkommas. I sådana och liknande fall kan man inte säga att det är fråga om myndighetsutövning från utlandsmyndighetens sida. Här är det nödvändigt och naturligt att UD anger riktlinjerna för utlandsmyndighetens insats.

Passärenden

I passlagen (1978:302) fastställs att passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat samt sådant olönat konsulat som utrikesdepartementet bestämmer. Endast om det med hänsyn till allmän tjänst som passökanden innehar eller eljest föreligger särskilda skäl får pass utfärdas och återkallas av utrikesdepartementet. Vidare ges regeringen eller utrikesdepartementet rätt att till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelse från passlagen när det påkallas av särskilda förhållanden (31 och 32 §§ passlagen). Med stöd av 29 § passförordningen (1979:664) har utrikesdepartementet utfärdat föreskrifter för verkställighet av passlagen. Föreskrifterna finns under 40 § AFUR, Bihang B 56, och är mycket utförliga, vilket underlättar handläggningen, särskilt för de myndigheter som sällan har passärenden.

Först kan konstateras att passverksamheten vid utlandsmyndigheterna inte enbart är en rutinverksamhet. Ofta skall prövningar göras som kräver kunskaper om innehållet både i svensk och utländsk rätt särskilt i medborgarskaps-, familje- och namnrätt. För passökande som är bosatt utomlands krävs att myndigheten prövar medborgarskapet. Dessa prövningar är inte sällan komplicerade och förutsätter att utrikesdepartementet lämnar upplysningar i olika avseenden.

Det finns inte här anledning att i detalj beskriva handläggningsrutinerna i passärenden. Det är dock ett moment som utredningen uppmärksammat. Det åligger passmyndigheten att ta reda på om passhinder föreligger eller om passtillstånd erfordras. En förfrågan skickas i varje ärenden från utlandsmyndigheten till rikspolisstyrelsen. Föreligger ingen omständighet som kan föranleda passhinder eller medföra krav på passtillstånd meddelar rikspolisstyrelsen utlandsmyndigheten detta. I motsatt fall överlämnar rikspolisstyrelsen ärendet till utrikesdepartementet för vidare handläggning och meddelar utlandsmyndigheten att så skett. Sedan ärendet utretts lämnar departementet passmyndigheten slutligt besked och "lämnar erforderliga anvisningar" (citat ur föreskrifterna). Det går i praktiken till så att i utrikesdepartementets svarstelex anges att passansökan skall avslås - i förekommande fall - och att beslutet skall ha en viss lydelse.

Ärenden enligt utlänningslagstiftningen

När det gäller ärenden enligt utlänningslagstiftningen får statens invandrarverk efter samråd med utrikesdepartementet enligt 87 § utlänningsförordningen meddela närmare tillämpningsföreskrifter såvitt gäller utlandsmyndigheternas handläggning av ärenden enligt förordningen. Sådana föreskrifter har utfärdats. De omfattar handläggningen av ärenden om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd. Åtskilliga utlandsmyndigheter har fått generella bemyndiganden av statens invandrarverk att för vissa kategorier utländska medborgare utfärda viseringar. Också s k UD-viseringar avseende högst tre månaders vistelse har utlandsmyndigheterna bemyndigande från utrikesdepartementet att utfärda utan att göra förfrågan hos departementet. Utlandsmyndigheterna får endast bifalla viseringsansökningar.

Om ansökan bör avslås skall den överlämnas till invandrarverket eller UD för beslut. Myndigheten kan även om generellt bemyndigande föreligger hänskjuta en ansökan om UD-visering till departementet för beslut. I övriga viseringsärenden beslutar statens invandrarverk eller, när det är fråga om UD-viseringar för längre tid än tre månader, utrikesdepartementet. I dessa ärenden, liksom i ärenden om arbets- och uppehållstillstånd, är utlandsmyndigheterna förmedlande och, i vissa fall, utredande organ.

Ansvarsfördelningen och beslutsordningen mellan utrikesdepartementet, utlandsmyndigheterna och statens invandrarverk synes vara klar och inte förorsaka osäkerhet hos utlandsmyndigheterna.

Övriga ärenden

På utlandsmyndigheterna handläggs en mångfald ärenden som inte närmare berörts i detta avsnitt. I dessa kan naturligtvis också den här berörda konflikten uppstå. Frågan bör beaktas vid det fortsatta arbetet inom utrikesdepartementet med översynen av AFUR. Ett stort antal ärenden medför dock inte från utlandsmyndigheternas sida någon åtgärd som kan bedömas vara myndighetsutövning mot enskild. I ärenden om delgivning, indrivning av skatter och liknande spelar utlandsmyndigheten rollen av förmedlare eller kontaktorgan - även om det från den enskildes sida kan uppfattas som myndighetsutövning.

4.2.4 Överväganden och förslag

Den utrikesdepartementets befattning med de ärenden - utom viseringar - som ovan beskrivits innebär en inblandning i utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda fallet, som torde strida mot bestämmelsen i 11:7 § RF. Att ge bemyndigande och instruktioner i varje enskilt fall som inte omfattas av ett särskilt bemyndigande kan uppfattas som ett kringgående av principen om förvaltningsmyndighetens självständighet i beslutsfattandet gentemot enskilda. Utlandsmyndigheterna har i realiteten i vissa fall ingen möjlighet att själva göra bedömningar och ställningstaganden. Utlandsmyndigheterna synes heller inte uppfatta sig själva som beslutsfattare.

Den begränsning av utlandsmyndigheternas befogenheter som föreskrifterna om tillämpning av biståndslagen innebär motiveras från departementets sida av att det är angeläget att departementet kan styra biståndsverksamheten, så att tillämpningen av lagen blir någorlunda enhetlig vid samtliga utlandsmyndigheter. Årligen handlägges över 3 000 biståndsärenden.

Om det inte finns särskilda skäl att tolerera en inblandning från högre myndighet när det gäller utlandsmyndigheternas myndighetsutövning behövs förändringar. En möjlig framkomstväg är att ge flera utlandsmyndigheter särskilda bemyndiganden och samtidigt öka befogenheterna - kanske till och med slopa begränsningarna. I synnerhet beloppsgränsen 500 kr för utlandsmyndigheterna med generellt bemyndigande förefaller alltför låg för att ha

praktisk betydelse. En utvidgning av befogenheterna skulle medföra en avsevärd arbetslättnad för departementets handläggare av dessa ärenden. Naturligtvis kommer deras hjälp att krävas för undersökningar och förfrågningar på sätt som nu sker. Utredningens uppfattning är att handläggarna på utlandsmyndigheterna borde välkomna ett utökat faktiskt beslutsfattande, särskilt som de formellt måste stå för beslutet. Arbetet på utlandsmyndigheternas konsulära enheter skulle därigenom berikas.

Som ovan föreslagits bör dock en bestämmelse finnas i biståndslagen som ger utlandsmyndigheten möjlighet att överlämna utrikespolitiskt känsliga ärenden till departementet för avgörande.

Genom utbildning, praxisgenomgångar, information och utfärdande av generella föreskrifter skulle behovet av kontroll över biståndsverksamheten och kravet på en enhetlig tillämpning av biståndslagen kunna tillgodoses. Det är viktigt att poängtera att avsikten inte är att biståndsgivningen skall bli generösare om utlandsmyndigheten får vidgade befogenheter. Årligen avskriver utrikesdepartementet mellan en halv och en miljon kr i icke återbetalt bistånd.

En annan väg, som går i motsatt riktning, är att utrikesdepartementet övertar även den formella beslutsfunktionen i alla biståndsärenden, där generella eller särskilda bemyndiganden inte föreligger. Utlandsmyndigheternas uppgift skulle i så fall bli att förmedla ansökningar och bereda ärenden. Den lösningen rimmar dock illa med tanken på en ökad delegering till utlandsmyndigheterna. Det är heller inte principiellt tilltalande att myndighetsutövning regelmässigt sker på departementsnivå.

När det gäller passärendena har utlandsmyndigheterna - utom de olönade konsulaten - fått sitt bemyndigande genom lag. Utrikesdepartementets föreskrifter i berört avseende bör ses över. Dessutom bör rutinerna för departementets handläggning av de ärenden där fråga uppkommit om passhinder eller passtillstånd ändras, så att departementet avstår från att ange vilket innehåll utlandsmyndighetens beslut i passärenden skall ha. I de generella föreskrifterna kan i stället anges hur beslut lämpligen utformas.

4.3 Förhållandet UD/utlandsmyndigheterna

4.3.1 Kraven på utlandsmyndigheterna

Genom instruktionen (1969:83) för utrikesrepresentationen (IFUR) har lagts fast bl a vilka uppgifter de olika utlandsmyndigheterna har. De är av mycket skiftande karaktär: att utgöra ett redskap för den svenska regeringen inom säkerhets- och utrikespolitiken, att fullgöra

myndighetsuppgifter i förhållande till enskilda och företag, att svara för information om svenska samhällsförhållanden (se avsnitt 1.2.5). Omfattningen av uppgifterna varierar givetvis från land till land liksom tyngdpunkten dem emellan. Utredningen har inte haft i uppgift att göra en allmän genomgång av fördelningen av arbetsuppgifterna mellan departementet och utrikesrepresentationen men däremot att behandla vissa speciella frågor som påverkar denna fördelning. Utredningen har vidare funnit anledning att knyta vissa kommentarer av mer allmän natur till denna fråga.

Den svenska utrikesförvaltningens personalresurser är f n drygt 2 000 årsarbetskrafter, varvid nästan två tredjedelar tjänstgör vid utlandsmyndigheterna. Av personalen vid dessa är merparten lokalanställda, med uppgifter av mycket skiftande slag (handläggare, assistenter, chaufförer osv). Fördelar man den utsända personalen på de 115 lönade myndigheterna, blir dock bilden en annan. Myndigheterna är som regel mycket små: ungefär två tredjedelar av ambassaderna har högst fem utsända tjänstemän och av de lönade konsulaten har bara ett fler anställda än fem. Delegationerna är dock som regel större. Under senare år har också personalresurserna minskat i utrikesrepresentationen men ökat i hemmaorganisationen.

Personalen på utlandsmyndigheterna har ofta fört fram synpunkter att om denna utveckling - med minskade personalresurser utomlands - fortsätter riskerar man att nå en gräns, där det är svårt att fullgöra de ålagda arbetsuppgifterna. Utredningen kan för sin del instämma i att kraven från hemmaorganisationen måste anpassas till möjligheterna att klara av dem. För utlandsmyndigheternas del är också verksamhetsplaneringen ett sätt att, både för egen och UD:s del, klara ut förhållandet mellan uppgifter och resurser.

Utredningen har diskuterat om det vore möjligt med en differentiering av myndigheternas uppgifter med hänsyn till deras personalsituation, t ex att hålla en myndighet stängd under semestertid eller att inte låta den utföra alla förekommande uppgifter. Frågan är emellertid om det är möjligt att ge avkall på upprätthållande av service gentemot svenska medborgare i fråga om t ex ekonomiskt bistånd, medverkan vid olycksfall eller handläggning av passärenden. Detsamma gäller i fråga om ansökningar om viseringar. Vissa säkerhetsfrågor kommer också in i bilden. Likväl anser utredningen, med det tidigare uttalade syftet att skapa fler handlingsalternativ för departementet, att den administrativa avdelningen ytterligare bör överväga denna möjlighet. Det kan lämpligen ske i samband med pågående översyn av den administrativa handboken. Vad som däremot är möjligt är att hemmaorganisationen överväger i vilken utsträckning det är nödvändigt att begära t ex samma typ av uppgifter, rapporter etc från samtliga myndigheter. En kvalificering i sådana avseenden bör eftersträvas av UD.

På några punkter har utredningen funnit att hemmaorganisationen har brister och är därvid beredd att föreslå förstärkningar, nämligen beträffande resurserna för säkerhetspolitiska analyser och för utvärdering, uppföljning etc av verksamheten inom utrikesförvaltningen. Det förstnämnda förslaget syftar bl a till att bättre utnyttja beskickningarnas rapportering på det säkerhetspolitiska fältet, det andra att främja organisationsutvecklingen inom hela förvaltningen.

4.3.2 Delegering av administrativa beslut och uppgifter till utlandsmyndigheterna

Nuvarande förhållanden

Under 1980-talet har flera beslut och uppgifter av administrativ karaktär delegerats till utlandsmyndigheterna. Beslutens utformning har dock stor betydelse för i vilken utsträckning beslutsfunktionen verkligen flyttas till utlandsmyndigheten och inte bara det administrativa arbetet. Delegering av beslut förutsätter att utlandsmyndigheten har reella valmöjligheter. För fullständighetens skull kommer därför i det följande även formen och administrationen att beröras.

UD beslutar om tillsättningar av utsänd personal efter profil- och kravbeskrivningar som utlandsmyndigheten upprättar i samråd med UD. Det reella inflytandet en myndighetschef har i tillsättningsprocessen varierar med hänsyn till myndighetens storlek, tjänstens nivå etc. För tjänster på rådsplanet och däröver behandlas tillsättningsärenden i personalberedningen som genomgående har större inflytande än myndighetschefen.

Beträffande biträdande personal brukar ej samråd ske med myndighetens chef eftersom tillsättningen sker enligt annan procedur än för handläggare.

UD beslutar om anställning av lokalanställda men följer normalt utlandsmyndighetens förslag. Utlandsmyndigheten har fria händer i sökandet av personal (annonsutformning, intervjuinnehåll etc). I förhållandet mellan UD, utlandsmyndigheterna och lokalanställda kan uppstå en rad problem av arbetsrättslig karaktär, som utredningen inte gått in på. Dessa frågor torde kräva en översyn av departementet.

Från och med budgetåret 1987/88 erhåller utlandsmyndigheterna en totalram för de 16 konton över vilka utlandsmyndigheten har beslutanderätt. Myndigheten kan därmed fritt välja om medlen skall användas för telefon, telex, resor i verksamhetslandet, kontorsmateriel, bok/tidningsinköp, porto eller "övrigt". Myndigheten kan även göra en mer långsiktig planering av sin verksamhet genom att spara/låna upp till 10 % av anslaget till nästa budgetår. Planerna för fortsatt delegering avser bl a UD:s centrala anslag för tidnings- och tidskriftsprenumerationer som delegeras ut budgetåret 1989/90, medel för kortare vikariat samt för utbildning av lokalanställda.

Med den datoriserade redovisningen som under innevarande budgetår kommer att tas i bruk vid 45 myndigheter kommer möjligheterna att enkelt få snabb kontoavläsning att öka betydligt.

Beslut har fattats om att till vissa myndighetchefer ge rätten att besluta om representation. Ett representationsbidrag har införts för detta ändamål. Utnyttjande av medel beslutas av myndighetschefen efter samråd med medarbetarna. Summan av de gemensamma potterna utgjorde 600 000 kr att jämföra med det totala anslaget på 16 400 000 kr (3,6 %). Vid en enkät som nyligen genomfördes visade det sig att myndighetscheferna inte önskade öka det

gemensamma bidraget på bekostnad av de individuella. UD strävar dock efter att öka de gemensamma bidragen och därmed förändra representationsfunktionen i riktning mot en målstyrd verksamhet som myndighetschefen skall styra på samma sätt som annan verksamhet.

Departementet har under det senaste året delegerat beslut om tillämpning av regler om hardshipresor och semester.

Bostadsanskaffningen kommer med de nya bostadsnormerna att ske på ett något annorlunda sätt än i dag. De nya normerna är så detaljerade att myndigheten kan vara säker på att en lägenhet kommer att kunna accepteras med hänsyn till normerna, medan byggnadsstyrelsen även fortsättningsvis kan avvisa förslaget med hänsyn till priset. Förändringarna ger myndigheten snävare manöverutrymme och i realiteten mindre inflytande. En regelstyrning har införts där utlandsmyndigheten blir exekutiv snarare än beslutsfattande.

För smärre reparationer och inventarieinköp ges utlandsmyndigheterna sedan ett par år en egen budget att själv fatta beslut om. Fr o m innevarande budgetår har beslutsramen vidgats. Detta har ökat flexibiliteten och minskat väntetiden mellan uppkommen brist och beslut.

Överväganden

Som framgår av denna redovisning finns det en klar inriktning mot en ökad delegering till utlandsmyndigheterna och därmed ett vidgat ansvarstagande för särskilt beskickningschefer-na. Sett i ett längre perspektiv är det fråga om en betydande förändring från en tidigare ingående detaljstyrning, något som man också framhåller från myndigheternas sida.

Samtidigt är det påtagligt att det inom utrikesorganisationen finns en viss rädsla att ta över fler beslut och uppgifter. Flera faktorer bidrar därtill: både oron för att få uppgifter men inte personalresurser och att ibland behöva ställas inför vad som kan upplevas som obehagliga ställningstaganden. Vid de besök som UD 87 gjort har f ö knappast några förslag till nya delegeringar framkommit. Ibland har det också funnits en oklarhet om de faktiska befogenheter som ankommer på myndigheten.

I den reviderade finansplanen (prop 1987/88:150) har regeringen redovisat riktlinjer för utveckling av styrningen av den statliga verksamheten. En utgångspunkt är därvid att förutsättningar måste skapas, på olika vägar, för att fortlöpande kunna omfördela resurser liksom för att förbättra produktivitet och effektivitet i den offentliga verksamheten. För att uppnå detta mål skall myndigheterna successivt få ett ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering av anslag och bestämmelser i instruktioner m m. I budgetprocessen skall ökad vikt läggas vid verksamhetsanalyser och en fördjupad redovisning och prövning göras vart tredje år. En första prövning skall genomföras inför budgetåret 1991/92.

En tillämpning av dessa riktlinjer får givetvis betydelse för hela utrikesförvaltningens verksamhet. I detta sammanhang är det betydelsefullt att understryka vikten av att utlandsmyndigheterna kommer med i denna utveckling.

Enligt utredningens mening är det viktigt att ett fortsatt ökat beslutsansvar ges utlandsmyndigheterna. Härigenom får myndighetscheferna större handlingsfrihet och bättre möjligheter till prioriteringar av verksamheten. Samtidigt banas väg för en förenkling av de detaljregler som fortfarande styr verksamheten i dag, något som bör innebära lättnader för utlandsmyndigheterna samtidigt som vissa personalbesparingar borde kunna uppnås i UD. Långtgående planer på ökad delegering i relativt omfattande utsträckning finns redan på UD:s administrativa avdelning. Bl a med hänsyn härtill har det inte tett sig meningsfullt att lägga fram detaljerade förslag till ytterligare delegering; som nämnts ovan har sådana inte väckts under utredningsarbetet från beskickningarnas sida.

En iakttagelse är att UD och SIDA har hunnit olika långt i delegeringsavseende, vilket skapar irritation vid ambassader med biståndskontor. UD upplevs inte ha gått lika långt som det underlydande verket. Det förefaller inte rimligt med denna skillnad och UD bör arbeta för att den successivt försvinner.

De delegeringsbeslut som hittills fattats har kommit att avse samtliga utlandsmyndigheter. Dessa arbetar dock under mycket olika villkor; de största beskickningarna har ett 50-tal utsända tjänstemän, vartill kommer de lokalanställda, medan många myndigheter har endast en handfull tjänstemän. När man går vidare i delegeringsarbetet kan det vara värt att överväga om man i vissa fall skall särbehandla t ex de större myndigheterna där bättre möjligheter borde föreligga att delegera. En sådan differentiering har f ö av myndigheterna bedömts som angelägen i andra sammanhang, nämligen ifråga om besvarande av olika cirkulär från departementet.

Ett ökat ansvar för besluten i fältorganisationen ställer också andra krav på myndighetscheferna. Det är något som man från departementets sida bör uppmärksamma i utbildnings- och fortbildningssammanhang.

4.3.3 Utsänd/lokalanställd personal

Inledning

Förhållandet mellan den utsända och den lokalanställda personalen berörs i direktiven i samband med uppgiften om resursfördelning mellan hemmaorganisationen och utlandsmyndigheterna. Det sägs därvid att fördelningen av arbetsuppgifter på lokalanställd resp utsänd personal vid utlandsmyndigheterna bör granskas.

Nuvarande förhållanden

Det finns för närvarande ca 825 lokalanställda vid utlandsmyndigheterna. I den siffran ingår 125 personer som utför städ- och vaktuppgifter. Sådana uppgifter läggs på vissa utlandsmyndigheter ut på entreprenadföretag. Bortser man från den gruppen uppgår antalet lokalanställda med handläggar- eller biträdesuppgifter till ca 700. Av de ovan nämnda 825 personerna

är 325 svenska medborgare eller har dubbelt medborgarskap. De återfinns inte bland städare eller vaktpersonal. Ungefär hälften av de i detta sammanhang berörda lokalanställda kan således antas ha svenskt medborgarskap.

All lokalanställd personal har en svensk utlandsmyndighet, och inte UD, som arbetsgivare. Svenska medborgare som är lokalanställda omfattas av lagen om offentlig anställning (LOA) och är därmed statstjänstemän. De fackliga organisationerna har förhandlingsrättigheter även för denna personalgrupp. Utländska medborgare är undantagna från LOA, men sedan 1978 följer UD i princip LOA även för dem.

Av de lokalanställda har knappt 90 status som handläggare. Deras arbetsuppgifter gäller kommersiella och konsulära frågor, översättning och information. Arbetet med de konsulära frågorna och med information kan i princip utföras av utsänd personal. Den kommersiella verksamheten anses ske bäst när utsänd och lokalanställd personal samverkar. Översättningar till det lokala språket görs bäst av en lokalanställd.

Merparten av de lokalanställda utför biträdande uppgifter som att svara för telefonväxel, reception och transporter. På många myndigheter är en lokalanställd sekreterare, som "social secretary", ansvarig för myndighetschefens externa engagemang och sköter kommunikationerna med utrikesministeriets protokoll m m. Många lokalanställda arbetar också med konsulära frågor och med utlänningsärenden. I flera fall svarar de för intervjuer i samband med ansökningar om uppehållstillstånd och visum. Administration och viss fastighetsförvaltning liksom medelsförvaltning m m hör också till en del lokalanställdas arbetsuppgifter.

För utskriftsarbete utnyttjas huvudsakligen utsända sekreterare med undantag för västeuropeiska länder.

Överväganden

Utredningens uppgift är att granska fördelningen av arbetsuppgifter mellan utsänd och lokalanställd personal. Det finns inga självklara kriterier för hur denna fördelning bör göras. Utlandsmyndigheterna väljer också olika lösningar, vilket framgår när man studerar uppgifter om vem som gör vad på myndigheten. Utredningen har också under sitt arbete vid besök på myndigheterna kunnat konstatera detta.

Samtliga tjänster för utsänd och hemmavarande personal är skyddsklassade. Utsänd personal kan därför bli föremål för kontroll i enlighet med bestämmelserna i personalkontrollkungörelsen (1969:446 omtryck 1983:764). De kan därvid hantera sekretessbelagt material. Motsvarande möjlighet till kontroll av den lokalanställda personalen finns inte.

Det regelbundna bytet av utsänd personal erbjuder oftare möjligheter att se över och förändra både arbetsuppgifternas omfattning, inriktning och fördelning. I praktiken kan således ett alltför stort utnyttjande av lokalanställda motverka att personalstyrkan minskas när så är möjligt, en faktor som alltså på sikt kan motverka det förhållandet att det är billigare att

använda lokalanställda än utsända. Med lokalanställd personal kan också flexibiliteten mellan olika arbetsuppgifter minska. Det är viktigt att slå vakt om att flexibiliteten får vara så stor som möjligt både mellan och inom olika personalgrupper.

För att undvika de nackdelar med lokalanställd personal, som nu har nämnts skulle man kunna välja att föra över fler uppgifter till utsänd personal. En genomgång av vilka nuvarande tjänster som, om man enbart ser till innehållet i arbetsuppgifterna, skulle kunna besättas med utsänd personal i stället för med lokalanställda, visar att det rör sig om sammanlagt ca 100 tjänster. Genomgången omfattar såväl ambassader och konsulat som delegationer.

Det finns dock vissa svårigheter att ta hänsyn till även om arbetsuppgifterna inte lägger direkta hinder i vägen. Kunskaper i språket på platsen är ofta en viktig förutsättning för att uppgifterna skall kunna utföras smidigt och rationellt. Även lokalkännedom, dvs kunskaper om förhållanden och sedvänjor m m, är många gånger nödvändig.

En ytterligare aspekt som bör vägas in i sammanhanget är kostnaderna. Utsänd personal är så gott som alltid dyrare än lokalanställd. Årskostnaden för en lokalanställd varierar starkt mellan olika myndigheter. Medan den i vissa u-länder och även vissa östländer som Polen kan ligga på nivån 10-20 000 kr är kostnaden i Nordamerika, Västtyskland och Japan ofta 200-350 000 kr. I samtliga fall är dock den totala personkostnaden lägre än för en utsänd normaltjänsteman. Skillnaden mellan lokalanställd och utsänd vid motsvarande kvalifikationsnivå kan bedömas vara 1:20 (handläggare Warszawa) och 3:4 (assistent Schweiz).

Kostnadsskäl skulle således tala för att man i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar lokalanställda. Det faktum att redan nu ett hundratal tjänster, där uppgifterna skulle kunna utföras av utsända, är besatta med lokalanställd personal talar emellertid för att utrymmet för att i ökad utsträckning ersätta utsänd personal med lokalanställda är begränsat.

Vissa uppgifter måste också, bl a av sekretesskäl som nämnts ovan, handhas av utsänd personal. Ofta är dessa uppgifter inte tillräckliga för att fylla en hel tjänst. Det är därför nödvändigt att lägga till även andra arbetsuppgifter. Med hänsyn härtill och också till att framför allt de utsända assistenterna inte skall fråntas de flesta intressanta uppgifter bör man vara försiktig med att ersätta utsänd personal med lokalanställda.

Enligt utredningens mening är det inte möjligt att ge generella förslag till förändringar i den fördelning som i dag råder mellan utsändas och lokalanställdas uppgifter. Sådana förändringar får lov att göras från fall till fall.

4.4 Specialattachéorganisationen

4.4.1 Nuvarande förhållanden

En specialattaché är knuten till en eller flera utlandsmyndigheter för bevakning av ett särskilt område. De har ett annat departement än UD eller annan organisation som huvudman. De tillhör emellertid utlandsmyndighetens organisation och är underställda utlandsmyndighetens chef. Därvidlag skiljer de sig från personer som är anmälda som diplomater men ej ingår i utlandsmyndighetens organisation (ambassadpredikanter, sjöfartsinspektörer, handelsflottans kultur- och fritidsråds platsrepresentanter, cheferna för de svenska instituten i Rom och Istanbul m fl).

En specialattachés verksamhet styrs bl a genom följande regelverk: instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR), allmänna föreskrifter för utrikesrepresentationen (AFUR), utrikesdepartementets föreskrifter (UF), specialattachéernas instruktioner samt arbetsordningen vid utlandsmyndigheten.

Följande slag av specialattachéer är i dag verksamma vid utlandsmyndigheterna:

Kulturattaché/råd (utrikesdepartementet)	4[1)]
Tullattaché/tullråd (utrikesdepartementet)	1
Försvarsattaché (försvarsstaben)	21
Finansråd (finansdepartementet)	3
Utbildningsråd (utbildningsdepartementet)	1
Lantbruksråd (jordbruksdepartementet)	5
Arbetsmarknadsråd (arbetsmarknadsdepartementet)	4
Arbetsmiljöråd (arbetsmiljöfonden)	2
Industriråd (industridepartementet)	1
Teknisk-vetenskapliga attachéer (Stiftelsen Sveriges Teknisk-Vetenskapliga Attaché-verksamhet, STATT)	11

Härtill kommer att vissa myndigheter har utsända tjänstemän för särskilda uppgifter, t ex rikspolisstyrelsen för narkotikafrågor.

1) Därjämte är direktören vid kulturhuset i Paris anmäld som attaché

Specialattachéerna anmäls av utlandsmyndigheten till utrikesministeriet i verksamhetslandet. Försvarsattachéer behöver enligt Wienkonventionen ett förhandsgodkännande från mottagande staten.

Specialattaché benämns råd eller attaché beroende på lönefält. Tjänstemannen har diplomatpass.

Specialattachéernas verksamhetsområde framgår av regeringsbeslutet. UD kan här ha synpunkter på i vilka länder som specialattachén skall vara verksam. Ofta föreslår ambassader till UD att en specialattaché i ett grannland även skall anmälas i ambassadens anställningsland.

Administrationen av specialattachéernas löner sköts av UD utom för försvarsattachéerna. I övrigt gäller liksom för UD-tjänstemän att utlandslönenämnden och byggnadsstyrelsen har funktioner som arbetsgivare inom sina resp områden.

UD har på de flesta myndigheter utsänd eller lokalanställd assistentpersonal som biträder specialattachéerna. Kostnaderna för detta debiteras av UD. Kostnader som uppstår lokalt för specialattachéns verksamhet debiteras av utlandsmyndigheten för alla specialatachéer med undantag för försvarsattachéerna. Debiteringen bedöms inte ge kostnadstäckning utan utgörs av de mätbara kostnaderna för telex, telefon, kopiering o d. Debiteringsnivån ligger på ca 20 000 kr/attaché och år.

I normalfallet har specialattachén en arbetsuppgift som är avgränsad till sin huvudmans område och graden av integration med ambassadens verksamhet i övrigt är låg I vissa fall har specialattachén ett ansvar som kan avvika från departementets. Industrirådet vid OECD-delegationen svarar även för energibevakning. Lantbruksråden svarar för en stor del av miljöbevakningen. Specialattachéerna vid OECD-delegationen har en högre grad av integration i myndighetens arbete än andra specialattachéer.

4.4.2 Överväganden och förslag

Våra beskickningar har, som framgår av avsnitt 5.5, att biträda bl a övriga departement med uppgifter om utvecklingen m m i verksamhetslandet. För vissa länder har ett eller flera av de övriga departmenten bedömt denna verksamhet vara av sådan betydelse att man önskat stationera en egen tjänsteman vid ambassaden. Dessa befattningsshavare, specialattachéerna, fyller en viktig uppgift inom utrikesrepresentationen. Den specialkunskap de representerar är ett betydelsfullt komplement till en ambassads verksamhet. I många fall kan man dock konstatera att integrationen i beskickningens verksamhet är låg. Det måste vara naturligt att betrakta specialattachéerna som övriga tjänstemän i det dagliga arbetet; det ankommer på beskickningschefen att sörja för detta i sin ledning av verksamheten. I fråga om rapporteringen tycks i viss utsträckning en samverkan redan förekomma som bör kunna utsträckas till flera arbetsuppgifter; viss del av försvarsattachéernas verksamhet bör dock fortfarande vara avskilt från ambassadens.

En enhetlig instruktion bör gälla för specialattachéerna; de nuvarande uppvisar sinsemellan onödigt stora skillnader. Förslag till normalinstruktion kommer att läggas fram i särskild ordning.

Specialattachéer finns f n vid 24 beskickningar; i sju fall rör det sig dock om sidoackreditering. Inriktning och planering bör bli föremål för fortlöpande bedömning från departementens sida. Det finns sålunda skäl att ifrågasätta behovet av en arbetsmarknadsattaché i London/Dublin; en placering i det snabbt industrialiserade Sydostasien ter sig mer motiverad. Miljöfrågorna är i stor utsträckning internationella, men saknar specialattaché, medan det finns inte mindre än fem attachéer för lantbruket. Detta är delvis en följd av att miljöfrågorna förts från jordbruksdepartementet till det nya miljö- och energidepartementet. Lantbruksrådens uppgifter har därmed kommit att koncentreras till främst jordbruksområdet. Det är en avvägning som bör ändras. En särskild miljöattaché i Nairobi, där bl a FN:s miljöorgan är beläget, förefaller i detta sammanhang motiverat. Förenta staternas och Japans stora betydelse för världsekonomin skulle kunna motivera en utökning med finansattachéer i New York och Tokyo. Det ankommer på resp departement att ta ställning i dessa frågor.

Specialattachéerna utses i dag av resp huvudman, varvid dock ett samråd äger rum med UD utom beträffande försvarsattachéerna. Ett sådant samråd är motiverat för samtliga attachéer med hänsyn till behoven av säkerhetskontroll och till planering av bostäder och kanslilokaler i verksamhetslandet m m.

Enligt utredningens mening bör liksom nu specialattachéerna vara knutna till resp huvudman och utses av regeringen på förslag av resp statsråd. Av de skäl som nyss angets bör samråd äga rum med UD, även i fråga om försvarsattachéerna.

IKU-utredningen har särskilt tagit upp frågan om huvudmannaskapet för kulturattachéerna och, efter att ha redovisat för- och nackdelar med två alternativ, förordat att UD och utbildningsdepartementet överväger denna fråga. I dag utses de i samråd. Som skäl för att utbildningsdepartementet skulle ta över ansvaret anförs bl a att samarbetet mellan attachéerna och detta departement inte alltid fungerar bra. Vid alla de myndigheter, där en särskild tjänst som kulturattaché saknas, ankommer det på någon tjänsteman vid beskickningen att handlägga kulturfrågorna. Kultur- och informationsfrågor är således en naturlig uppgift för utlandsmyndigheterna. Det förefaller då inte orimligt att UD även fortsättningsvis är huvudman och därmed utser dessa attachéer, ehuru i samråd med utbildningsdepartementet.

För att resp huvudman skall kunna göra en rättvis värdering av specialattachéernas verksamhet bör de belastas med de faktiska kostnaderna, dvs också de olika kringkostnaderna (lokaler, biträdesresurser, expenser). Det ankommer på UD att ta fram erforderligt underlag härför.

4.5 Exportfrämjandets organisationsform

4.5.1 Inledning

I direktiven sägs bl a att utredningen skall studera utlandsmyndigheternas relation till UD och andra sakansvariga departement och myndigheter samt närstående organisationer. Ett exempel är valet av organisationsform för det exportfrämjande arbetet. För att fullgöra uppdraget har utredningen besökt flera handelssekreterare samt haft överläggningar med företrädare för bl a Sveriges exportråd och Industriförbundet. Också vid besöken vid beskickningarna har frågan om exportfrämjande penetrerats.

4.5.2 Nuvarande organisationsform m m

Statlig exportfrämjande verksamhet har bedrivits under en lång tid. Svenska beskickningar och konsulat har som en huvuduppgift att främja den svenska exporten. Sveriges exportråd bildades år 1972 av staten och näringslivet genom Sveriges allmänna exportförening för att planera, samordna och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Exportrådet leder verksamheten hos handelssekreterarna.

Nuvarande organisation innebär att i mer betydande länder med marknadsekonomi finns handelssekreterare jämsides med beskickning/konsulat. I marknadsekonomier där efterfrågan på statliga exportfrämjande tjänster är mer begränsad svarar beskickning/konsulat för det exportfrämjande arbetet. I statshandels- och utvecklingsländer utförs i regel det handelsfrämjande arbetet inom beskickning.

Exportrådet har direktivrätt gentemot handelssekreterarna och funktionell direktivrätt gentemot beskickningar och konsulat. Det senare innebär att Exportrådet inom ramen för givna allmänna instruktioner kan lämna anvisningar för exportfrämjande verksamhet på i stort samma sätt som sker för handelssekreterarna.

F n finns handelssekreterare på följande platser: Sydney, Bryssel, Toronto, Köpenhamn, Helsingfors, Paris, Milano, Tokyo, Haag, Oslo, Jeddah, Zürich, Madrid, London, Prag, Düsseldorf, Budapest, Chicago, Wien. På sju ställen finns filialer. På ytterligare några ställen finns av Exportrådet finansierade marknadssekreterare/assistenter med placering inom ambassaderna: Peking, Sofia, Manila, Moskva, Riyadh. En viss minskning av Exportrådets utlandsorganisation har skett under de senaste åren; avgörande för nedläggningsbesluten har varit lönsamhetsskäl.

Avvikelser från den organisatoriska grundritningen finns i Prag/Bratislava samt Budapest med fristående handelskontor.

Antalet anställda vid Exportrådets utlandskontor var 224 den 30 juni 1987: 20 handelssekreterare, 28 marknadssekreterare, 32 marknadsassistenter och 144 lokalanställda (82 svenska, 62 utländska medborgare). Sveriges exportråd hade vid samma tid 207 årsanställda i Sverige.

Finansieringen av Exportrådet och handelssekreterarna är delad mellan staten och näringslivet. Staten bidrar enligt det nu gällande avtalet om Sveriges exportråd till Exportrådets finansiering med ett belopp som motsvarar beräknad skillnad mellan rådets kostnader för exportservice till företag med export av mindre omfattning och rådets abonnemangsintäkter från dessa företag. Vidare ställer staten enligt nämnda avtal medel till förfogande för rådets uppgift att planera och leda handelssekreterarnas verksamhet och exportfrämjande verksamhet inom utrikesrepresentationen. Handelssekreterarnas exportservice finansieras med statliga medel. Flertalet för stat och näringsliv gemensamma exportaktioner finansieras i regel efter fördelningen 40/60.

Näringslivet deltar i finansieringen av Sveriges exportråd med bl a abonnemangsavgifter. Abonnemang är en förutsättning för att få stadigvarande tillgång till Sveriges exportråds, handelssekreterarnas och utrikesrepresentationens tjänster. Detsamma gäller handelskammare i utlandet som har slutit samarbetsavtal med exportrådet. Rådet kan lämna vissa inledande tjänster till andra än abonnenter. Näringslivets medverkan i finansieringen utgörs också av uppdrag mot särskild avgift i Sverige eller utlandet.

Statsanslaget för budgetåret 1988/89 utgör 197 290 000 kr.

Vid utlandsmyndigheterna är ett stort antal av de anställda engagerade i exportfrämjande; det gäller både utsänd och lokalanställd personal. I regel sker det som en av flera uppgifter men i flera fall är det fråga om en heltidsinsats. Inom UD gör befattningshavarna en bedömning av hur deras tid disponeras för olika arbetsuppgifter, bl a för exportfrämjande på utlandsmyndigheterna. Totalt användes härför (1987) ca 75 personår, varav ca 48 för utsända handläggare. Koncentrationen till Asien är påtaglig: 32 personår, varav 17,5 för utsända. I övrigt är spridningen ganska jämn över världsdelarna/regionerna.

Under perioden 1978-87 har för exportfrämjandet avsatt tid ökat något, från ca 70 personår till ca 75. Ökningen är markant i Asien (ca 10), medan man kan notera minskningar i Östeuropa, Latinamerika och Afrika.

Vissa utlandsmyndigheter - f n ett 25-tal - har möjlighet att mot debiterad avgift ta på sig uppdrag av företag m fl, av i princip samma karaktär som handelssekreterarna. Antalet sådana myndigheter har ökat under senare tid. Samtliga utlandsmyndigheter har sedan 1985 möjlighet att från tid till annan ta betalt för utförda uppdrag.

4.5.3 Överväganden och förslag

UD 87 har i uppdrag att behandla en fråga rörande exportfrämjandet, nämligen organisationsformen. Det finns anledning att erinra om att det nyligen genomförts en finansieringsöversyn av exportfrämjandet inom Exportrådet och utomlands och att en särskild utredning tillkallats för en översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier m m.

En utgångspunkt vid fullgörandet av utredningsuppdraget i denna del har varit att det krävs en statlig medverkan i exportfrämjandet, finansiellt och organisatoriskt, men att också näringslivet har ett ansvar. Det tar sig bl a uttryck i medverkan i Sveriges Exportråds styrelse och i att företagen medverkar i finansieringen, genom abonnemangsavgifter och genom ersättningar för beställda uppdrag.

Hittills har marknadens karaktär fått avgöra valet av organisationsform för utlandsmyndigheterna; i de nu betydande länderna med marknadsekonomi finns särskilda handelssekreterare, i övrigt ankommer det i princip på utrikesförvaltningen att svara för det exportfrämjande arbetet. Vid de samtal som utredningen haft finns det på det hela taget inte heller några synpunkter på att man borde ändra nuvarande system, t ex att övergå till en lösning där handelssekreterarna utgjorde en del av utlandsmyndigheterna och därmed helt integrerades i dessa såväl organisatoriskt som arbetsmässigt. UD 87 delar denna ståndpunkt.

Det krav som finns på handelssekreterarna att de skall finansiera en betydande del av sin verksamhet genom avgifter har lett till att vissa kontor lagts ned på grund av bristande lönsamhet. Förändringar i marknaden kan även framdeles få konsekvenser för organisationen i form av nedläggning eller upprättande av handelssekreterare; i vissa fall kan marknadssekreterare placeras vid beskickningarna. Behovet av insatser måste hela tiden omprövas och anpassas till marknadens behov.

Som nämnts har också UD:s utlandsmyndigheter uppgifter, delvis likartade med handelssekreterarna. Ett uttryck härför är att ett ökande antal myndigheter (f n ca 25) får ta betalt för tjänster till företagen. Intäkterna härav uppgick budgetåret 1987/88 till ca 3,5 milj kr. Därmed är också sagt att det ställs krav på en kompetens som man inte automatiskt kan utgå från finns inom organisationen; detta måste uppmärksammas i utbildnings- och fortbildningssammanhang. På motsvarande sätt måste näringslivet känna ett ansvar för handelssekreterarna som efter några år på en utlandstjänst skall återvända till arbete i Sverige. Intrycket är att det ibland brister i detta engagemang.

I prop 1987/88:150 har regeringen lagt fram förslag om utvecklingen av styrningen av de statliga myndigheterna, bl a den ekonomiska styrningen. Ett led är att myndigheterna skall få ett ökat ansvar för att driva sin verksamhet; därvid kan möjligheterna att få ta ut och också behålla inflytande avgifter vara ett viktigt incitament. Statsmakternas styrning av hur myndigheterna får använda sina förvaltningsanslag skall minska enligt propositionen. För utlandsmyndigheterna är det fördelaktigt också från denna aspekt.

5 UD:s roll i förhållande till fackdepartementen

5.1 Inledning

I direktiven anges att UD:s relation till fackdepartementen skall belysas i vissa angivna avseenden. I det följande behandlas: samordning av utrikespolitiken, det säkerhetspolitiska analysarbetet, de internationella sekretariaten, utlandsmyndigheternas relation till de sakansvariga departementen

5.2 Samordning av utrikespolitiken

Som nämnts i avsnitt 4.2.2 stadgas i regeringsformen att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Regeln skall tillämpas även på annat departement. Den har motiverats med behovet av garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna.

Utöver vad som anförts i avsnitt 4.2.2 vill utredningen göra några påpekanden vad gäller samordningen av utrikespolitiken på departemental nivå.

Utredningen om utrikesrepresentationen behandlade i sitt sista betänkande (DsUD 1982:1) samordningsfrågorna mellan UD och fackdepartementen och också inom UD. Där fanns förslag om en samordningsgrupp för ekonomiskt-politiska frågor, regelbundna sammanträden UD/cheferna för de internationella sekretariaten samt formaliserad samverkan mellan UD:s bilaterala avdelningar. De har inte föranlett några resultat. Ett skäl kan vara att förslagen delvis blev överspelade av departementsreformen 1982.

Biståndsorganisationsutredningen gjorde i sitt betänkande (DsUD 1984:1) en tillbakablick på de nämnda reglerna och konstaterade sedan att det råder en allmän, principiell enighet om att UD skall utöva en samordnande roll inom regeringskansliet vad gäller utrikespolitiska aspekter av frågor inom andra departement samt att därmed verka för enhetlighet och konsekvens. I praktiken, sade utredningen, går det inte att i alla lägen uppfylla detta krav. Bestämmelsen måste tillämpas med urskiljning.

Successivt har allt fler samhällsfrågor fått en internationell dimension. Praktiskt taget alla regeringsledamöter och departement kommer i kontakt med dem i sin tjänsteutövning. Det gäller i olika sammanhang:

- deltagande i möten med FN:s fackorgan,
- deltagande i möten med andra internationella organisationer,
- konventioner, överenskommelser på olika sakområden,
- konsekvenser av den internationella utvecklingen på olika områden (säkerhetspolitik, miljöfrågor, ekonomi osv),
- besök av utländska ministrar m m och egna besök i andra länder,
- ministermöten i nordisk och europeisk regi.

Mot denna bakgrund är det naturligt att fackdepartementens internationella verksamhet (och antalet tjänstemän härför) ökat kraftigt. Det säger också sig självt att det vore orimligt att i varje enskilt ärende låta RF 10:8 gälla. UD skulle inte kunna hantera uppgifterna och vid samtal med tjänstemän inom UD är det tydligt att man inte eftersträvar en strikt tillämpning av bestämmelsen.

Som uttalades i DsUD 1984:1 måste RF-bestämmelsen tillämpas med urskiljning. Därmed är också sagt att det ligger ett stort ansvar på fackdepartementen att själva avgöra när ett samråd kan komma att behövas. Detta ter sig naturligt t ex inför slutande av avtal med andra länder.

Man kan ställa frågan om man för att sörja för samordningsbehovet skall bygga upp särskilda samordningsorgan av det slag som t ex förespråkades i DsUD 1982:1. Det är dock tveksamt om sådana organ ger effekt; det finns naturliga fora där uppkommande problem mellan departementen kan avhandlas. Ett slutligt avgörande skall träffas av regeringen; regeringen har en särskild säkerhetspolitisk grupp; statssekreterarna möts regelbundet; vissa övriga samordningsgrupper på hög nivå finns (för främst utrikes- och säkerhetsfrågor). UD utarbetar årligen en instruktion i utrikespolitiska frågor som är normgivande för fackdepartementen när sådana frågor kommer upp i internationella möten. I övrigt bör man förlita sig på informella kontakter mellan departementen och det regelsystem för beredning av ärenden som finns i regeringskansliet.

Man måste med andra ord i långa stycken lita på att det sunda förnuftet råder och inte säkerställa en tillämpning av den aktuella RF-paragrafen med påbud om nya samordningsgrupper eller om gemensam beredning av varje ärende i fackdepartementen som har en internationell/utrikespolitsk aspekt. Man får inte heller bortse från att sakkunskapen på fackområdet i fråga finns hos fackdepartementet och att UD:s tjänstemän, av naturliga skäl, inte alltid kan vara lika väl förtrogna med de inrikespolitiska aspekterna på de aktuella frågorna.

5.3 Organisation av den säkerhetspolitiska analysfunktionen inom UD

5.3.1 Inledning

Enligt direktiven skall UD 87 bl a studera relationen till sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret i försvarsdepartementet i syfte att belysa om en effektivare resursanvändning kan nås. Det har tett sig naturligt att i detta sammanhang överhuvud ta upp frågan om ansvaret för de mer långsiktiga analyserna inom säkerhetspolitiken.

Begreppet säkerhetspolitik har av statliga utredningar definierats något olika under årens lopp. Klart är emellertid att det är ett överordnat begrepp i förhållande till försvarspolitiken och utrikespolitiken (eller om man så vill utrikes-, handels- och biståndspolitiken).

Det är givetvis nödvändigt för vårt land att i regeringskansliet ha resurser att följa den internationella utvecklingen i de delar denna kan ha betydelse för vårt lands handlingsfrihet och säkerhet, dvs överlevnad som oberoende stat. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas konsekvenserna av INF-avtalet liksom av utvecklingen i Sovjetunionen och de övriga östeuropeiska WP-staterna. Det kan också vara fråga om företeelser som indirekt kan ge effekter för svensk säkerhet, som utvecklingen i Mellersta Östern (inkl Persiska viken) och Södra Afrika samt det multilaterala samarbetets framtid. Sverige är ett extremt utrikesberoende land i kommersiella avseenden; under de närmaste åren står vi inför en ökad medverkan i det västeuropeiska samarbetet som kräver inte bara konkreta ställningstaganden utan också fördjupade analyser på flera områden.

Sammantaget kan man därför konstatera att det för vår försvarspolitik, vår utrikespolitik och inom denna - i växande grad - för vår handelspolitik finns ett behov att hämta in information om den internationella utvecklingen på sikt, analysera och bedöma tendenser, allt för att förse regeringen med beslutsunderlag.

5.3.2 Nuvarande organisation

Vid UD:s omorganisation år 1976 inrättades en särskild enhet inom politiska avdelningen (nuvarande enhet 6) som fick ansvaret för bl a säkerhetspolitik. Enligt departementschefen skulle förutsättningar därmed skapas för både en fördjupad behandling av löpande ärenden med säkerhetspolitiskt innehåll och ett noggrannare beaktande av de mer långsiktiga aspekterna av svensk säkerhet. Denna enhets arbetsområde omfattar också bl a frågor om nedrustning och kärnenergi. Arbetsmässigt dominerar de senare uppgifterna.

F n är två medarbetare ställda till chefens för politiska avdelningen förfogande för säkerhetspolitiskt analysarbete m m.

År 1972 inrättades vid försvarsdepartementet ett sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP). Huvuduppgiften angavs vara att svara för att statsmakterna får önskat underlag för att inrikta planeringen av totalförsvaret. I fråga om den internationella utvecklingen skulle studieverksamheten syfta till att bygga upp ett kunskapsunderlag som betonade grundläggande drag i utvecklingen i politiskt, tekniskt, militärt, ekonomiskt och socialt avseende.

Vid SSLP, som har åtta medarbetare, tjänstgör en tjänsteman från UD.

Såväl försvarsstaben som FOA finns också personal som följer den säkerhetspolitiska utvecklingen. Det ingår dock inte i uppgiften att överväga dessa myndigheters resurser härför. Detsamma gäller för universiteten och utrikespolitiska institutet.

I sammanhanget kan nämnas att riksdagens utrikesutskott uttalat att regeringen bör göra en inventering av den för svensk utrikes- och säkerhetspolitik relevanta forskning som utförs av institutioner i Sverige, såväl på det akademiska området som inom den offentliga förvaltningen (UU 1986/87:16). Enligt uppgift pågår inventeringen inom UD men har inte slutförts.

5.3.3 Problem

Under utredningsarbetet har samtal skett med flera befattningshavare inom utrikesförvaltningen (både vid UD och beskickningar) samt vid departementen i övrigt. Det finns en tämligen stor överensstämmelse i dessa personers bedömning av de problem och svagheter som finns i dagens organisation. Meningarna går däremot isär när det gäller hur man skall komma tillrätta med problemen.

En genomgående iakttagelse är att det är svårt att få utrymme för analyser av skeendet på lång sikt. De dagsaktuella problemen, som man måste ta hand om utan tidsutdräkt, utövar ett starkt tryck på organisationen. Utrikespolitik har i stor utsträckning blivit att reagera på olika typer av "kriser" (större eller mindre) och att ta ställning till olika frågor i internationella organisationer. I en sådan situation är det lätt att de frågor som kräver snabbt avgörande tar överhanden.

Man får vidare intrycket att det snarare finns en minskad aktivitet kring de långsiktiga säkerhetspolitiska frågorna jämfört med tidigare. Som exempel härpå kan nämnas att SSLP inte längre ger ut rapporter om den internationella utvecklingen och dess konsekvenser för Sverige i den utsträckning som skedde under åren efter dess start. Vidare har politiska enheten 6, vars tillkomst främst motiverades med att den skulle svara för de säkerhetspolitiska bedömningarna på kort och lång sikt, i mindre omfattning kommit att syssla med analysarbete; nedrustningsfrågorna, där Sverige spelat en aktiv roll, har kommit att dominera kraftigt.

1984 års försvarskommitté hade bl a i uppdrag att studera hur vår politik i internationella nedrustningsfrågor och andra förhandlingar om internationell säkerhet kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken. Kommittén tillsatte för detta deluppdrag en särskild grupp som utarbetade rapporten Nedrustningspolitiken - ett element i svensk säkerhetspolitik. Arbetsgruppen underströk vikten av att nedrustningspolitiken kan utformas och beredas i nära sammanhang med den allmänna svenska säkerhetspolitiken och att nedrustningsarbetet medvetet används som ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument. Försvarskommittén instämde för sin del - i sitt huvudbetänkande (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet - i detta synsätt och underströk därtill behovet av att nedrustningspolitiken ges en långsiktig utformning och bereds såsom ett medvetet och aktivt led i vår säkerhetspolitik.

Det finns enligt utredningens mening ett samband mellan den fråga som försvarskommittén tagit upp och uppdraget till UD 87, nämligen klargörandet av vilken betydelse ett långsiktigt perspektiv har inom säkerhetspolitikens olika delar.

För Sverige, med dess extrema utlandsberoende i ekonomiska avseenden, är det vidare nödvändigt att också följa utvecklingen i vår omvärld i fråga om ekonomi, finanser, handel osv för att kunna bedöma vilka konsekvenser det kan få för vårt land. Handelspolitiken utgör en viktig del av vår säkerhetspolitik och inte minst mot bakgrund av ett förestående breddat och fördjupat samarbete med EG är det betydelsefullt att man inom UD har resurser för att göra mer långsiktiga analyser i dessa avseenden. Detta illustrerar också att säkerhetspolitiska bedömningar med detta tidsperspektiv inte uteslutande är en fråga för den nuvarande politiska avdelningen inom departementet.

De säkerhetspolitiska frågorna handläggs idag inom flera delar av kanslihuset, både i försvarsdepartementet och olika enheter i utrikesdepartementet. Även om man har inrättat en särskild säkerhetspolitisk samrådsgrupp - som sammanträder några få gånger under året - finns det en organisatorisk splittring. Som nämnts nyss kan också de handelspolitiska bedömningarna anses vara försummade.

5.3.4 Överväganden och förslag

Regeringskansliet har olika uppgifter när det gäller säkerhetspolitiken. Det skall vara en kompetent beställare av information från myndigheter (ambassader, försvarsstaben, FOA osv) och den akademiska världen (universitet, särskilda forskningsorgan som SIPRI och utrikespolitiska institutet). Man skall ha en kapacitet för att analysera denna information liksom den som fås på andra vägar (samtal, massmedier osv) och kunna presentera underlag för den politiska ledningens, oftast regeringens, beslut. Därtill kommer att man skall kunna svara för att besluten också omsätts i praktisk handling, vilket kan innefatta t ex författande av ett anförande, samtal med andra länders diplomater eller medverkan i förhandlingar. De sista leden i denna kedja tas dock inte upp här.

Det övergripande ansvaret för säkerhetspolitiken ligger givetvis hos regeringen. Inom denna har statsministern ett särskilt ansvar; som regeringschef, i vars hand det ligger att bl a tillkalla och entlediga statsrådets ledamöter, företräder han landet gentemot andra stater. Under de senaste åren har detta markerats i olika sammanhang. Mycket tyder på att det också är fråga om en internationell utveckling. Inom regeringen har sedan Olof Palmes andra regering en särskild säkerhetspolitisk grupp fungerat; i denna ingår f n stats-, utrikes-, försvars- och utrikeshandelsministrarna samt deras statssekreterare och statsministerns utrikespolitiska rådgivare. Gruppen sammanträder regelbundet någon gång i månaden.

Säkerhetspolitiken har både en försvarspolitisk och en utrikespolitisk (i vid mening) dimension. Det är därför självklart att man måste förankra den i resp departement, med utgångspunkt i de uppgifter som det skall svara för. Verksamheten måste få sin näring från kunskaper om och analyser på resp fält.

Vår säkerhetspolitik skall - det förtjänar att upprepas i nära nog varje sammanhang - präglas av fasthet och kontinuitet. Det får inte vara fråga om kastningar; då riskerar man att rubba tilltron till dess innehåll. Uppbyggnaden av vårt totalförsvar är likaså en fråga om långsiktighet.

Därför behövs i både försvars- och utrikesdepartementen resurser för säkerhetspolitiskt analysarbete.

Inom utrikesdepartementet gäller det att mot bakgrund av tendenser i den internationella utvecklingen pröva hypoteser om det säkerhetspolitiska läget för vår del liksom t ex av konsekvensen av Sveriges utländska beroendeförhållanden, den europeiska integrationsprocessens inverkan på näringsliv, ekonomisk politik och säkerhetspolitik samt, vilket FK 84 tagit upp, sambandet mellan förslag på nedrustningsområdet och vår säkerhet. Det går självfallet inte att i förväg precisera arbetsuppgifterna med någon större grad av detaljrikedom; vad som är viktigt är att fastslå behovet av en analyskapacitet som inte låses av dagsaktualiteter.

För försvarsdepartementet ligger tyngdpunkten naturligen vid sidan om de utrikes- och handelspolitiska fälten. Här blir det fråga om att kritiskt analysera den militärtekniska utvecklingen och den militärstrategiska debatten inom blocken - liksom självfallet de politiska besluten. I dessa delar krävs ett samarbete med totalförsvarets myndigheter.

Av särskild betydelse är att en samverkan kommer till stånd mellan utrikes- och försvarsdepartementen vad gäller svensk nedrustningspolitik. Sverige har en lång tradition att inom ramen för den aktiva utrikespolitiken medverka i de internationella förhandlingarna om nedrustning. Detta pådrivande och medlande engagemang bedöms kvarstå men nedrustningspolitiken måste ses också utifrån en säkerhetspolitisk synvinkel. Detta har som nämnts ovan belysts av en särskild arbetsgrupp inom FK 84.

Nedrustningsåtgärder, som i dag överenskoms, kommer att påverka läget under lång tid och blir därmed relevanta för totalförsvarets långtidsprognoser. Att följa förhandlingar är därför ett vitalt svenskt intresse. En viktig uppgift kan också vara att identifiera för Sverige

väsentliga hotelement som skulle kunna begränsas genom internationella överenskommelser.

Säkerhetspolitiska analyser behövs således både för utrikes- och försvarsdepartementen och som ett underlag för regeringens politiska beslut. Organisationen inom försvarsdepartementet behandlas ej vidare i detta sammanhang; den anmärkningen kan dock göras att det kan finnas skäl för departementsledningen att se över organisationen mot här angiven bakgrund.

Som framgår av det tidigare är det inte endast en avdelning inom UD som har anledning att engagera sig i det säkerhetspolitiska analysarbetet. Alla avdelningar bidrar t ex med underlag för analyser. Hela departementsledningen (samtliga statsråd och statssekreterare) har att ge signaler om inriktningen, beställa underlag och dra nytta av analysarbetet. Det gäller f ö också om regeringens säkerhetspolitiska grupp. Det säger sig dock självt att man inte kan räkna med att dessa personer dagligen kan följa denna verksamhet; det måste skötas av någon annan med ledningsansvar och det måste utövas med mindre tidsmässigt mellanrum än vad nu är fallet.

En i många utrikesförvaltningar diskuterad fråga är om analysresurserna skall samlas i en särskild grupp eller spridas i linjeorganisationen. Det finns förespråkare för båda alternativen och båda har prövats. En erfarenhet synes dock vara att risken för isolering blir påtaglig med en särskild grupp. Här förordas därför att resurserna skall finnas i linjeorganisationen, dvs inom de olika enheterna. Härigenom underlättas en naturlig samverkan och dagliga kontakter med den personal som handlägger de dagsaktuella frågorna.

De nuvarande analysresurserna i UD är följande:

två tjänstemän till förfogande för chefen för politiska avdelningen (för att följa utvecklingen i Norden resp Sovjet), en tjänsteman (delvis) vid enhet 6 i politiska avdelningen och en tjänsteman vid SSLP.

UD 87 har i kapitel 2 redovisat utvecklingen av den internationella miljön, som man nu kan våga dra slutsatser därom. Frågor om vår säkerhet handlar i hög grad om närområdet, om förhållandet mellan och utvecklingen inom supermakterna, om sambandet mellan nedrustningsåtgärder och inriktningen av vårt eget totalförsvar samt om svenskt näringsliv och ekonomi i en alltmer internationaliserad värld. Enligt utredningens mening är det inom dessa områden som ett ytterligare behov av analysinsatser finns. En förstärkning av resurserna bör ske och totalt bör följande tjänster finnas:

Område	Tjänster
Norden	1
Sovjetunionen	1
Västeuropa: handel	1
Europa	1
Förenta staterna	1
Världshandelns utveckling	1
Nedrustning	2

I förhållande till nuläget är det en förstärkning med fyra tjänster; i gengäld bör détacheringen vid SSLP kunna upphöra, varför nettoförstärkningen blir tre. Utredningen återkommer senare till fördelning på enheter.

Man kan knappast räkna med att någon av statssekreterarna, ej heller avdelningscheferna, kan dagligen leda verksamheten. Det är knappast heller lämpligt att inrätta en särskild tjänst för ändamålet. Däremot bör det vara möjligt för biträdande chefen för politiska avdelningen att svara härför, dvs även för de tjänstemän som finns inom handelsavdelningen. Chefsskapet bör avse samordning av analysarbetet, under departementsledningen, och fullgöras bl a genom regelbundna möten med hela gruppen. De enskilda personerna får samtidigt genom anknytning till en viss enhet en daglig kontakt med det aktuella arbetet för ifrågavarande region/område. En av tjänstemännen bör ha ställning som enhetschef och vid behov kunna leda gruppen; även denne bör dock anknytas till en enhet dock utan att vara chef för denna.

5.4 De internationella sekretariaten

5.4.1 Nuvarande organisation

Fr o m första delen av 1960-talet har fackdepartementen haft särskilda tjänstemän för sin internationella verksamhet. Vid departementsreformen 1965 räknade man med att vid varje fackdepartement skulle normalt, som ett stabsorgan, finnas ett internationellt sekretariat.

I IKU-utredningens uppdrag har ingått att belysa den roll som fackdepartementen spelar för den aktuella sverigeinformationen.

Informationsverksamhet är en liten del av fackdepartementens internationella arbete. Utredningen anser att det är naturligt att fackdepartementen i viss utsträckning producerar informationsmaterial på främmande språk inom sitt ansvarsområde. Härvid är det emellertid väsentligt att informationen inte enbart är sakligt korrekt utan också utformas på ett sådant sätt att den kan förstås av utländska mottagare. Här kan Svenska institutet i ökad utsträckning vara en resurs för departementen. Varje fackdepartement bör anordna förslagsvis minst en planeringsträff årligen med Svenska institutet för diskussion om informationsbehov, produktionsplaner, arbets- och kostnadsfördelning m m. Vid dessa möten bör även informationsavdelningarna hos de större fackmyndigheterna vara företrädda.

IKU-utredningen har inom ramen för sitt uppdrag gjort en allmän studie av departementens internationella verksamhet och med utgångspunkt från denna redovisat några synpunkter på den internationella verksamhetens organisation och dimensionering inom fackdepartementen.

Organisatoriskt har handläggningen av de internationella kontakterna lösts olika i olika departement. Inom flertalet departement finns det emellertid internationella sekretariat.

På de internationella sekretariaten eller motsvarande arbetar drygt 70 handläggare (inkl chefer) och drygt 20 assistenter. Det faktiska bemanningsläget är något lägre än vad som framgår av de givna siffrorna. Därtill kan sägas att flera tjänstemän med internationella funktioner även handlägger andra frågor än de internationella.

Därutöver har många handläggare på sakenheterna även ansvar för internationella frågor, som en naturlig del av de ordinarie ärendena.

I propositionen om departementsreformen 1965 framhölls att de internationella frågorna i huvudsak skulle fördelas på de olika sakenheterna. I departement där de internationella ärendena var av större omfattning eller där handläggningen av internationella ärenden var fördelade på flera sakområden kunde det behövas ett särskilt organ som bistod chefstjänstemännen vid samordningen av det internationella arbetet. Detta organ skulle vara ett internationellt sekretariat i stabsställning.

De internationella sekretariaten fyller, enligt IKU-utredningen, en viktig funktion i departementen. Det gäller särskilt i sin stabsfunktion och som serviceorgan åt departementsledningen. Utvecklingen sedan departementsreformen genomfördes 1965 har emellertid medfört att de internationella sekretariaten i allt högre grad kommit att handlägga egna ärenden skilda från andra enheter. Man anser att den fortgående internationaliseringen i samhället och även i regeringskansliets arbete gör att de internationella frågorna måste ses som en del av de nationella och därmed i huvudsak handläggas på departementens sakenheter.

Genom att i högre grad låta de internationella frågorna ingå som en naturlig del i verksamheten på sakenheterna räknar IKU-utredningen med att bemanningen på de internationella sekretariaten bör kunna minskas. Dessa bör i framtiden, vilket var avsikten vid inrättandet av dem, vara stabsorgan med samordnande uppgifter och i normalfallet bestå av tre tjänster. Detta skulle innebära att de internationella sekretariaten tillsammans skulle förfoga över ca 30 handläggar- och 15 assistenttjänster. Dessa siffror är ungefärliga och måste givetvis anpassas till det enskilda departementets behov. Av de frigjorda resurserna på de internationella sekretariaten måste en del överföras till sakenheterna, men en besparing bör kunna uppnås.

IKU-utredningen pekar också på att det ofta från utrikesdepartementets sida uttryckts önskemål om att tjänstemännen skulle erbjudas möjlighet att tjänstgöra på andra departement under en del av en hemmatjänstgöringsperiod. Detta skulle ge utrikesdepartementets tjänstemän erfarenhet av arbetet inom andra delar av regeringskansliet samtidigt som fackdepartementen skulle tillföras utlandserfarenhet. Därför anser man att en av de tre föreslagna tjänsterna på de internationella sekretariaten bemannas av utrikesdepartementet.

5.4.2 Överväganden

De internationella sekretariaten var som nämnts från början tänkta som stabsenheter i departementen. De har nu sammanlagt ett 100-tal befattningshavare, dvs motsvarande ett normalstort departement. Utvecklingen beror naturligtvis på att departementen fått ökade uppgifter på det internationella området. Den service som UD och ambassader gett har inte upplevts som tillfyllest, varför man byggt upp egna resurser. Personalplaneringsskäl synes också ha bidragit till ökningen.

Det är påfallande att man inom departmenten inte synes ha gått igenom arbetsfördelningen sakenheter/internationella sekretariat. De senare har kommit att delvis fungera som sakenheter utan att egentligen ha kompetensen härför. Vid de diskussioner som ägt rum både med fackdepartementens statssekreterare och enhetscheferna i UD avtecknar sig tämligen tydligt synpunkten att man skall söka återvända till grundtankarna i 1965 års reform.

Det innebär att de internationella sekretariaten i normalfallet bör svara för besöksverksamhet (in- och utgående) samt vara ett uppsamlingsställe för den internationella verksamheten (brevlåda och distributionscentral). Sakhanteringen skall ske på fackenheterna, med vilka också UD i förekommande fall bör samarbeta. Det betyder också att medverkan i förhandlingar, överläggningar och besök som regel kan ombesörjas av sakenheterna. Ärenden rörande FN:s fackorgan bör kunna hållas ihop av en sakenhet i varje departement.

Om denna grundsyn tillämpas bör de internationella sekretariaten kunna minskas. I vissa fall kan man även tänka sig att nyssnämnda frågor ombesörjs av t ex nuvarande planerings- och budgetsekretariat och att det internationella sekretariatet således upphör helt.

Vid den omfattande besöksverksamhet som utländska ministrar avlägger i vårt land uppstår naturligen många praktiska problem av protokollär natur som fackdepartementens tjänstemän inte alltid är särskilt väl bevandrade i. Misstag i sådana frågor kan komma att uppfattas negativt av gästerna; för att undvika detta bör UD:s protokoll någon gång om året samla tjänstemän från internationella sekretariaten (motsvarande) som handlägger besöksfrågor till en information om de protokollära frågorna och andra problem i samband med utländska besök.

5.5 Utlandsmyndigheterna/fackdepartementen

I direktiven sägs följande: "Beträffande utrikesrepresentationen finns anledning att studera utlandsmyndigheternas relation till UD och andra sakansvariga departement och myndigheter samt närstående organisationer."

I det följande behandlas vissa frågor om kontakterna mellan utlandsmyndigheterna och fackdepartementen.

Kontaktpunkterna mellan dessa organ är flera:

* medverkan vid arrangerande av besök från fackdepartementen,
* deltagande i sådana besök,
* kontakt vid önskemål från värdlandet om besök i Sverige och deltagande i vissa besök i Sverige (på högnivå),
* begäran om underlag, uppgifter etc till departement och kommittéer,
* rapportering till fackdepartementen/delgivning via UD,
* medverkan i överläggningar och förhandlingar.

Utlandsmyndigheterna står inte endast till UD:s förfogande utan är organ för regeringen och regeringskansliet i dess helhet. Det är därför betydelsefullt med goda kontakter mellan dessa myndigheter och regeringskansliets olika delar. Det är vidare betydelsefullt att man på båda håll noga överväger vad samarbetet bör innehålla; från kanslihusets sida gäller det främst hur utlandsmyndigheterna kan utnyttjas och från myndigheternas sida gäller t ex vilken information som kan vara relevant för regeringen.

Besöksverksamheten kan i vissa fall bli en omfattande uppgift för ambassaderna; vissa länder är mer "populära" än andra olika och får därför bära en större börda. Samtidigt ligger det också i ambassadernas intresse att högnivåbesök kommer till stånd; de är av betydelse inte minst i samband med den kommersiella verksamheten men kan också i övrigt medverka till kontakter på de högsta nivåerna. Ett värde i sig ligger i möjligheten till direktinformation från den politiska ledningen i Sverige. Det är önskvärt att besöken från Sverige (mål och frekvens) planeras så att största möjliga effekt i besökslandet uppnås. I dag sker en registrering hos UD men någon planering är det svårt att tala om. Statsrådsberedningen och UD bör kunna ta på sig att svara för en sådan i syfte att både få största möjliga effekt och spridning av besöken.

I viss utsträckning - dock inte särskilt omfattande synes det - begär departement och kommittéer ambassadernas medverkan för att hämta in underlag och uppgifter av olika slag. I kommittéhandboken (DsSB 1987:1) finns vissa riktlinjer för hur utredningarna skall bete sig när man önskar information om utländska förhållanden. Kontakt skall tas med UD (A 2) som svarar för korrespondens med ambassaden; kommittén skall stå för erforderligt förarbete; ett par månaders svarstid behövs. För de nordiska länderna rekommenderas direktkontakt med den aktuella myndigheten. Detsamma sägs beträffande uppgifter om gällande rätt i andra länder. Det är således inte nödvändigt att gå över UD eller ambassaderna i många fall; denna ordning synes också vara den mest praktiska. Därtill kan läggas att med de skärpta tidskrav (och ekonomiska begränsningar) som sedan någon tid gäller för alla kommittéer torde de internationella utblickarna i betänkanden ha minskat. Från departementens sida bör man dock vara medvetna om att utlandsmyndigheterna går att utnyttja för denna typ av uppgifter.

Vid de samtal som utredningen fört med olika tjänstemän i regeringskansliet har flera synpunkter kommit på utlandsmyndigheternas rapporter. Det bör framhållas att man inte alltför ofta begär rapporter om en viss fråga av utlandsmyndigheterna, vilket kan sammanhänga med de ökade direktkontakter som nämnts ovan. De rapporter som direkt berör ett departements område utnyttjas av naturliga skäl mer än de översiktliga rapporterna om t ex

den inrikespolitiska situationen i ett land. I många fall kan sådana rapporter, t ex om förändringar i den ekonomiska politiken, vara av betydelse för svenska överväganden och ställningstaganden. Om utlandsmyndigheternas material skall kunna utnyttjas i sådana fall, måste de utan tidsutdräkt komma till berörda fackdepartement. Rent tekniskt föreligger inte heller några problem härför.

Inom UD sammanställs och redigeras s k rapportöversikter som går ut till ett stort antal befattningshavare. Ett allmänt intryck är att de, beroende på arbetsbelastningen, sällan blir ett prioriterat läsobjekt. Härtill kan bidra att de många gånger avser skeenden som redan passerat och läsaren redan tagit del av i massmedia. Rapporteringens kvalitet - att lyfta fram t ex konsekvenser för svensk del - spelar därför stor roll för läsvärdet; urvalet bör ske med detta i åtanke.

Från en utlandsmyndighets sida kan det vara svårt att veta vilket slags information som ett departement är intresserat av. Ett sätt att klara ut detta är att beskickningschefen och hans närvarande medarbetare inför sitt tillträde genom kontakter med kanslihuset informerar sig härom liksom därefter vid andra besök i Sverige. Utredningen vill erinra om att administrativa avdelningen har avsatt vissa resurser för att arrangera sådana besök för UD-tjänstemän. Uppgifter om händelser, utveckling etc i enskilda länder kan ofta med lika stor fördel, och som regel snabbare, hämtas från massmedia. Vad ambassaderna bör bidraga med i rapportavseende är analys om varför något händer, i vilken riktning man bedömer utvecklingen gå och vad det betyder för svensk del.

De nordiska ambassaderna har en särskild ställning vad gäller förhållandet till departementen. Genom Nordiska rådet, ministerrådet och dess sekretariat, ministermöten och ämbetsmannakommittéer sker ständiga interdepartementala kontakter. Det är en återkommande synpunkt från fackdepartementen att utnyttjandet av de svenska ambassaderna blir lågt. Något annat vore inte heller rimligt.

Frågan kan resas om inte våra ambassader i de nordiska länderna, vid sidan av den konsulära verksamheten, bör få en särskild inriktning med hänsyn till resp lands betydelse för svensk del. En sådan specialisering skulle för ambassaden i Köpenhamn f n innebära en koncentration på Europafrågorna, för ambassaden i Helsingfors utvecklingen i Sovjet och för ambassaden i Oslo det säkerhetspolitiska läget i Norden. Vid en sådan prioritering kan man i gengäld få vara beredd att avstå från andra uppgifter som utförs idag.

6 Organisatoriska frågor rörande UD

6.1 Inledning

Utrikesdepartementets nuvarande organisation grundar sig på ett beslut som ligger mer än tio år tillbaka i tiden (prop 1975/76:96, UU 1975/76:12, rskr 1975/76:242). Det hade förberetts av två olika utredningar, tillsatta i 1970-talets början. Det sagda betyder givetvis inte att organisationen är identisk med den då beslutade. Efter 1982 års departementsreform överfördes ansvaret för utrikeshandelsfrågorna till UD i samband med avvecklingen av handelsdepartementet. Dessa frågor sammanfördes till en särskild handelsavdelning. Departementsreformen innebar också att ett förvaltningskontor skapades för regeringskansliet i dess helhet, dvs även för UD. Även andra förändringar har skett, t ex inrättandet av nya enheter och utformningen av en ny organisation för den administrativa avdelningen.

I direktiven anges ett antal frågor som skall behandlas av utredningen, som t ex frågan om avskiljande av arbetsuppgifter från UD till andra myndigheter, frågan om förhållandet mellan UD och vissa andra myndigheter och den interna organisationen inom departementet.

6.2 Departement/verk

6.2.1 Inledning

I propositionen (prop 1975/76:96) om viss ändrad organisation för utrikesdepartementet m m behandlades bl a frågan om att bryta ut vissa ärenden från UD, nämligen administrativa och konsulära, till ett särskilt utrikesverk. I det underliggande utredningsarbetet hade ett sådant förslag avvisats; i propositionen anfördes att det föreliggande materialet inte var tillräckligt för ett slutligt ställningstagande i frågan.

I de nu aktuella direktiven tas inte denna fråga särskilt upp utan i stället behandlas möjligheten att flytta över vissa uppgifter till underliggande myndigheter. Utredningen har bett berörda myndigheter m fl liksom avdelningarna inom departementet att komma in med synpunkter och förslag i denna del.

6.2.2 Överväganden och förslag

Det är ytterst få ärenden som myndigheterna föreslagit en överflyttning av. Allmänt sett tycks man således från myndigheternas sida anse att, när det gäller beslut i enskilda ärenden, arbetsfördelningen mellan departement och verk på det hela taget är väl avvägd. Några förslag till förändring har dock kommit in till utredningen.

SIDA har framhållit att en förlängning av tidsintervallen för landprogramöversynerna från nuvarande två år skulle medföra betydande fördelar; man pekar också på den tid och kraft som en myndighet har att lägga ned på även förhållandevis begränsade uppdrag från regeringen. SIDA:s förslag är av mer principiell natur och utredningen anser att det inte ligger inom ramarna för uppdraget. Denna fråga bör i stället bli föremål för överläggningar mellan utrikesdepartementet och SIDA i samband med utvecklingen av den nya budgetprocessen.

Exportkreditnämnden har förordat att ansvaret för de bilaterala skuldförhandlingarna flyttas över till nämnden. Enligt nämnden omfattar dessa förhandlingar huvudsakligen tekniska frågor som t ex betalningsformer m m. En överföring av den bilaterala skuldförhandlingsverksamheten till EKN skulle vidare, enligt nämnden, leda till en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheten och departementet. Utredningen delar nämndens bedömning, att frågorna huvudsakligen är av teknisk natur. Det kan visserligen förekomma att ärenden är utrikespolitisk betydelsefulla, men enligt regeringsformens 10 kap 8 § skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Detta bör vara tillfyllest för att säkra det behov av utrikespolitiska hänsynstaganden som kan bli aktuella i ett enskilt ärende. Utredningen föreslår att ansvaret för de bilaterala skuldförhandlingarna förs över till EKN.

Kommerskollegium föreslår att beslut i ärenden enligt 12§ lagen (1987:1069) om tullfrihet m m bör delegeras till kommerskollegium. I propositionen (1986/87:166) har regeringen behandlat denna fråga. Där sägs:

Beträffande frågan om en eventuell delegering av regeringens beslutanderätt i här berörda tullfrihetsfrågor har beredningsgruppen kommit till den slutsatsen att dessa ärenden även i fortsättningen bör avgöras av regeringen. För egen del vill jag erinra om att övervägandena om tullfrihet i dessa sammanhang i princip inte skiljer sig från de allmänna bedömningar av handelspolitisk och näringspolitisk karaktär som görs när det gäller att föreslå riksdagen ändringar i lagen med tulltaxa. Jag är för min del redan av detta skäl inte beredd att förorda en delegering av regeringens beslutanderätt i berörda frågor. Dessutom kan det konstateras att det torde vara svårt att avskilja de ärenden som avser enskilda varusändningar från de ärenden som avser den i förordningen om tullfrihet enligt 5 § tullförordningen intagna förteckningen över tullfria varor. Utgångspunkten för bedömningen är i båda fallen att regeringen alltid prövar om det finns skäl att uppta ifrågavarande vara i förteckningen över tullfria varuslag. En eventuell delegering borde därför avse såväl normgivningskompetensen på området som en rätt att besluta för ett enskilt fall. Också av denna anledning delar jag beredningsgruppens åsikt att en delegering av regeringens beslutanderätt inte bör ske.

Eftersom denna fråga så nyligen prövats av statsmakterna finner utredningen ingen anledning att ånyo pröva den. Utredningen har dessutom erfarit att diskussioner pågår inom UD om en något förenklad ärendegång när det gäller tullfrihetsfrågorna.

Slutligen har både kommerskollegium och SAREC, från resp myndighets utgångspunkter, tagit upp mer generella frågor om arbetsfördelning mellan departementet och myndigheten. Vad gäller denna fråga anser utredningen att den faller utanför uppdraget, så mycket mer som statsmakterna nyligen fattat beslut om förhållandet regering/myndigheter (prop 1986/87:99) samt i anledning härav utfärdat nya instruktioner för myndigheterna. Man kan dock konstatera att arbetsuppgifterna för UDH och kommerskollegium delvis går i varandra. Det kan därför finnas skäl att särskilt studera dessa förhållanden för att finna en bättre arbetsfördelning än den som nu råder.

Inte heller från departementets avdelningar har särskilt många förslag aktualiserats. Trots detta kan det finnas skäl att gå igenom UD:s ärenden av verkskaraktär; från allmänna synpunkter kan det nämligen betraktas som i och för sig önskvärt att renodla UD:s uppgifter till departementala.

UD svarar i dag för en rad olika frågor i egenskap av central myndighet i förhållande till beskickningar och konsulat. Det gäller t ex olika personalfrågor, vilka det knappast är rimligt eller lämpligt att överföra till myndigheter utanför utrikesförvaltningen. En annan sak gäller vem av departementet och utlandsmyndigheterna som bör fatta beslut i vissa frågor. Detta har utredningen behandlat i avsnitt 4.2. I avsnitten 6.3-5 behandlas vissa särskilda frågor: UD/förvaltningskontoret, utlandslönenämnden resp byggnadsstyrelsen.

Inom rättsavdelningen utförs vissa konsulära m m uppgifter, som är rimliga att diskutera i detta sammanhang. Huvudsakligen gäller det uppgifter inom R 2.

Delgivning; En konventionsbunden verksamhet, där utrikesdepartementet för närvarande är "centralmyndighet". Från sakliga synpunkter finns ingen anledning att dessa uppgifter utförs på departementet. I andra länder ligger motsvarande verksamhet på justitiedepartementen. Två personer på departementet arbetar med delgivningsfrågorna i dag. Utredningen har, efter kontakter med justitiedepartementet, beslutat att inte föreslå någon förändring.

Indrivning av offentligrättsliga krav (skatter, böter och studiemedel m m); Verksamheten är av mycket liten omfattning för departementet, men desto mer betungande för utlandsmyndigheterna. Studiemedelsnämnderna börjar i allt större utsträckning vända sig direkt till utlandsmyndigheterna. Utredningen föreslår ingen förändring.

Indrivning av underhållsbidrag; Verksamheten gäller i första hand att hjälpa barn som befinner sig utomlands att få ut underhållsbidrag av fäder som befinner sig i Sverige. Uppgifterna kan läggas på försäkringskassan. Från saksynpunkt är det inte nödvändigt att de utförs på departementet. Utredningen föreslår att indrivningsärendena förs över till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. I dag arbetar två personer med dessa ärenden.

Körkortsärenden; Omfattningen är begränsad. Den person som handlägger körkortsärendena har även andra arbetsuppgifter. Möjligheterna att lägga ut körkortsärendena på trafiksäkerhetsverket torde dock vara begränsade, då verket har lagt ut sina motsvarande uppgifter på länstyrelserna. Under alla förhållanden skulle ändå en del av ärendena kvarstå, där man är tvungen att vända sig till UD för att få uppgifter. Utredningen föreslår ingen förändring.

Arvsärenden; Sex personer är för närvarande verksamma på heltid med arvsärenden. Ärendena minskar dock fortlöpande. Sammantaget motsvarar inkomsterna från arvsbevakningen ungefär de utgifter som administrationen kostar (inkomsterna tillfaller dock ej UD). Utredningen anser att arvsärendena kan finnas kvar på departementet så länge inkomsterna täcker utgifterna för verksamheten.

Röstmottagning; Denna verksamhet kräver vart tredje år ungefär 50 % av en heltidstjänst under några månader. Kontakterna med riksskatteverket och olika distributionsföretag är omfattande. Inför valen kommer många förfrågningar om var och hur röstningen utomlands går till. Kännedom om utlandsverksamheten är därvid en fördel. Utredningen har varit i kontakt med Riksskatteverket (RSV), - avdelningen för folkbokföring och val - som är central valmyndighet. Därvid framkom bl a att de speciella kunskaper om förhållandena utomlands som finns inom UD bedömdes som oundgängliga för att verksamheten inte skall fördyras. Utredningen föreslår därför ingen förändring.

6.3 UD/byggnadsstyrelsen

6.3.1 Inledning

Enligt direktiven skall UD 87 studera UD:s relationer till olika seviceverksamheter och därvid överväga om de bör finnas inom eller utom UD. Som exempel nämns bl a förhållandet UD/byggnadsstyrelsen.

Det är dock knappast möjligt att isolera frågan om relationerna mellan de båda organen till en huvudmannaskapsfråga. In i bilden måste också föras de nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen som beslutats i år liksom den roll som personalbostäderna spelar för personalpolitiken i utrikesförvaltningen. Dessa tre frågor hänger samman med varandra och tas därför upp samlat under detta avsnitt.

6.3.2 Nuvarande ordning

Utrikesförvaltningen har i dag kontorslokaler i Stockholm och på cirka 110 orter utomlands. Dessutom finns det över 600 chefs- och personalbostäder utomlands. Den totala lokalytan utanför Stockholm uppgår till c:a 275 000 m^2. Kostnaderna uppgår till 39 milj kr i Stockholm och till 285 milj kr utomlands. Till detta kommer 11 milj kr för investeringar utomlands.

Ärenden som rör lokalerna i Stockholm handläggs av byggnadsstyrelsen efter samma regler som gäller för övriga departement och statliga myndigheter.

Ansvarsfördelningen mellan utrikesdepartementet, byggnadsstyrelsen, utlandsmyndigheterna och utlandslönenämnden i fråga om lokalerna utomlands kan beskrivas enligt följande:

UD har verksamhetsansvar, svarar för dimensioneringsunderlag till lokalprogram, prioriterar fastighetsfrågor ur verksamhetssynvinkel, avgör vissa frågor med personalanknytningar, avgör representationskrav m m.

Inom UD handläggs frågorna vid administrativa avdelningen; en och en halv handläggartjänst finns inrättad för uppgifterna.

Byggnadsstyrelsen (KBS) upprättar lokalprogram, projekterar, upphandlar och bygger, svarar för förslag till prioriteringar i fastighets- och inredningsfrågor, upprättar förvaltningsplaner och fastighetsdiagnoser, prioriterar fastighetsberoende åtgärder, fattar inhyrningsbeslut, samt köp- och försäljningsbeslut. KBS håller register över fastigheter, liggarritningar och relationsritningar. KBS svarar för projektering, upphandling, kontroll av större underhållsarbeten samt viss inköpsservice gentemot utlandsmyndigheterna. Beträffande inredningsfrågor svarar KBS för projektering, inköp, transport och förvaltning av inredningen i kanslier, residens och statsmöblerade bostäder.

Inom KBS finns en särskild utrikesbyrå med f n 36 anställda. En viss minskning av denna personal förutses.

Utlandsmyndigheterna, vilka föreslår personalbostäder för bedömning, verkställer fastighetsförvaltningsuppgifter inom de ramar som KBS tilldelar med hänsyn till fastighetsekonomiska bedömningar och myndigheternas äskanden. Vid dem beräknas 55-60 årsarbetskrafter åtgå för anskaffning och förvaltning av lokaler och bostäder. Som regel har en tjänsteman dessa uppgifter endast som en del av sitt arbete. Vidare finns ett stort antal av KBS lokalanställda fastighetsskötare.

Utlandslönenämnden svarar för normer och riktlinjer beträffande personalbostädernas standard. Handläggning av dessa ärenden har delegerats till KBS.

De större förvaltningsärendena, såsom omläggning av tak, fasadrenoveringar, ombyggnader, VVS-arbeten, elarbeten etc, handläggs i mycket stor utsträckning av utrikesbyrån med stöd från övriga byggnadsstyrelsen resp utlandslönenämnden. Omsättningen på denna verksamhet uppgår till ca 24 milj kr år.

De små förvaltningsärendena, som uppgår till ungefär samma belopp, handläggs av utlandsmyndigheterna och består i huvudsak av betalning av räkningar, driftskostnader etc, inköp av utbytesutrustning t ex kylskåp, spisar m m samt inredningsfrågor och inhyrningsfrågor.

6.3.3 Nya riktlinjer för statlig lokalförsörjning

På grundval av prop 1987/88:100 (bil 9) har beslut fattats om nya riktlinjer för utveckling av den statliga lokalförsörjningen. Beslutet innebär i korthet följande.

1. Statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar.
2. Verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat.
3. Lokalförsörjning bör prövas långsiktigt.
4. Myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler.
5. Handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.
6. Ökad samordning av den statliga lokalförsörjningen.

Förslaget får konsekvenser för KBS och den styrning som statsmakterna i dag utövar genom förordningar, instruktioner och bestämmelser i regleringsbrev för byggnadsstyrelsens verksamheter. Särskilda arbetsgrupper har tillkallats för att se över bestämmelserna för handläggningen av statliga lokalförsörjningsärenden samt de förordningar och bestämmelser som styr KBS verksamheter.

KBS svarar för frågor som rör den statliga lokalhållningen som helhet och är expertmyndighet i frågor som rör byggande och fastighetsförvaltning. Ökat ansvar har lagts på KBS under senare år. Vidare har KBS en viktig stödfunktion i frågor som rör inredning, transportfrågor m m. KBS är lokalhållare för i stort sett hela den civila statsförvaltningen exkl affärsverken. Detta innefattar all lokalförsörjningsplanering, byggadministration och fastighetsförvaltning. Den klart dominerande huvuduppgiften är lokalhållningsansvaret för de civila myndigheterna.

Frågor som rör fastighetsförvärv, försäljning av fastigheter, inhyrningar, omdispositioner, ombyggnader och nybyggnader skall enligt beslutet hållas samman för staten som helhet. KBS huvuduppgift måste därför förbli lokalförsörjning och den planering som sammanhänger med detta samt ansvar för att lokalförsörjningen sker på ett kostnadseffektivt sätt. Hyror för ägda lokaler skall t ex sättas på ett marknadsanpassat sätt utan att därför vara marknadsledande.

KBS har en samordnande uppgift i frågor som rör standard på generella lokaler etc. Styrelsen har en övergripande roll för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl affärsverken genom ett samrådsförfarande för att dels kunna ta till vara statens intresse, dels kunna undvika att suboptimeringar görs av övriga lokalhållare. KBS har kostnadsansvaret för lokalförsörjningen inom ramen för den av regeringen fastställda driftstaten för inrikes och utrikes fastighetsförvaltning. KBS beslutar således om enskilda myndigheters lokaldisposition så att en för staten ekonomisk lokalförsörjning kan upprätthållas på sikt. Om lokaldispositionen kräver en investering som för närvarande överstiger 2 milj kr måste dock lokalärendet underställas regeringens prövning.

I budgetpropositionen 1988 erinras också om att det pågår ett utvecklingsarbete i fråga om myndigheternas budget i riktning mot en friare resursanvändning och ökad ramstyrning. Denna utveckling bör även omfatta resurser för lokaler. En försöksverksamhet med s k ramanslag skall vidare inledas. Syftet med detta är bl a att stimulera myndigheterna till ett effektivare lokalutnyttjande. Försöksverksamheten öppnar även möjligheter för diskussion om arbetsfördelningen mellan KBS och de lokalbrukande myndigheterna. Det bör enligt propositionen vara möjligt att myndigheter, där förutsättningar finns i form av kompetens och resurser, kan avtala med byggnadsstyrelsen om varierande grad av service inom ramen för en lokalhyra. Eftersom byggnadsstyrelsen i dag har hela kostnadsansvaret för lokalerna, så förutsätter detta att den lokalbrukande myndigheten i dessa fall övertar delar av kostnadsansvaret och att medel omfördelas mellan KBS och resp myndigheter.

För att underlätta budgetering av lokaler pågår inom KBS ett utvecklingsarbete som syftar till att införa ett system med totalhyror. I detta sammanhang kommer villkoren för nuvarande lokalupplåtelser att ses över successivt, bl a för att skapa ett mer avtalslikt förhållande mellan KBS och resp lokalbrukare.

I 1988 års kompletteringsproposition (prop 1987/88:150 bil 1, s 74) redovisas inriktningen i fråga om den nya budgetprocessen. Vad avser lokalkostnader avses normalt den särskilda anslagsposten komma att slopas.

I betänkandet (SOU 1988:36) Statlig lokalförsörjning, som avlämnats i början av hösten 1988, har några frågor om utlandsmyndigheterna inte tagits upp speciellt. Betänkandet behandlar frågan om samordning av KBS och fortifikationsförvaltningens verksamheter.

6.3.4 Problem i nuvarande organisation m m

Inom utrikesförvaltningen finns det mycket skiftande uppfattningar om nuvarande organisation och arbetsfördelning; det är något som inte minst de besök utredningen gjort vid utlandsmyndigheterna klargjort. Man kan dock inte tala om någon enhetlig syn i dessa frågor. De kritiska synpunkterna kan sammanfattas på följande sätt, vad avser mer generella problem.

* Rätten att fatta beslut och det ekonomiska ansvaret följs ej åt.

* Kostnaderna för lokaler (bostäder, kontor) är betydande. Med de besparingskrav som också faller på utrikesförvaltningen är det viktigt att UD får större styrningsmöjligheter. Med nuvarande system får UD inte del av de besparingar som görs, utom när man sparar in ytor.

* Flera myndigheter är involverade i dagens hantering, vilket leder till både dubbelarbete och oklarheter i organisationen.

* UD:s arbetsgivarroll blir otydlig med nuvarande arbetsfördelning mellan berörda myndigheter.

* Fastighetsfrågor utgör inte de mest centrala uppgifterna för den utsända personalen, vilken dessutom inte har kompetens att sköta denna typ av ärenden. Däremot är handläggningen av dessa frågor av vital betydelse för varje utsänd tjänsteman.

* Varierande uppfattningar om normerna för bostäder och hur de tillämpas.

* Oklara prioriteringar med utgångspunkt i verksamhetskraven.

Samtidigt torde alla vara överens om att nuvarande ordning medger ett smidigt utnyttjande av den tekniska expertis som finns inom byggnadsstyrelsen.

Det är således olika frågor som det funnits anledning att ta upp i utredningsarbetet. Det är möjligheterna att påverka lokalkostnaderna. Det är huvudmannaskapet för lokalförsörjningen. Det är arbetsfördelningen mellan centrala organ sinsemellan samt mellan dem och utlandsmyndigheterna. Det är slutligen frågor om bostadsanskaffning vid hemmatjänstgöring (den senare frågan belyses i avsnitt 8.4.4).

6.3.5 Överväganden och förslag

UD:s arbetsgivarroll

UD har som arbetsgivare speciella förutsättningar beroende på dels det stora antalet arbetsplatser utanför Sverige, dels den stora del av tjänstemännens ekonomi som utgörs av utlandsförmåner. Bostäder, behovsprövade tillägg och reseförmåner utgör alltid en större del av arbetsgivaren UD:s kostnader för personalen än själva löneplanslönen. För tjänstemännen och dessas centrala fackliga organisationer står utformningen av dessa förmåner i centrum. UD uppfattas inte av de fackliga organisationerna som, och är inte heller, ende motpart. UD:s arbetsgivarroll är således hittills inte markerad eftersom hanteringen av bostadsfrågorna har delegerats från utlandslönenämnden till KBS. Övriga förmånsfrågor beslutas dessutom av utlandslönenämnden, varvid delar av tillämpningen delegerats till UD. Det är därför svårt för UD att i kontakterna med tjänstemännen inför omplaceringar samlat kunna utnyttja både

löner och olika förmåner för att finna tillfredsställande lösningar för båda parter. Bostädernas roll är, i motsats till anställnings- och förflyttningsvillkor i Sverige, av mycket stor betydelse för tjänstemannens och dennes familjs beslut att åka till en viss ort utomlands. Inte bara bostadens standard utan även säkerhets- och rekreationsaspekter är avgörande.

För att öka UD:s möjligheter att ta ett samlat personalpolitiskt ansvar, måste strävan vara att ge UD som anställningsmyndighet beslutanderätten beträffande inte bara löner utan även bostäder och andra utlandsförmåner inom ramen för de centralt överenskomna avtalen med de fackliga organisationerna. En sådan utveckling skulle stämma väl med ställningstagandena i den personalpolitiska propositionen (1984/85:219), där man markerar att myndigheterna måste ta ett större ansvar för olika delar av personalförsörjningsfrågorna. En följd av detta är naturligtvis att motsvarande ordning bör gälla för SIDA, försvarsmakten m fl statliga organ som har verksamheter utomlands.

Resursdisposition

En tillämpning av de beslutade riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen är av stor betydelse för utrikesförvaltningen, både med hänsyn till den höga kostnadsandel som lokalerna tar i anspråk och nödvändigheten att hushålla rationellt med tillgängliga medel. Att UD får ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurserna för lokaler skulle mötas med tillfredsställelse inom hela organisationen.

Huvuddelen av lokalkostnaderna i utrikesförvaltningen avser utlandsmyndigheterna. Den utveckling mot ökat lokalt ansvar, som anges i riksdagsbeslutet, bör leda till att dessa på sikt ges stor självständighet inom givna budgetramar såväl vid löpande förvaltningsärenden som vid inhyrningsärenden. Denna självständighet bör gälla både mot KBS och mot UD. Hyresförhållandena, inkl servicefrågor för utlandsmyndigheterna, bör klarläggas i avtal mellan dessa och KBS. Genomförandet av en sådan ny ordning har samband med den nya budgetprocess, som skall tillämpas för hela statsförvaltningen successivt fr o m 1991/92 och som enligt utredningens mening även bör innefatta utlandsmyndigheterna. Inom regeringskansliet utreder man nu tillämpningen av de nya riktlinjer för lokalförsörjningen vad avser de civila myndigheterna. Det är lämpligt både att utrikesförvaltningen följer dessa riktlinjer och att finans- och utrikesdepartementen klargör tillämpningen härför.

Huvudmannaskap

Riksdagsbeslutet innebär att KBS har fått ett ökat samlat ansvar för lokalförsörjningen. Vissa myndigheter (som tull- och kriminalvårdsverken) som hittills haft uppgifter delvis likartade med byggnadsstyrelsen har nu fått lämna över dem till KBS. Enligt direktiven skall en prövning göras av nuvarande arbetsfördelning mellan UD och KBS. UD 87 har prövat olika alternativa lösningar och har under arbetet överlagt med företrädare för KBS.

Det bör nämnas att inventarieanslaget fr o m innevarande budgetår förts över från KBS till UD, varvid UD dock även under detta år övergångsvis låter KBS svara för detta.

Det är rimligt att KBS´ ökade ansvar för den samlade statliga lokalhållningen också skall gälla lokalförsörjningen inom utrikesförvaltningen. De huvudprinciper som fastställts för den statliga lokalförsörjningen och den ansvarsförsdelning som därav framgår bör därför även gälla lokalförsörjningen inom utrikesförvaltningen. De problem som finns med nuvarande ordning kan enligt utredningens mening tillgodoses främst genom en tillämpning av de nya riktlinjerna och genom ökat lokalt ansvar. Ett överförande till UD av KBS' uppgifter skulle innebära en utökning av den administrativa avdelningen, för vilken strävandena snarast är en minskning.

I praktiken innebär dagens förhyrningar att utlandsmyndigheterna förser KBS med förslag till objekt. Byggnadsstyrelsen har därvid att beakta de normer som anges av utlandslönenämnden och får i övrigt grunda sitt beslut på erfarenheter av de lokala marknaderna. I realiteten har utlandsmyndigheternas förslag stora möjligheter att gå igenom. Redan i dag har utlandsmyndigheterna således ett stort inflytande i lokalförsörjningsfrågorna. Som förordats ovan bör utlandsmyndigheterna på sikt ges stor självständighet inom givna budgetramar såväl vid löpande förvaltningsärenden som inhyrningsärenden.

En viss förskjutning av arbetsuppgifterna mellan UD och KBS bör ske. Alla frågor rörande förvaltning av statsmöblerade personalbostäder bör således överföras till UD tillsammans med hithörande inköps- och transportfrågor. Förändringen berör på sikt tre till fem personer på KBS´ utrikesbyrå.

Förslaget innebär att KBS har kvar sin fastighetsägarroll och rollen som statens representant vid hyresfrågor. För utrikesdepartementet kommer, med en rambudgetering, lokalkostnaderna att vara flexibla och ge incitament för ökat ansvarstagande för lokaler och bostäder.

6.4 UD/Utlandslönenämnden

6.4.1 Nuvarande ordning

Statens utlandslönenämnd, som inrättades 1977, beslutar om anställnings- och arbetsvillkor för statligt anställd personal som är utlandsstationerad. Nämnden består av ledamöter från finansdepartementet, arbetsgivarverket och de statsanställdas organisationer; ordföranden och dennes ersättare efter gemensamt förslag från dessa. Vid nämnden finns ett kansli med sex anställda som är organisatoriskt knutet till arbetsgivarverket. Instruktionen för nämnden (SFS 1985:713) innefattar i övrigt bestämmelser om ärendehandläggning m m. Nämnden har inrättat ett särskilt arbetsutskott.

De avtal som utgör grunden för utlandslönenämndens verksamhet är f n avtal om anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade tjänstemän med arvodestjänst och avtal om anställningsvillkoren för vissa tjänstemän med arvodestjänst inom SIDA:s biståndsverksamhet m m.

Antalet individer som berörs av nämndens beslut är ca 2 700. Av dessa är 1 200 tjänstemän, ca 600 medföljande make/maka och ca 900 barn. De största tjänstemannakategorierna är

UD-tjänstemän	ca 52 %
SIDAs biståndsexperter	ca 25 %
Tjänstemän vid bistånds-kontor	ca 10 %
Handels/marknadssekreterare	ca 4 %
Försvarsattachéer	ca 2 %
Övriga	ca 7 %

Sammanlagt ca 25 myndigheter i Sverige har utlandsanställda, de flesta dock med endast ett fåtal tjänstemän utlandsstationerade. UD och SIDA svarar för ca 85 % av personalen. Nästan 90 % av nämndens inkomna ärenden avser personal vid UD eller SIDA. UD hanterar f ö personalen vid biståndskontoren personaladministrativt liksom beträffande Sarec m fl. F n pågår diskussion om UD skall sköta motsvarande uppgift för SIDA:s biståndsexperter. Även de myndigheter som administrativt hanterar sina egna utlandsanställda (t ex Exportrådet och försvarsstaben) samråder med UD i olika enskilda frågor.

När nämnden inrättades saknades i stor utsträckning avtal mellan parterna och den fick därför i ett inledande skede ta på sig att vara praxisbildande. Successivt har avtal slutits som reglerat en allt större del av de utlandsanställdas förmåner.

Antalet diarieförda ärenden uppgick 1987 till ca 700. Tendensen har varit vikande under de senaste åren. För 1988 beräknas antalet ärenden stanna under 500. Omkring hälften av ärendena avser framställningar från enskilda personer.

Huvudparten av ärendena handläggs av nämndens arbetsutskott, medan endast en ringa del blir föremål för beslut i nämnden som sådan. Vid sidan av beslut i enskilda ärenden har nämnden att följa utvecklingen på sitt område, vilket även sker genom besök vid utlandsmyndigheterna. Den praxis som man skapar genom sina beslut dokumenteras i cirkulär till myndigheterna; några sådana utges varje år.

6.4.2 Överväganden och förslag

Sedan utlandslönenämnden inrättades 1977 har flera förändringar inträffat inom dess verksamhetsområde. Avtal har skrivits som omfattar alla utlandsstationerades anställningsförmåner. En praxis har skapats i fråga om de individuella tillämpningsproblem som uppkommer för tjänstemännen. Till följd härav har också antalet ärenden minskat kraftigt under främst det allra senaste året och det är en tendens som kan väntas bestå. Arbetsbelastningen för nämnden och dess kansli påverkas naturligtvis härav. Det finns således anledning att i enlighet med direktiven överväga den framtida organisationen.

UD 87 anser att det fortfarande föreligger ett behov av en partsammansatt nämnd med hänsyn till å ena sidan behovet av enhetlighet i utlandsförmånssystemet, å andra sidan att med utgångspunkt i detta göra individuella avvikelser. Nämnden bör ha till uppgift att fastställa systemet för utlandsförmåner. Tillämpningen härav bör däremot ankomma på resp anställningsmyndighet vilken därmed får ett utvidgat arbetsgivaransvar; detta stämmer f ö väl överens med riktlinjerna för regeringens och SAV:s personalpolitik. I de fall allvarliga tvister uppstår mellan arbetstagaren och anställningsmyndigheten, skall dock nämnden i sista hand kunna avgöra ärendet. Liksom sker i dag har nämnden naturligtvis behov av att följa verksamheten bl a genom att besöka utlandsmyndigheter.

Nämndens kansli är i dag organisatoriskt knutet till SAV. Det förefaller lämpligast att i fortsättningen en handläggare vid SAV utses att vara nämndens sekreterare.

Att föra över tillämpningen av utlandsförmånssystemet till anställningsmyndigheterna innebär också att det dubbelarbete som utförs i dag kan minimeras.

Förändringen, liksom redan den minskade ärendetillströmningen, påverkar rimligen nämndens kansli som i så fall blir överdimensionerat. UD har som visats ovan den klart största andelen enskilda ärenden och torde behöva någon förstärkning; man kan räkna med att också de andra myndigheterna samråder med UD i tillämpningsfrågorna. För övriga myndigheter torde därför någon förstärkning inte behövas. Någon resurs behövs också inom SAV för beredning av nämndens kvarvarande uppgifter.

En viktig uppgift som kvarstår är att svara för totalkostnadsprövningar och pris- och kursuppföljningar. I detta arbete, som nu utförs av en tjänsteman vid nämndens kansli, medverkar även UD och utlandsmyndigheterna. Denna uppgift kan antingen kvarligga vid SAV eller ombesörjas av UD som i så fall ger ett underlag för nämndens beslut. Till förmån för den första linjen talar att nämnden är det beslutande organet och fristående från myndigheterna med utlandsstationerad personal, för den andra att detaljkunskaperna om förhållandena utomlands är bättre hos UD än hos SAV och att UD och utlandsmyndigheterna medverkar i att ta fram underlaget. Enligt utredningens mening är det mest praktiskt att UD svarar för att förse nämnden med det behövliga beslutsmaterialet.

Sammanfattningsvis innebär således UD 87:s förslag att utlandslönenämnden består som ett partsammansatt organ men att beslut i enskilda ärenden framdeles fattas av anställningsmyndigheterna. Nämnden svarar för övergripande beslut om utlandsförmånssystemet och vid tolkningstvister. Tjänstemän inom SAV svarar för beredning av ärenden till nämnden, dock att underlag ifråga om totalkostnadsprövningar samt pris- och kursuppföljningar tas fram av UD. Kansliet avvecklas som separat enhet. Till UD överförs medel motsvarande två tjänster; SAV torde behöva vissa resurser för dess beredningsuppgifter. En besparing av ca tre tjänster bör kunna ske.

6.5 Regeringskansliets förvaltningskontor

6.5.1 Nuvarande arbetsfördelning UD/förvaltningskontoret

Regeringskansliets förvaltningskontor (FK), som inrättades år 1983, är ett gemensamt förvaltnings- och arbetsgivarorgan för regeringskansliet. Förvaltningskontoret skall enligt förordningen (SFS 1985:739) svara för gemensamma personalpolitiska och personaladministrativa frågor samt gemensamma frågor som rör service, administration och rationalisering.

FK svarar för gemensamma servicefunktioner i regeringskansliet och sådana stödfunktioner som fordras för att departementen skall kunna klara det egna personalansvaret. Det senare kan t ex gälla gemensamma personalutvecklingsinsatser m m. Slutligen är FK den centrala arbetsgivaren i kanslihuset och svarar därvid för samordning av anställningsvillkor och förhandlingsverksamhet.

Inom FK finns därför funktioner för t ex förhandlingsverksamhet, personalutveckling, ADB, löneadministration, arkiv, fastighetsförvaltning, inköp, förråd, post, tryckeri och lokalvård.

FK:s arbete omfattar således samtliga departement och deras kommittéer med vissa undantag för UD, där administrativa avdelningen svarar för dessa frågor.

Under de senaste åren har emellertid vissa förändringar beträffande arbetsfördelningen mellan UD och FK skett. Tidigare var UD endast samordnat med FK vad gällde telefonväxel och vissa post- och distributionsfrågor samt viss förhandlingsverksamhet. Numera har dock UD:s redovisningscentral överförts till FK liksom t ex frågor om snabbtelefonnätet och viss säkerhetsutrustning.

Förvaltningskontoret, som leds av en av regeringen utsedd styrelse, hade den 30 juni 1988 följande antal anställda:

förvaltningsdirektör	1
ekonomienheten	32
personal- och organisationsenheten	21
arkivenheten	15
kontorsserviceenheten	128
administrativa enheten	22
förhandlingssekretariatet	4
Summa	**223**

Antalet årsarbetskrafter var 193 (1983 272 anställda och 244 årsarbetare).

UD:s administrativa avdelning har fått ny organisation från den 1 juli 1987. Avdelningen är nu indelad i fem enheter jämte två sekretariat (för säkerhet och beredskapsfrågor samt för interninformation, förvaltnings- och arbetsrätt samt vissa utredningar) och ett servicekontor (se 1.2.4).

Antalet anställda vid administrativa avdelningen var den 1 oktober 1988 319 (288 årsarbetskrafter).

6.5.2 Förslag i skrivelse

Vissa servicefrågor rör enbart förhållandet mellan UD och FK. I dessa direkt avgränsbara frågor har utredningen funnit det lämpligt att redan före huvudbetänkandet lämna vissa förslag. Detta sammanhänger även med att UD under hösten 1988 flyttat vissa avdelningar till kvarteret Brunkhuvudet och samtidigt fått kulvertanslutning till övriga departementsbyggnader. Det var lämpligt att de ändringar som utredningen föreslår kunde beaktas vid dessa lokalförändringar m m.

I skrivelse den 28 juni 1988 redovisades därför följande överväganden och förslag.

Avsikten med inrättandet av förvaltningskontoret var att samla administrativa frågor som inte är departementsspecifika i en organisation. Därigenom kan bl a stordriftfördelar tillvaratas, effektiviteten och servicegraden ökas, dubbelarbete undvikas och gemensamma rationaliseringsåtgärder underlättas.

Departementen bör i görligaste mån koncentrera sitt arbete till den rena sakverksamheten och minimera sin egenadministration.

En väsentlig strävan vid organiserandet av servicefunktioner är att minimera investeringar och att effektivisera resursutnyttjande samt att minska sårbarhet genom t ex smidiga rutiner för omflyttning av personal.

Samtidigt eftersträvas närhet och väl fungerande samverkan med nyttjarna av servicen.

Med hänsyn härtill är det vanligt att servicefunktioner organisatoriskt förs samman under en huvudman för att få ett samlat ansvar medan de direkta serviceresurserna många gånger fördelas på olika ställen nära den direkta verksamheten. Detta är exempelvis fallet vad avser FK:s lokalvårdspersonal, som organisatoriskt hör till FK:s kontorsserviceenhet men som fysiskt är placerade i olika departementsbyggnader.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts föreslogs i den nämnda skrivelsen följande ändringar beträffande UD:s servicefunktioner.

* UD:s lokalvårdsfunktion överförs till FK och utgör där ett eget lokalvårdsområde.

* De uppgifter av vice värdskaraktär som UD nu svarar för beträffande fastigheter i Stockholm överförs till FK.

* FK svarar framdeles för inköp av kopieringspapper, standardmöbler, förbrukningsartik lar för UD, dock ej utlandsmyndigheterna. Likaså övertar FK UD:s nymöbelsförråd och övriga inventarieförråd.

* UD:s tryckverksamhet överförs till FK.

* Översynen av funktionerna för post och distribution inom regeringskansliet skall bedrivas med sikte på att de beslut som senare fattas även skall innefatta UD:s motsvarande funktioner.

* UD och civildepartementet bör i särskild ordning överväga en sammanslagning av de två körcentralerna i kanslihuset.

6.5.3 Ytterligare överväganden

Regeringskansliet skall - enligt vad riksdagen uttalade redan år 1980 - pröva möjligheterna till rationaliseringar och kostnadsbesparingar på samma sätt som myndigheterna.

De administrativa resurserna är sedan länge omfattande i regeringskansliet. Ett av skälen till bildandet av förvaltningskontoret 1983 var önskemålet om att skapa en mer kostnadseffektiv organisation. Det torde också vara en allmän bedömning att man lyckats väl härmed.

UD har haft en egen, delvis parallell administrativ serviceorganisation. Ett genomförande av de förslag som refererats ovan innebär att en än mer rationell organisation kan komma till med ytterligare besparingsmöjligheter. De bör emellertid inte ses som en slutstation utan det är naturligt att man också framdeles strävar efter att öka samarbetet. Inom presstjänstutredningen övervägs f n pressklippsfunktionen inom UD; en sådan finns också inom FK. Likaså har både UD och FK funktioner för ekonomi, administration, reseräkningsgranskning, löneadministration m m. Alla departement har egna bibliotek; inom UD har en särskild utredning om biblioteksverksamheten nyss lagts fram. En ökad samordning även inom dessa områden är önskvärd.

FK skall svara för gemensamma personalpolitiska frågor inom hela regeringskansliet inkl UD. FK:s styrelse har därför fastställt riktlinjer för personalarbetet i regeringskansliet (1986-05-05). I enlighet härmed har därefter ett antal konkreta åtgärder vidtagits. Så har t ex olika kompetensutvecklingsprogram för chefer, handläggare och assistenter fastställts. Huvuddelen av utbildningen för departementen (exkl UD) ombesörjs av FK. Åtgärderna anpassas till varje departements behov. FK är även central arbetsgivarorganisation i regeringskansliet.

FK:s inrikting därvid är att delegera ansvaret för löpande ärenden till departementen medan FK:s arbete inrikats på principiella frågor. Sådana frågor är t ex fastställande av generella riktlinjer och slutande av avtal som anpassats till regeringskansliets behov.

UD har en omfattande personalpolitisk verksamhet, bl a resurser för en egen utbildningsverksamhet och arbetsgivarbetonade frågor. De insatser som görs på FK och UD har vissa gemensamma inslag. Behov finns därför av ett väl fungerande samarbete så att man både tillfredsställer de behov som finns och får ett effektivt resursutnyttjande.

För att förbättra samordningen av ADB-verksamheten i RK har FK genomfört en gemensam upphandling av ADB-utrustning till regeringskansliet. Som följd härav har ett avropsavtal träffats med Digital Equipment AB. Departementen skall utnyttja detta avtal vid investering i ADB-utrustning. Vid upphandlingen har förutsatts att UD även fortsättningsvis skall behålla och bygga ut sin Wang-utrustning. Därför måste kommunikationsbryggor m m ordnas mellan Digital- och Wangutrustningarna.

Behovet av samordning av ADB-verksamheten inom RK har även understrukits av regeringen. I budgetpropositionen 1987/88:100 (bil 15) framhålls att de system och rutiner som är gemensamma i regeringskansliet bör utvecklas i samordnad form. Det framhålls vidare att ett utvecklingsarbete bör påbörjas snarast möjligt under ledning av regeringskansliets förvaltningskontor.

Även inom ADB-området finns behov av samordning mellan FK och UD. Detta gäller inledningsvis särskilt de insatser som fordras för att UD skall vara anknutet till det för övriga RK gemensamma datanätet.

Som framgår av vad nu sagts finns behov av ett väl fungerande samarbete och samordningsinsatser mellan FK och UD inom olika administrativa områden. Med hänsyn härtill och med beaktande av de särskilda administrativa behov som UD har på grund av att man både har departements- och verksuppgifter och dessutom sin verksamhet spridd över hela världen har FK och UD konstaterat att behov finns av förstärkta samarbetsinsatser. På senare tid har därför kontinuerligt återkommande möten mellan ledningen för FK och UD:s administrativa avdelning införts.

UD 87 konstaterar att det utökade samarbetet som inletts mellan FK och UD är en god grund för ytterligare samordningsinsatser.

Som tidigare nämnts har FK och UD bl a parallella organisationer för utbildning och ADB. Den typen av funktioner skall normalt tillhandahålla expertkunskap och vara anpassade till sina uppdragsgivares behov oavsett om funktionen är fristående från uppdragsgivarens organisation eller ingår i densamma. Det torde dessutom allmänt sett vara rationellt att samla administrativ specialkompetens i en och samma organisation.

Inriktningen bör därför vara att successivt förstärka det administrativa samarbetet mellan FK och UD med målet att på sikt vidta ytterligare organisatoriska samordningsinsatser. Det bör ankomma på FK och UD att inom de närmaste åren återkomma till regeringen med sådana förslag.

6.6 Koordinatörerna

6.6.1 Nuvarande förhållanden

Koordinatörstjänsterna inrättades, efter en intern utredning inom handelsavdelningen, på försök år 1985. Bakgrunden till försöket var bl a önskemål från fackligt håll om en särskild resurs för vidgade kommersiella relationer med u-länderna.

Huvuduppgiften är att samordna svenska resurser inom näringsliv, exportfrämjandeorganisationer och biståndsorgan i syfte att långsiktigt främja Sveriges ekonomiska förbindelser på marknader, där ett brett spektrum av statliga intressen och näringslivsintressen finns och marknader, där näringslivet har speciellt behov av officiell draghjälp.

Koordinatören skall vara samtalspart, samordnare och katalysator vis-à-vis företag och institutioner i såväl Sverige som u-landet i fråga. Verksamheten förutsätter således agerande i Sverige med företag och myndigheter och inom verksamhetsområdet utomlands med berörda utländska parter.

Genom omfattande rese- och kontaktverksamhet skall koordinatören också själv aktivt söka efter och förmedla kommersiellt intressanta uppslag och bidra i uppläggning och förhandling av affärer och av sammansatta projekt, där olika statliga och kommersiella komponenter kan ingå.

Verksamheten skall vara långsiktig och så genomförd att man kan fatta snabba beslut.

En förutsättning för försöksverksamheten har varit att ansvarsförhållandena skulle förbli oförändrade, dvs enhets- och myndighetschefernas ansvar har inte förändrats med inrättandet av koordinatörstjänsterna. Det utsades i befattningsbeskrivningen att "koordinatörerna skall inte ingå i linjeorganisationen".

Respektive enhet svarar således fortfarande för de bilaterala handelsförbindelser som faller inom dess ansvarsområde gentemot landet i fråga och håller formella relationer till departementets ledning, ambassad och landets myndigheter.

Koordinatören skall alltså vara självständig i förhållande till linjen, men det förutsätts att han skall samarbeta nära med ansvariga enheter inom departementet och rapportera till den länderansvarige enhetschefen inom handelsavdelningen.

Koordinatören kan till sig knyta informella referensgrupper, ländervis eller projektvis, med representanter för berörda departement och organ som BITS, Exportrådet, SIDA samt intresserade företag.

En av koordinatörerna skulle inledningsvis verka i regionen södra Afrika samt Västafrika. Efter drygt ett års arbete bestämdes att denne koordinatör i princip skall kunna användas över hela Afrika söder om Sahara.

En andra tjänst avsåg ursprungligen Colombia, men utvidgades till att omfatta hela Latinamerika.

Den tredje tjänsten avsåg inledningsvis Indien, men utökades efter kort tid till samtliga länder inom samarbetsorganisationen SAARC (Indien, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhutan och Maldiverna). Verksamheten har därefter i praktiken kommit att utökas till Sydasien.

Ursprungligen fanns också en fjärde tjänst som avsåg Singapore och Malaysia, men de områdena har i praktiken kommit att ingå i uppgifterna för den tredje tjänsten.

6.6.2 Överväganden och förslag

Samtliga koordinatörer har bedrivit en omfattande rese- och kontaktverksamhet i sina verksamhetsområden. Huvudsakligen har dock deras verksamhet varit efterfrågestyrd. De har därför oftast haft en samordnande roll för projekt som redan har existerat.

Deras ställning som ambassadörer har underlättat många av de nödvändiga kontakter som krävts för ett gott resultat.

En viktig utgångspunkt när försöksverksamheten inleddes var de, som det då syntes, expansiva ekonomierna i många u-länder. En följd härav var att det fanns många stora projekt som skulle placeras hos olika företag och genomföras. Det behövdes då någon som i Sverige kunde samordna de olika intressen som var inblandade: företag och organ som EKN, SWEDFUND, BITS m fl.

Situationen i dag är en annan. De ekonomiska förhållandena i många av de länder, som koordinatörerna skall vara verksamma i, är besvärliga. Antalet projekt har därför minskat drastiskt. Ett uttryck för detta har varit att koordinatörer, ofta med kort varsel, har kunnat delta i olika delegationer (ofta som förhandlingsledare) m m. Deras insatser i dessa sammanhang har varit viktiga, men de har kunnat medverka i sådana arrangemang därför att deras ordinarie arbetsuppgifter så tillåtit.

De projekt som finns kvar i dag är inte fler än att de kan, och bör, samordnas inom ramen för det ordinarie ansvaret i linjearbetet.

Mot denna bakgrund finner utredningen att försöksverksamheten med koordinatörer kan upphöra och tjänsterna avvecklas i sin nuvarande utformning. Resurser motsvarande de nu besatta koordinatörstjänsterna bör i stället kunna utnyttjas i enhetsorganisationen för särskilda uppgifter t ex förhandlingar. En sådan lösning ligger också i linje med de förslag

som läggs fram i avsnitt 6.7.5. Utredningen förordar där att organisationen så vitt möjligt bör hållas ren från organ vid sidan av linjeorganisationen. Där föreslås också att även seniora ambassadörer bör kunna placeras i linjen för att med sina kunskaper och erfarenheter medverka till en förstärkning av hemmaorganisationen.

6.7 Den inre organisationen

6.7.1 Nuvarande organisation

Som nämnts i avsnitt 6.1 har UD 87 till uppgift att bl a studera den interna organisationen i departementet för att se om effektivitetsvinster kan nås. En viktig precisering görs därvid i direktiven, nämligen "med den arbetsfördelning som finns mellan de tre statsråden". Utgångspunkten är således att man har att räkna med i varje fall tre ministrar, och därmed också statssekreterare, varvid departementschefen svarar för utrikespolitiken, ett konsultativt statsråd för utrikeshandel m m och ytterligare ett för utvecklingsbiståndet. De tre statssekreterarnas ansvarsområden stämmer överens med statsrådens. Härtill kan fogas den nordiske samarbetsministern, vilken post dock alltid kombinerats med andra statsrådsuppgifter (f n jordbruksministerns); denne biträds sedan 1982 av en särskild statssekreterare vilken dock f n även handlägger andra uppgifter (från 1 januari 1989 i bostadsdepartementet).

Den nuvarande situationen stämmer i huvudsak överens med den som fungerat under de senaste 15 åren; under vissa perioder (1979-85) fanns dock ingen minister för utvecklingsbiståndet men väl en statssekreterare.

Utrikesdepartementet är som redovisats i avsnitt 1.2.4 ett för svenska förhållanden mycket stort departement. Antalet anställda är ca 810, motsvarande ungefär 730 årsarbetskrafter. Samtliga övriga departement har 1775 anställda (inkl 150 anställda på kommittéer) vartill kommer ca 225 tjänstemän vid regeringskansliets förvaltningskontor.

Departementets fem avdelningar, som kan sägas utgöra "linjeorganisationen", innefattar 24 enheter. Inom avdelningarna tillämpas både en funktionell och en geografisk uppdelning av enheterna.

Den administrativa avdelning dominerar kraftigt om man ser till antalet anställda (ca 320). Därnäst kommer handelsavdelningen (ca 120), politiska avdelningen och rättsavdelningen (båda vardera ca 80) samt u-avdelningen (ca 50).

Vid sidan av enheterna inom avdelningsstrukturen finns ett stort antal fristående enheter, grupper och specialbefattningar. Servicekontoret inom administrativa avdelningen har ca 75 anställda, press- och informationsenheten ett 40-tal, medan KSA och KMI har tio resp sju tjänstemän. Övriga separata funktioner har totalt ca 80 anställda.

Som framgår av avsnitt 1.5.3 har utredningen fått uppgifter om den interna organisationen i övriga nordiska länder samt några andra, med oss också jämförbara länder.

6.7.2 Synpunkter på den nuvarande organisationen

Utrikesdepartementet är som nämnts det klart största departementet. Antalet anställda har också ökat sedan 1976 års beslut fattades; i den proposition (prop 1975/76:96), som låg till grund för beslutet uppgavs personalantalet till ca 550, i dagens läge är det 810. Ett mycket stort tillskott kom genom att huvuddelen av handelsdepartementets uppgifter vid 1982 års departementsreform fördes över till UD. Men även därutöver har en personalökning ägt rum.

Vid de samtal som utredningen haft med personal inom utrikesförvaltningen har det kommit fram olika synpunkter på hur nuvarande organisation fungerar.

Blandningen av departements- och verksuppgifter ställer i sig departementet inför, jämfört med andra departement, en annorlunda arbetssituation. Man har en stor fältorganisation - med lönad utsänd personal på 113 orter - för vilken man ombesörjer inte minst en rad funktioner i fråga om personal och ekonomi. Dessa arbetsuppgifter finns företrädesvis inom den administrativa avdelningen. Därtill kommer vad som kan sägas vara självständiga myndighetsuppgifter, företrädesvis inom rättsavdelningen. I direktiven anges att utredningen skall undersöka möjligheterna att flytta ut arbetsuppgifter från departementet till myndigheter. Den frågan har behandlats i avsnitt 6.2. Som framgår där är det endast ett fåtal sådana uppgifter som bör flyttas ut från departementet.

En omstridd fråga är om det finns samordningsproblem i UD:s interna organisation.

De samtal som utredningen haft ger dock intrycket att varken övriga departement eller underlydande myndigheter upplever samordningsproblem inom UD. Det är närmast inom förvaltningen själv som sådana synpunkter kommer fram. Det skall också sägas att knappast någon har förespåkat en återgång till ett läge med ett fristående utrikeshandelsdepartement; man har i stället betonat fördelen med att inom en och samma organisation kunna hantera alla delar av utrikespolitiken.

Från personal inom utlandsmyndigheterna har bl a framförts att ett ärende rörande ett visst land ofta skall handläggas på mer än en enhet. Det gäller f ö även frågor om multilaterala organisationer. Också inom departementet finns de som anser att sådana samordningsproblem existerar och att de innefattar den administrativa verksamheten. Följden anses bl a bli alltför långa handläggningstider. De som anför sådana synpunkter anser som regel att lösningen på problemet ligger i att införa ett s k desk-system. UD 87 har därför valt att i påföljande avsnitt belysa en sådan lösning liksom att överväga alternativ inom ramen för nuvarande organisationsstruktur.

Det är vidare påfallande att flera uppgifter i den nuvarande organisationen handläggs utanför linjeorganisationen. Detta försvårar överskådligheten och torde bidra till samordningsproblemen. Det är en tämligen allmän uppfattning att man bör undvika sådana lösningar. Utredningen instämmer för sin del i dessa synpunkter.

I fråga om vissa speciella funktioner finns oklarheter i den nuvarande organisationen. Det gäller i fråga om förhållandet mellan kabinettssekreteraren och övriga statssekreterare liksom den ställning vid sidan av linjeorganisationen som nedrustningsdelegationens ordförande har. Vissa preciseringar bör här kunna göras (se 6.7.5).

Den administrativa avdelningens verksamhetsområde är omfattande. Antalet anställda motsvarar ett normalt ämbetsverk och andelen administratörer inom departementet får sägas vara tämligen hög. Det är inom den administrativa avdelningen som kombinationen av departements- och verksfrågor är allra mest påtaglig med en blandning av dagliga rutinfrågor samt utvecklings- och planeringsfrågor; inte minst ledningsfunktionen blir tung i en sådan verksamhet.

Det finns således flera frågeställningar kring den nuvarande utformningen av den inre organisationen, som det finns anledning att ta ställning till.

6.7.3 Desk-system

Med ett utrikesdepartement organiserat enligt det s k desk-systemet brukar man avse en organisationsform i vilken en organisatorisk enhet har det övergripande ansvaret för de samlade relationerna med ett land. Inom verksamheten vid en sådan desk sammanvägs politiska, ekonomiska, handelspolitiska, rättsliga och, om det gäller u-länder, biståndspolitiska faktorer vid utformningen av politiken gentemot ifrågavarande land. Vid desken skall också i idealfallet fackdepartementens och andra myndigheters relationer med landet samordnas.

Det mest utpräglade exemplet på en organisation enligt desk-systemet anses allmänt vara amerikanska State Department. Man bör dock ha klart för sig att vid State Departement ingår deskarna i de regionala avdelningarna - Sverige-desken är således en del av Europa-avdelningen - och existerar jämsides med en rättsavdelning, en handelsavdelning, en avdelning för internationella organisationer etc. Vid State Department finns det vid deskarna för länder med vilka man har omfattande relationer flera handläggare med olika inriktning. För t ex Japan eller Sovjetunionen kan det alltså finnas ett antal politiska specialister, flera handläggare med ekonomisk bakgrund och några jurister. Dessa desk-handläggare har vanligtvis lokalgemenskap och delar på ett antal assistenter. När det gäller mindre länder - t ex småstater i Karibien - har ofta en handläggare ansvar för flera länder. Sverige-desken hanteras av en person som också svarar för Finland.

I de utrikesdepartement som är organiserade enligt desk-systemet är det tveksamt om deskarna har någon beslutsrätt. Oftast är detta inte fallet. Vid State Department gäller att besluten som regel fattas på högre nivå, men förslag till besluten utarbetas i flertalet fall på desknivå.

Detta förefaller stå i kontrast mot vad som gäller för enheterna på UD, som trots allt har vissa möjligheter att självständigt agera genom att t ex utfärda instruktioner. Graden av självständighet för enheterna kan dock variera mellan UD:s olika avdelningar.

Om inte deskarna har beslutsrätt så har de otvetydigt initiativrätt. En desk kan således begära positions- och bakgrundspapper från andra avdelningar, sammankalla möten och infordra yttranden. Desken samordnar inkommande information och kanaliserar den till överordnad beslutande nivå. Denna strategiska funktion kan givetvis ge desken ett stort informellt inflytande över besluten.

Vad gäller utformningen av politiken gentemot ett land råder det delade meningar om deskarnas roll. De övergripande linjerna anges givetvis på politisk nivå, medan funktionella avdelningar sannolikt har ett stort inflytande i enskilda sakfrågor. Deskarna förefaller således sällan ha någon kreativ funktion vad gäller att formulera politiken. De prioriteringar och sammanvägningar som görs vid desken kan dock i inte ringa grad komma att påverka politikens profil.

Vad gäller den amerikanska situationen kan vidare noteras att vissa fackdepartement har mycket omfattande direkta kontakter med utländska beskickningar i Washington och med andra länder. Detta gäller framför allt finansdepartementet, den särskilda handelsrepresentantens kontor, samt handelsdepartementet. Dessa departement har egna "desk-officers" med landansvar. Beslut i bilaterala frågor på det ekonomiska området fattas inom dessa departement med State Department enbart i en rådgivande funktion.

De största fördelarna med desk-systemet är att det ger överblick, främjar intern samordning och erbjuder omvärlden en tydligt definerad kontaktpunkt med utrikesförvaltningen.

Överblicken uppnås genom att i princip hela informationsflödet rörande ett land passerar genom desken och att handläggaren deltar i de flesta möten av betydelse för de bilaterala förbindelserna med det land han/hon ansvarar för. Detta, i förening med den sammanvägning av olika aspekter som sker vid desken, leder förhoppningsvis till ett mer enhetligt uppträdande av alla berörda instanser gentemot såväl ifrågavarande land som förbättrad styrning av den egna utlandsmyndigheten i landet.

Desken blir en naturlig inkörsport till adminstrationen genom att utländska ambassader, myndigheter, företag och privatpersoner kan vända sig till en bestämd desk i alla frågor som rör ett visst land. Desken får därmed också en servicefunktion.

Den huvudsakliga nackdelen med desk-systemet förefaller vara risken att frågorna i alltför hög grad bilateraliseras. Om t ex handelspolitiska frågor till övervägande del bedöms i ett bilateralt persepktiv kan detta gradvis leda till att det blir svårare att hålla fast vid den

övergripande handelspolitiken. På samma sätt kan vissa grundläggande utrikespolitiska principer komma att urholkas om utrikespolitiken till allt större del utformas med bilaterala hänsynstaganden för ögonen. Avsaknaden av beslutsrätt och deskarnas ibland lösa knytning till tunga funktionella avdelningar kan vara andra nackdelar.

För att kunna ta ställning till om ett desk-system vore lämpligt att införa i UD bör man också göra klart för sig hur det skulle kunna utformas.

En utgångspunkt för en sådan diskussion kan vara en analys av hur personalstyrkorna i fråga om handläggare vid politiska avdelningen, handelsavdelningen och u-avdelningen (15 enheter) grupperas i dag. Det framgår av följande tablå.

Uppgifter	Pol avd	Handelsavd	U-avd	Summa
Bilaterala				
Norden	1	3,5	-	4,5
Västeuropa	4,5	8,5	-	13
Östeuropa	2	2,5	-	4,5
Nordamerika	0,5	1	-	1,5
Latinamerika	2	3	1	6
Mellanöstern	1,5	1	0,5	3
Asien	2,5	4,5	1,5	8,5
Afrika	2,5	4	5	11,5
Oceanien	0,5	0,5	-	1
				53,5
Multilaterala	11	12	13	36
Funktionella	10	17,5	8	35,5
Totalt				**125**

Det är således 53,5 personer som nu är länderuppdelade och 71,5 som ej kan hänföras till särskilda länder. Härtill bör läggas att ett antal tjänstemän vid rättsavdelningen handlägger frågor inom FN-systemet och Europarådet.

Redan härav framgår att det knappast kan bli fråga om att följa en ren länderindelning. De funktionella resp multilaterala uppgifterna intar som synes en betydande plats i dagens organisation; för de bilaterala skulle man få tänka sig en regional indelning snarare än en länderfördelning.

Ett desk-system, tillämpat på de multilaterala uppgifterna, skulle kunna innebära att dessa frågor sammanfördes i en organisatorisk enhet (avdelning). Sambandet mellan olika internationella organisationer skulle således anses vara starkare än det mellan t ex olika frågor om inriktning och disposition av svenskt utvecklingsbistånd.

Som nämnts i det tidigare har ingen av de utländska utrikesförvaltningar, vars organisation studerats, ett desk-system. Ett land som infört en variant härav är däremot Australien.

Det australiska utrikesministeriet har nio stora enheter,varav tre har en regional deskstruktur. Därtill kommer ett antal mindre enheter. De tre deskenheterna handlägger politiska och allmänna frågor samt handelsfrågor gentemot resp region. Sammanlagt finns tre regioner. Handelsfrågorna handläggs inom en och de allmänna frågorna inom två sektioner inom resp enhet.

Enheterna har sammanförts till fyra avdelningar närmast för att ge jämnstora ansvarsområden och inte för att ge enhetliga arbetsområden. De bilaterala politiska och handelspolitiska funktionerna har således integrerats i desker. Funktionerna hålls dock i separata sektioner. Den enhetlighet som uppnås sker genom rapportering till den gemensamme enhetschefen. För avdelningschefernas del innebär nyordningen, med de löst sammansatta avdelningarna, att rapporteringen uppåt kan ske till två statsråd.

En motsvarande tillämpning härav skulle kunna innebära att man i en avdelning sammanförde alla multilaterala frågor, jämte frågor om nedrustning m m från de tre operativa avdelningarna; dit kunde också föras sådana frågor från rättsavdelningen. Avdelningen skulle få ca 50 handläggare. Till en andra avdelning kunde föras ärenden om Europa och Amerika jämte exportfrämjande och tullagstiftning (ca 45 handläggare) och till en tredje avdelning ärenden om övriga världsdelar jämte allmänna u-hjälpsfrågor.

Ett ännu längre gående system skulle kunna innefatta samtliga avdelningar och enheter inom departementet. Ser man till antalet anställda skulle de administrativa funktionerna komma att dominera inom varje sådan nyskapad avdelning.

Det är svårt att se hur ett desk-system - oavsett om man väljer den ena eller den andra modellen - skulle kunna infogas i en avdelningsstruktur och i en struktur där departementsledningens uppgifter är funktionella. Sannolikt måste man till statsråden i så fall knyta stabsenheter för politisk samordning. För ministrarnas del skulle en organisation av angivet slag troligen vara svårare att hantera än dagens, vilket rimligen inte skulle befordra en samordning.

För de enskilda handläggarnas del är det också osäkert om en omläggning skulle medföra påtagliga fördelar. Det vore knappast möjligt för en tjänsteman att för ett antal länder inom en region svara för såväl handels- och biståndspolitik som de bilaterala politiska förbindelserna vad avser ett antal länder. Inom en regional enhet vore en funktionsuppdelning sannolikt nödvändig; samordningsvinsten blir därmed knappast påtaglig.

Väsentligt är självfallet också hur andra departement, och underlydande myndigheter uppfattar dagens utrikesdepartement. De samtal som utredningen haft ger som nämnts inte intrycket att man från dessa håll skulle uppleva betydande samordningsproblem inom departementet. Däremot har flera tjänstemän inom utrikesförvaltningen tagit upp frågan.

En total omstöpning är motiverad endast om påtagliga vinster kan uppnås. Detta är svårt att finna. Sammanfattningsvis anser därför UD 87 det inte föreligger tillräckliga skäl att genomföra den kraftiga förändring som ett desk-system skulle innebära.

Inom ramen för de funktionsuppdelade avdelningarna bör det samtidigt vara möjligt att vidtaga åtgärder som ökar samordningen vad avser de bilaterala förbindelserna. Utredningen återkommer härtill i avsnitt 6.7.5.

6.7.4 Överväganden

Mot den bakgrund som tecknats i det föregående har UD 87 kommit till slutsatsen att förändringar är angelägna i ett antal avseenden för att departementet bättre skall svara mot framtida krav och detta med ökad effektivitet. Åtgärder som kan förbättra samordningen är således betydelsefulla.

Det är ett värde i sig om antalet anställda i departementet kan minska.

Den integration av utrikeshandelsfrågorna som skedde 1983 i syfte att skapa ett departement för utrikes-, handels- och biståndspolitik bör fullföljas genom olika organisatoriska åtgärder.

UD:s departementala funktion kan markeras genom att vissa ärenden flyttas till verk.

Ökad vikt bör läggas på linjeorganisationen genom att olika specialfunktioner så långt möjligt förs till enheter.

Förstärkningar bedöms behöva ske vad avser det säkerhetspolitiska analysarbetet, ländersamordningen samt funktionerna för budgetsamordning och verksamhetsplanering för hela departementet. Den ökade tyngd, som Europa, Nordamerika och Ostasien bedöms få bör avspegla sig i den inre organisationen.

UD som en del av regeringskansliet bör betonas genom ett ökat samarbete med regeringskansliets förvaltningskontor.

Statssekreterarnas ställning bör klarläggas liksom den för nedrustningsdelegationens ordförande.

6.7.5 Förslag

Antal anställda

I avsnitt 2.3 har utredningen erinrat om de rationaliseringskrav som ställs på den statliga verksamheten. För utrikesförvaltningens del blir det främst en fråga om att göra begränsningar av antalet anställda. Det kan f ö vara ett värde i sig om antalet anställda kan begränsas. Samordningsproblem kan minskas. Ledningsfunktionen blir lättare.

För administrativa avdelningen gäller att under de närmaste åren, bl a genom olika administrativa förenklingar, skall 28 tjänster tas bort, räknat från sommaren 1988. UD 87 har i skrivelse 1988-06-27 föreslagit att delar av servicekontoret överförs till förvaltningskontoret; därmed minskar antalet tjänster med 25-30 (f n 76 anställda). Ett fortsatt samarbete med förvaltningskontoret och det utvecklingsarbete som planeras för detta bör kunna leda till förnyade diskussioner om ytterligare övertagande av uppgifter från förvaltningskontorets sida.

Ett överförande av vissa uppgifter till myndigheter kan vidare, dock marginellt, påverka antalet anställda. UD 87 har i sitt yttrande över IKU-utredningens förslag ställt sig bakom förslagen om att vissa arbetsuppgifter - med åtföljande resursförändring - förs över från press- och informationsenheten till Svenska Institutet.

Integration och samordning

År 1983 överfördes huvuddelen av det tidigare handelsdepartementets uppgifter till UD med syfte att såväl inom departementet som vid beskickningarna skapa en ökad integration mellan utrikespolitikens olika delar. Utredningens bedömning är att detta syfte har uppnåtts men att vissa organisatoriska åtgärder kan behövas för att gå vidare i denna process. Det är emellertid också fråga om att från departementsledningen sida - dvs statsråd och statssekreterare - markera att man gemensamt svarar för ett departement.

I organisatoriskt avseende bör den nuvarande rättsavdelningen och planerings- och rättssekretariatet vid handelsavdelningen sammanföras till en rättsavdelning. I likhet med vad som gäller för vissa andra departement kan de totala arbetsuppgifterna bedömas vara så omfattande att det bör finnas två rättschefer vid denna avdelning. En bör därmed vara chef för de fyra enheter som i dag utgör rättsavdelningen, den andre för en enhet som betjänar handelsavdelningen (dvs bildas av tjänstemän från dess planerings- och rättssekretariat). I det praktiska arbetet kommer liksom nu den senare enheten att verka i nära kontakt med handelsavdelningen och också lokalmässigt finnas i denna; ändringen är av organisatorisk natur.

U-avdelningen utnyttjar i dag rättsavdelningen för sina behov. Med hänsyn till lokalsituationen borde det vara mer praktiskt om också u-avdelningen utnyttjade den enhet som skall betjäna handelsavdelningen. Det är en fråga som man bör ta upp till prövning mellan berörda avdelningar.

Det kan vara motiverat med någon resurs för budget- och planeringsfrågor inom handelsavdelningen, vilken dock kan knytas till befintlig enhet.

Vidare bör ansvaret för alla biblioteksfrågor i departementet hållas samman av en enhet, inom den administrativa avdelningen. Detta förslag har nyligen lagts fram i den interna utredningen om UD:s framtida biblioteksorganisation.

I avsnitt 6.7.3 har frågan om samordning via ett desk-system diskuterats men avvisats. Som angetts bör man dock finna vägar för att inom ett funktionellt system göra förbättringar.

För att motverka att instruktioner som inte först har samordnats går ut till utlandsmyndigheterna kan samtliga länder fördelas på nuvarande enheter inom de operativa avdelningarna (alla enheter behöver således inte beröras). Respektive enhetschef tillser att de länder som sorterar under enheten får en "länderansvarig" handläggare. Den "länderansvarige" skall, till skillnad från nuvarande förhållanden, ha en viss kännedom om alla apsekter på landet ifråga. Denne skall alltid därför hållas informerad om vilka instruktioner etc från olika enheter som går ut till "hans"/"hennes" land/länder liksom om planerade besök i eller från landet/länderna ifråga. Den "länderansvarige" får därmed en större överblick över relationerna och planerade aktiviteter och kan via sin enhetschef påkalla samråd om problem verkar uppstå. Det funktionella ansvaret ligger kvar på resp ansvarig enhet.

I många fall söker man lösa samordningsproblem inom en organisation genom att bygga upp formella samrådsgrupper mellan olika enheter etc. Detta kan emellertid skapa ett svåröverskådligt nät och ofta tenderar sådana grupper att successivt minska sin aktivitet. Det torde vara en mer framkomlig väg att de enheter, som har en bred kontaktyta med varandra, kommer överens om att med viss regelbundenhet hålla varandra underrättade om aktuella frågor och problem. Som redan förekommer i viss utsträckning kan man också med viss regularitet samla handläggare för gemensamma överläggningar rörande en region, ett problemkomplex e d. Det chefsmöte som redan finns (det s k samrådet) fungerar i dag främst som en informationskälla för berörda chefstjänstemän; den komplettering som kan synas motiverad från samordningssynpunkt är snarare regelbundna överläggningar mellan de tre statssekrerarna (vid behov även den nordiske statssekreteraren) än olika permanenta samrådsgrupper mellan enheterna. En annan sak är att det för tillfälliga behov kan vara motiverat med ad hoc-grupper.

I avsnitt 6.5.3 har UD 87 förordat en ökad samverkan i personalpolitiska och administrativa frågor med regeringskansliets förvaltningskontor utöver förslaget vad avser servicekontoret. Det gäller t ex utbildningsfrågor, arbetsgivarfrågor och ADB.

Den inre organisationens utformning

UD:s avdelningsstruktur bör även framdeles vara funktionellt uppbyggd. En indelning i fem avdelningar, svarande mot de nuvarande, synes också vara mest ändamålsenlig. U-avdelningen, handelsavdelningen och politiska avdelningen lyder naturligen under resp statsråd.

De båda övriga avdelningarna (administrativa avdelningen och rättsavdelningen) liksom press- och informationsenheten bör betraktas som en gemensam stödresurs för hela departementet och dess ledning. Åtskilliga av de frågor som dessa delar av departementet svarar för berör inte bara en av de övriga avdelningarna. Även om ett av statsråden har att bära huvudansvaret för utrikesrepresentationen vad avser organisation, personal och ekonomi, påverkar beslut härom således även statsrådskollegerna och deras ansvarsområden. I sådana frågor krävs därför ett samråd på ledningsnivå. Rättsavdelningen intar en slags mellanställning genom att dess frågor, t ex de konsulära ärendena, kan föras till ett av statsråden.

Protokollet har ett nära samband med politiska avdelningen och bör lyda under samma statsråd som denna.

Under utredningsarbetet har frågan om lämplig benämning på den politiska avdelningen tagits upp. Man kan möjligen få intrycket att de politiska frågorna i departementet är koncentrerade till denna, vilket naturligtvis inte är fallet. Vill man undvika detta kan man gå över till att t ex använda uttrycket utrikesavdelningen eller allmänna avdelningen. Också mot dessa namn kan dock invändningar riktas. Alla avdelningar sysslar t ex med utrikesfrågor och begreppet allmän avdelning för tankarna till en administrativ enhet. I fortsättningen används därför den nuvarande beteckningen.

IKU-utredningen har förordat att press- och informationsenheten skall omvandlas till en avdelning och ifråga om avdelningens arbetsuppgifter förordat ett överförande av en del av den till Svenska Institutet med ity följande personalförändringar. UD 87 har, som tidigare nämnts, i sitt remissyttrande ställt sig bakom sistnämnda förslag. Återstående arbetsuppgifter är enligt UD 87s mening inte så omfattande att enheten bör omvandlas till en avdelning.

Som nämnts tidigare finns det ett stort antal befattningshavare, inordnade i fristående enheter e d eller lydande direkt under statsråd eller chefstjänstemän, som ligger vid sidan om enheterna inom de fem avdelningarna. För att stärka samordningen bör detta system minimeras.

I skrivelse den 27 juni 1988 har utredningen förordat ett överförande av en stor del av servicekontorets uppgifter till förvaltningskontoret. För kvarvarande uppgifter, dvs vissa inköps- och förrådsfrågor främst för utlandsmyndigheterna, tills vidare post och distribution samt körcentral, behövs inte ett fristående servicekontor utan de kan föras till en av de befintliga enheterna inom administrativa avdelningen.

I avsnittet 5.3 har UD 87 föreslagit en förstärkning av resurserna för säkerhetspolitiska analyser m m; de tjänstemän som nu har sådana uppgifter lyder direkt under chefen för politiska avdelningen. De bör som förordats ingå i enheter i denna avdelning och i handelsavdelningen.

Under chefen för politiska avdelningen ligger också, vid sidan om enhetsorganisationen, de tjänstemän som handlägger ESK-frågor. Europafrågorna har fått en ökad tyngd i svensk utrikespolitik och i anledning härav har särskilda organisatoriska åtgärder vidtagits inom regeringskansliet; inom handelsavdelningen har t ex ett särskilt sekretariat tillkommit under 1988 och en särskild förhandlingschef tillsatts. Inom politiska avdelningen ankommer frågor

om Europarådet, EG samt europeiskt politiskt och militärt samarbete på enhet 2. Man torde kunna räkna med att de frågor som berörs av ESK-processen kommer att inta en viktig roll i departementets arbete. Genom att anknyta dem till en enhet markeras också permanensen i dem.

Också frågan om terrorism, i dag handlagd av en tjänsteman direkt under chefen för politiska avdelningen, bör kunna föras till en befintlig enhet. Här är det dock inte givet att välja en av de politiska enheterna utan man kan också tänka sig en enhet i rättsavdelningen.

Enligt UD:s föreskrifter (UF 1987:2) skall inspektören bl a skaffa sig kännedom om arbetsuppgifternas art och omfattning, avvägningen av myndighetens personal och materiella resurser samt myndighetens hushållning med sina resurser, verksamhetens uppläggning samt olika frågor rörande personalen. Som jämförelse kan nämnas att enhet A 2 handlägger frågor om organisationsutveckling, verksamhetsplanering, budget m m, och enhet A 1 personalfrågor. Inspektören har således i stor utsträckning arbetsuppgifter av det slag som skall handläggas av administrativa avdelningen.

Det är naturligt att man samordnar dessa resurser. Därmed kan man också förstärka uppföljningen och utvärderingen av utlandsmyndigheternas verksamhet, vilket som nämnts tidigare är en viktig del i den nya budgetprocessen. Inspektören bör därför inordnas i den administrativa avdelningen, varvid en samordning med enheten för budget- och organisationsfrågor samt verksamhetsplanering är mest naturlig.

Också avdelning B, som består av en handläggare och en assistent för Sveriges skyddsmaktsuppdrag för främmande länder, är i dag fristående från linjeorganisationen. Denna verksamhet kan tillföras protokollet.

IKU-utredningen har bl a föreslagit att rapportsekretariatet, i dag en grupp inom politiska avdelningen, skall tillföras press- och informationsenheten. Med det synsätt som UD 87 har, nämligen att denna enhet är en stödresurs för avdelningarna, kan detta förslag tillstyrkas. Därmed blir det också naturligt för alla att ställa krav både på rapportöversikternas innehåll och utformning.

I avsnitt 6.6 har UD 87 behandlat frågan om koordinatörerna inom handelsavdelningen och därvid förordat att försöksverksamheten upphör, att tjänsterna som sådana avvecklas och att resurser motsvarande de tre tillsatta tjänsterna förs till linjeorganisationen.

Budgetsamordning och verksamhetsplanering

Ansvaret för budgetfrågor och verksamhetsplanering är i dag fördelat på i varje fall fyra avdelningar samt press- och informationsenheten. Varje operativ avdelning hanterar sitt område; ansvarsmässigt har det störst omfattning för biståndsavdelningen, medan endast några få anslag handläggs av den politiska avdelningen. Alla frågor om budget och verksamhetsplanering för utlandsmyndigheterna handläggs vid en enhet (A 2) inom administrativa avdelningen.

Det är ofrånkomligt att u-avdelningen och handelsavdelningen har ansvaret för budgetärenden för resp verksamhetsområde (enligt 1988 års budgetproposition anslagen under littera C och E samt vissa anslag under littera B). Enligt UD:s arbetsordning skall övriga budgetärenden beredas och handläggas inom administrativa avdelningen. I praktiken görs dock det grundläggande beredningsarbetet för vissa anslag (avseende återstoden av anslagen under littera B samt littera D och F) av politiska avdelningen och press- och informationsenheten. Enligt utredningens mening bör man låta administrativa avdelningen sköta hela beredningsarbetet också för dessa anslag, givetvis i kontakt med nämnda avdelning/enhet. Därmed uppnås den samordning som gällande föreskrifter torde syfta till.

Under de närmaste åren skall en ny budgetprocess initieras för myndigheternas del. Avsikten är bl a att lägga större vikt vid uppföljning och utvärdering av verksamheterna; den s k marginalbudgeteringen skall slopas och i stället skall budgetarbetet - fördjupat vart tredje år - inriktas mot att värdera hela verksamheten. Detta ställer nya krav på både myndigheter och departement och naturligtvis särskilt på UD med dess blandning av departements- och verksuppgifter.

För UD som central myndighet för utrikesrepresentationen bör man räkna med att frågor av här nämnt slag kommer att få större tyngd än i dag. Ett överförande av inspektörstjänsten till A 2 innebär en förstärkning av resurserna för uppföljning och utvärdering. Det förefaller dock tveksamt om en kompetens på detta område kan hämtas enbart från den kategori tjänstemän som ingår i förflyttningssystemet. UD 87 bedömer att en förstärkning är nödvändig och att detta kan ske t ex genom tillfällig inlåning från någon annan statlig myndighet (riksrevisionsverket, statskontoret). Som ett annat exempel på förstärkning genom inlåning kan nämnas effektivitetsanalyser av utlandsmyndigheternas verksamhet. UD 87 har inte inom ramen för sitt uppdrag kunnat göra sådana analyser, men anser att de bör utföras i samverkan mellan UD och finansdepartementet; jämförelse bör därvid göras med de nordiska ländernas utlandsmyndigheter.

I en slutfas skall givetvis budgetförslag och verksamhetsplanering för hela departementet utformas gemensamt av ledningen. I varje fall när det gäller verksamhetsplaneringen, som bedrivits endast i ett par omgångar i hela regeringskansliet, har man inte nått detta mål.

Totalt sett bedömer utredningen att en viss förstärkning av resurserna för budgetsamordning och verksamhetsplanering m m behövs.

Enhetsorganisationen

Kärnan i UD:s organisation är enheterna och dessas roll bör som framgår av det tidigare förstärkas genom att åtskilliga fristående grupper och tjänstemän förs till enheterna. Detta får en konsekvens i personalpolitiskt avseende.

I dagens läge är det ofta personal med ambassadörs ställning som fullgör sådana särskilda uppgifter. Ett av skälen - ehuru outtalat - till inrättande av fristående grupper och beslut om särskilda uppdrag tycks vara att man inte vill placera hemvändande ambassadörer under en enhetschef i departementet. Enligt utredningens mening bör man bryta med ett sådant

synsätt; en öppnare attityd i detta avseende tycks f ö växa fram. Det bör vara möjligt att också inom en enhet se till att en ambassadör får självständiga och seniora arbetsuppgifter. Från enhetens - och därmed departementets synpunkt - måste det vara en fördel att tillföras en kvalificerad arbetskraft; för den enskilde tjänstemannen bör det ge en tillfredsställelse att utföra sina arbetsuppgifter i ett större sammanhang, där också risken för en social isolering minskar.

Det kan f ö nämnas att styrelsen för förvaltningskontoret, i skrivelse till regeringen 1987-12-09, beträffande tillsättning av vissa chefer i departementen (dock inte UD) föreslagit att expeditionschefer, rättschefer och departementsråd framdeles skall tillsättas enligt följande.

Som hittills skall expeditionschefer, rättschefer och departementsråd förordnas tills vidare i respektive departement eller statsrådsberedningen.

Förordnandet skall kompletteras med ett departementsbeslut (arbetsledningsbeslut) om att enhetschef tills vidare, dock längst i fem år, är chef för viss angiven enhet. På motsvarande sätt skall beslut avseende budgetchef, expeditionschefer och rättschefer utformas så att de begränsar de uppgifter som enligt departementsförordningen ankommer på dessa till att gälla tills vidare, dock längst i fem år. Motsvarande regler skall gälla förvaltningskontorets enhetschefer (motsv).

Syftet med detta förslag är att skapa en rörlighet i regeringskansliet. Innebörden stämmer enligt utredningens uppfattning också med de tankegångar som utvecklats ovan. Utredningen är medveten om att det av psykologiska skäl kan vara svårt att bryta med nuvarande praxis men är övertygad om att en sådan förändring faktiskt skulle vara till gagn för både den enskilde och organisationen.

Utredningen ser inga större skäl att bryta upp den nuvarande enhetsstrukturen. Vissa förändringar bör dock ske, främst som en följd av de förslag som redovisats i det tidigare.

Politiska avdelningen består i dag av sex enheter jämte rapportsekretariatet. Ett antal tjänstemän lyder direkt under avdelningens chef. I det tidigare har utredningen föreslagit dels att rapportsekretariatet förs över till press- och informationsenheten, dels att tjänstemän med särskilda uppgifter förs till enheterna, dels att resurserna för det säkerhetspolitiska analysarbetet förstärks.

Om ESK-frågorna på detta sätt förs över till en enhet, i detta fall rimligen enhet 2, skulle denna få mycket tunga uppgifter. Med hänsyn också till den vikt som Europafrågorna allmänt kommer att få för svensk del, är enligt UD 87 en uppdelning av denna enhet rimlig.

Den politiska avdelningens organisation blir i så fall följande.

Avdelningen leds av en chef och en biträdande chef; den senare samordnar också det säkerhetspolitiska analysarbetet i hela departementet under statsråd och statssekreterare.

Enhet 1 skall liksom i dag svara för ärenden om de nordiska länderna, Sovjetunionen, övriga östeuropeiska länder, Mongoliet, Jugoslavien, Albanien, frågor om rikets gränser, neutralitetsfrågor samt tillståndsärenden avseende statsfartyg m m. Till enheten knyts de två tjänster som i dag ligger under avdelningschefen och avser säkerhetspolitiska analyser; en av dessa bör som framhållits i 5.3.4 ha ställning motsvarande enhetschef och vid behov kunna leda gruppen av analytiker.

Som ovan nämnts bör nuvarande enhet 2 delas. Den nya enhet 2 bör handlägga ärenden rörande västeuropeiska länder, Europarådet, EG, ESK, europeiskt, politiskt och militärt samarbete samt öst-västförbindelserna. Från nuvarande enhet 2 förs tre handläggare och från gruppen under avdelningschefen fyra handläggare, dvs de tjänstemän som i dag ingår i ESK-gruppen. Vidare sker en förstärkning med en handläggare för säkerhetspolitiska analyser.

Den nya enheten 3 bör handlägga ärenden rörande länderna i Nord-, Central- och Sydamerika, samt teknologifrågor och krigsmaterielexport. Från nuvarande enheten 2 förs tre handläggare och en förstärkning sker med en tjänsteman för säkerhetspolitiska analyser.

För de övriga enheterna inom politiska avdelningen föreslås enbart förändringen att den nya enheten 7 (nuvarande 6) förstärks med ytterligare en handläggare för säkerhetspolitiska analyser.

För protokollets del har ovan förordats att avdelning B (skyddsmaktsuppdragen) förs hit.

Handelsavdelningen har nyligen fått en delvis förändrad organisation genom att vissa Europafrågor förts till ett särskilt sekretariat och genom att det nordiska ställföreträdarkontoret fått en mer självständig ställning inom enhet 1. I avsitt 5.3 har föreslagits en förstärkning av resurserna för analyser av ekonomi och handel med säkerhetspolitiska implikationer med två tjänstemän.

Biblioteket vid handelsavdelningen bör i organisatoriskt avseende ingå i administrativa avdelningen. Rättssekretariatet bör vidare utgöra en enhet vid rättsavdelningen; denna bör dock betjäna handels- och ev u-avdelningarna och lyda under en särskild rättschef.

I avsnitt 6.2.2 har föreslagits att de bilaterala skuldförhandlingsfrågorna förs till EKN. Från den 1 januari 1989 överförs bl a ärenden om skuldkonsolidering till finansdepartementet. Dessa handläggs f n inom enhet H 4. Utredningen har inte tagit ställning till om kvarvarande uppgifter motiverar en fortsatt enhet eller om arbetsuppgifterna bör fördelas på andra enheter. Bevaras enheten kan man överväga att föra de föreslagna resurserna för analysverksamhet till denna.

För avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete föreslås inga förändringar.

Inom politiska avdelningen finns som nämnts en tjänst för att samordna olika frågor om terrorism. I den mån denna skall finnas kvar inom avdelningen kan den knytas till den enhet som handlägger Amerikaärenden, men en placering inom rättsavdelningen är också möjlig.

Vad gäller rättsavdelningen i övrigt innebär förslagen rörande förhållandet departement/verk att ärenden rörande indrivning av underhållsbidrag förs till Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

Likväl kommer merparten av rättsavdelningens uppgifter att avvika från de som övriga departements rättssekretariat har. Några förändringar av enhetsindelningen är därför knappast påkallade.

I det tidigare har föreslagits att rättsavdelningen och handelsavdelningens rättssekretariat sammanslås till en avdelning, fördelad på enheter.

Inom rättsavdelningen har, på grundval av promemorian (Ds UD 1986:7) Utrikesdepartementets föreskrifter - utredning och förslag, ett arbete inletts med att gå igenom de föreskrifter som UD tidigare beslutat. En särskild föreskriftsserie har börjat utges under 1987. UD 87 kommer senare att lägga förslag om vissa ändringar i instruktionen för utrikesförvaltningen m m. Man kan dock räkna med ett kontinuerligt behov av insatser på detta område. I likhet med andra departement bör UD därför tillförsäkra sig rättssakkunniga i större utsträckning än f n.

Administrativa avdelningen berörs av ställningstaganden som redovisats i det tidigare.

UD skall minska antalet anställda inom administrativa avdelningen med inemot 30 tjänster. Denna reduktion avses dock inte få några organisatoriska konsekvenser då den berör i stort samtliga enheter.

UD 87 har i juni 1988 lagt förslag om överförande av en stor del av servicekontorets uppgifter till regeringskansliets förvaltningskontor. Servicekontoret kan därmed upphöra som organisatorisk enhet. Siktet bör vara inställt på en ytterligare samordning av uppgifter som kan leda till överflyttning av personal till FK.

Tjänsten som inspektör föreslås bli förd till administrativa avdelningen (enhet A 2).

Den nya budgetprocessen kommer att ställa också UD inför nya uppgifter. Kraven på en kontinuerlig uppföljning och utvärdering innebär ökade krav på enhet A 2.

UD 87 har vidare anslutit sig till statskontorets yttrande över vissa förslag i IKU-utredningens betänkande och därvid förordat att en del av nuvarande anslaget D.3 Övrig information om Sverige i utlandet förs över till A-anslaget och ställs direkt till utlandsmyndigheternas förfogande. Fördelningen bör ske schablonmässigt. Denna uppgift bör överföras till A 2.

I avsnitt 6.4.2 har UD 87 föreslagit att utlandslönenämndens kansli skall kraftigt minskas och att beslut i enskilda ärenden normalt skall fattas av anställningsmyndigheterna. UD föreslås svara för att förse nämnden med det underlag i fråga om totalkostnadsprövningar samt pris- och kursuppföljningar som behövs för nämndens beslut om utlandslönesystemet. För denna uppgift samt för handläggning av de enskilda ärendena bör UD (A 3) tillföras medel motsvarande två tjänster.

UD:s interna utredning om biblioteksorganisationens förslag innebär bl a att man skapar en enda biblioteksorganisation för UD, dvs att det nuvarande huvudbiblioteket (inom A 4) och handelsavdelningens bibliotek slås samman till en enhet. UD 87 instämmer för sin del i förslaget om bildande av ett enda bibliotek i organisatoriskt avseende.

I avsnitt 6.3.5 föreslås att vissa uppgifter förs över från byggnadsstyrelsen till UD. Dessa frågor bör handläggas av enhet A 2.

Departementsledningen

UD har en från övriga statsdepartement avvikande ledningsfunktion. Detta sammanhänger med att UD förutom de departementala funktionerna jämväl är centralmyndighet för ett 100-tal lönade utlandsmyndigheter.

Departementsledningen består dels av de statsråd som har arbetsuppgifter inom departementet (f n tre), dels av kabinettssekreteraren och övriga statssekreterare (f n två), dels cheferna för politiska avdelningen, administrativa avdelningen och rättsavdelningen samt en rättschef vid handelsavdelningens planerings- och rättssekretariat. En statssekreterare är samtidigt chef för handelsavdelningen, en annan för u-avdelningen. Frågor om nordiskt samarbete ligger genom ett förordnande av statsministern (enligt regeringsformen 7 kap 5 §) under ett av statsråden utanför UD (f n jordbruksministern). Denne biträds av en statssekreterare och det nordiska ställföreträdarkontorets tjänstemän (inom handelsavdelningen).

Statsrådens ställning och uppgifter tas av naturliga skäl inte upp här; i det tidigare har betonats att de har ett samfällt ledningsansvar för hela departementet och utlandsmyndigheterna. Ärendena fördelas mellan statsråden enligt beslut av statsministern.

Det finns däremot skäl att behandla funktionerna som kabinettssekreterare och statssekreterare.

Kabinettssekreteraren förenade tidigare i sin funktion de uppgifter som i övriga departement sedan 1917 fördelades på statssekreterare och expeditionschef. År 1970 tillkom u-avdelningen och en särskild statssekreterare sattes att leda denna avdelning. Efter 1982 års val, när handelsdepartementet avvecklades, fördes frågor om utrikeshandel m m till UD; en särskild handelsavdelning inrättades, likaså med en statssekreterare som chef. Vid samma tidpunkt tillkom även en statssekreterare för nordiska samarbetsfrågor, vilken dock organisatoriskt inte infogats i UD.

I prop 1963:75 uttalades beträffande kabinettssekreteraren att denne har en skyldighet att utöva tillsyn över de administrativa funktionerna inom utrikesförvaltningen samt verksamhetens bedrivande i stort. I prop 1975:96 anfördes att han under departementschefen leder arbetet inom departementet och utrikesrepresentationen. Nuvarande föreskrifter om arbetsordning för departementet (UF 1987:1) anger att kabinettssekreteraren närmast under departementschefen samordnar arbetet inom utrikesförvaltningen. Vidare anges att expeditionschefen och rättschefen liksom chefen för politiska avdelningen är underställda honom.

Sedan riksdagsbeslutet 1976 har två viktiga förändringar inträffat som får anses påverka nuvarande bestämmelser. Det ena är som nämnts att handelsavdelningen infogats i UD, det andra att de politiska partierna slutit en överenskommelse av innebörden att kabinettssekreteraren, vid statsråds avgång, jämställs med statssekreterare i övrigt. Tjänsten har således numera en av alla accepterad politisk funktion.

Enligt UD 87:s mening bör man nu dra slutsatsen av den utveckling som ägt rum under det senaste decenniet. Under statsråden skall de tre statssekreterarna gemensamt leda arbetet i departementet. Om inte annat bestäms följer deras arbetsfördelning sinsemellan den som gäller för statsråden, vilken i sin tur beror av statsministerns beslut.

Åtskilliga frågor är som betonats i flera sammanhang av gemensamt intresse för de tre operativa avdelningarna och måste avgöras gemensamt. De tre statssekreterarna bör tillsammans utgöra en ledningsgrupp inom departementet. Liksom fallet är i övriga departement med mer än en statssekreterare bör den som är knuten till departementschefen fungera som primus inter pares i dessa gemensamma frågor. Härav följer att nuvarande bestämmelser i instruktionen att vissa tjänster är underställda kabinettssekreteraren kan slopas. Utredningens förslag om endast en rättsavdelning i departementet är beroende av detta förslag.

Benämningen kabinettssekreterare har blivit alltmer obsolet. Redan 1840 slopades t ex uttrycket kabinettet för utrikesbrevväxlingen. När titeln behölls 1976 var det för att markera en särställning som redan delvis upphört och nu föreslås tas bort i instruktionen. Därmed kvarstår endast det historiska skälet för nuvarande benämning.

Chef för administrativa avdelningen är i dag expeditionschefen. Vid de övriga departementen har denne bl a att som chefstjänsteman hålla ihop departementets arbete med ärenden till regeringssammanträden och svara för personalfrågor och administration. UD:s expeditionschef har i dag utöver ledningsansvaret för det administrativa arbetet också arbetsgivaransvaret för såväl utlands- som hemmaorganisationen. Däremot är uppgiften med ärenden till regeringssammanträden av mycket ringa betydelse. Uppgifterna avviker således i betydande grad från dem som ankommer på övriga expeditionschefer. Det kan f ö nämnas att i ett par departement finns en gemensam expeditions- och rättschefsfunktion.

Utredningens förslag syftar bl a till att stärka lednings- och samordningsfunktionerna i departementet. Resursavvägning, utvärdering och uppföljning av verksamheten, personalpolitik - alla frågor som under den politiska ledningen skall handläggas inom administrativa avdelningen - blir allt viktigare. I hög grad kommer det vara dess chef som skall svara för genomförandet av utredningens förslag.

UD 87 har vidare utgått från att UD även framdeles skall vara centralmyndighet för utlandsmyndigheterna, dvs i praktiken en verksfunktion.

För att markera uppgifter och ställning för chefen för administrativa avdelningen bör denne utses av regeringen på viss bestämd tid. På samma sätt som man i regeringskansliet inrättat en post som förvaltningsdirektör vid förvaltningskontoret skulle man kunna benämna också

den administrativa chefen förvaltningsdirektör. Funktionen som expeditionschef föreslås slopas. Uppgifterna att hålla samman ärenden till regeringssammanträden bör skötas av de båda rättscheferna, vilka f ö, redan svarar för detta för handels- och u-avdelningarnas del.

Nedrustningsdelegationen

Till UD finns knutna vissa rådgivande organ. Ett av dessa nedrustningsdelegationen, intar delvis en särställning. Delegationens ordförande är knuten till UD med ambassadörs ställning (i ett tidigare skede statssekreterares). Enligt departementets arbetsordning är de tjänstemän inom politiska avdelningen som förbereder ärenden för delegationen - liksom nedrustningsfrågor inom FN - i dessa frågor underställda delegationens ordförande.

Härigenom ingår således ordföranden i departementets linjeorganisation, utöver cheferna för berörda enheter. Nedrustningsfrågorna är en viktig del av den svenska utrikespolitiken; medverkan från nedrustningsdelegationen, som består av företrädare för berörda departement samt riksdagen, är naturlig i uppgiften att ge råd till regeringen om hur denna del av utrikespolitiken skall utformas. För det förberedelsearbete som behövs för delegationens arbete krävs att tjänstemän i departementet - och då dess politiska avdelning - tas i anspråk. Genom att tjänstemän i UD som överhuvud arbetar med nedrustningsfrågor inom FN är underställda delegationens ordförande får dock denne en oklar ställning, i att vara både ordförande i ett rådgivande organ och chef för en funktion i departementet. Dessa båda roller bör enligt UD 87:s mening hållas isär och arbetsordningen utformas så att uppdraget koncentreras till den förstnämnda uppgiften.

7 Administrativ utveckling

7.1 Direktiven

Utredningens direktiv vad gäller administrativ utveckling (AU) är mycket kortfattade. Där sägs följande:

"Det är angeläget att de effektivitets- och rationaliseringsvinster för organisationen som den snabba datoriseringen medför studeras samt att möjligheten att förbättra administrativa rutiner undersöks."

Utredningen har tagit del av ADB-strategiutredningens betänkande (DsUD 1984:7) Administrativ utveckling och ADB inom utrikesförvaltningen samt de uttalanden som under de senaste åren gjorts i utrikesdepartementets huvudtitel i budgetpropositionen i dessa frågor. Vidare har frågorna tagits upp vid vissa av de besök som utredningen gjort vid utlandsmyndigheter och andra länders utrikesförvaltningar. Utredningen har fått en redovisning av läget beträffande genomförandet av ADB-strategin i utrikesförvaltningen samt motsvarande arbete inom regeringskansliet i övrigt.

7.2 ADB-strategiutredningen och dess genomförande

7.2.1 Huvudpunkterna i ADB-strategiutredningen

Ord- och textbehandling förutses öka. Därvid skall s k flerfunktionsterminaler användas. Dessa terminaler skall utnyttjas både för textproduktion och kommunikation via telex/-teletex.

Man förutser ökad användning av radio, telefax och datorkommunikation.

ADB-strategiutredningen belyser hur säkerhetsfrågorna bör behandlas i den fortsatta utvecklingen. Man föreslår bl a en ADB-säkerhetsorganisation.

Den tekniska utvecklingen för också med sig att arbetsfördelningen mellan handläggare och biträdespersonal gradvis förändras. Den ställer också krav på vissa organisatoriska förändringar inom UD.

Biblioteket föreslås få huvudansvaret för informationssökning i externa databaser. Såväl för bibliotek som arkiv anser ADB-strategiutredningen att ytterligare utredningar krävs innan man kan lägga förslag om datorstöd.

Inom ekonomiadministrationen förutses en fortsatt delegering av ekonomiska befogenheter. Behovet av datorstöd gäller i första hand redovisningen.

För bemanningsplaneringen krävs datorstöd i första hand för person- och tjänsteprofiler samt för önskemålsregister.

Den utrustning som anskaffas skall kunna användas för ord- och textbehandling, registerhantering, bokföring, informationssökning och kommunikation.

För utrikesförvaltningens fortsatta arbete med administrativ utveckling särskils två huvudfunktioner: en planeringsfunktion för styrning och samordning samt en verkställighetsfunktion för drift, användarstöd och utveckling.

AU/ADB-utbildningen föreslås bli integrerad med övrig utbildning. Ansvaret för all löpande utbildningsadministration bör samlas till utbildningssektionen.

Vissa övergripande mål anges, bl a att departementsledningen skall aktivt styra och medverka i AU-verksamheten, att allt utvecklingsarbete skall ske i samråd med personalen, att effekterna fortlöpande skall bevakas, att i första hand känd och beprövad teknik skall anlitas och att kostnaderna för utvecklingen i första hand måste finansieras genom omfördelning.

7.2.2 Genomförandet av ADB-strategiutredningens förslag

I budgetpropositionerna 1985/88 har departementschefen anmält de åtgärder som vidtagits i anledning av ADB-utredningen. Han har därvid som prioriterade områden angett bl a kommunikationsområdet, ord- och textbehandling samt informationshantering. Datoriseringen har, anmäls i senaste budgetpropostionen, gått snabbare än planerats; senast 1991 beräknas samtliga myndigheter vara försedda med en ADB-utrustning.

I det arbete som nu pågår inom departementet har man tagit fasta på de strategiska mål, som utredningen angav.

Ord- och textbehandling är det viktigaste området för datorstöd, och det är också inom detta område som man har kommit längst i utvecklingen inom departementet. Man har emellertid också börjat använda vissa kalkylprogram. Registerhanteringen är ännu bara i begynnelsen.

Utlandslönerna, arbetet med lokalanställningar och reseräkningar är helt överfört till data. Ett personaladministrativt informationssystem är under uppbyggnad liksom ekonomisystem, kurirsystem och ett nytt kommunikationssystem (Wang Office).

Ett elektroniskt arkiv har börjat byggas upp genom arbetet på UD databas. Vidare har i viss omfattning ett biblioteksystem kommit igång. Båda biblioteken, men mest omfattande handelsavdelningens bibliotek, utför sökningar i externa databaser. Den pågående biblioteksutredningen anser att bibliotekets datorstöd bör utredas separat och utmynna i en utvecklingsplan.

Telex kan skickas från Wangterminalerna. Sökning i externa bibliotek sker redan genom handelsavdelningens bibliotek.

Utbyggnaden inom departementet kommer att ske i takt med tillgång på medel, men man räknar med att personalen inom två till tre år skall ha egna terminaler.

På utlandsmyndigheterna finns utrustning för ord- och textbehandling. En viss registerhantering förekommer lokalt, men kalkylprogram saknas ännu.

Ett datoriserat bokföringssystem har införts redan på vissa utlandsmyndigheter. Under innevarande budgetår kommer samtliga utlandsmyndigheter att få persondatorer och kassörerna kommer att ges utbildning.

De större utlandsmyndigheterna avses komma med i Wang office redan från början. Systemet, som innebär att man kan direktkommunicera elektroniskt, avses, enligt uppgift, vara helt genomfört både inom departementet och på samtliga utlandsmyndigheter inom två till tre år. Utbyggnaden inleds under sommaren 1988 dels på departementet, dels i Nordamerika.

För närvarande har ca 1 200 personer fått någon utbildning.

7.3 Utvecklingen inom statsförvaltningen m m

ADB har stor betydelse i förnyelsen av den statliga sektorn. I regeringens proposition (1987/88:95) om datapolitik för statsförvaltningen ges exempel på hur ADB utnyttjas för att förkorta handläggningstiderna hos myndigheterna och på hur resurserna utnyttjas effektivare (inom skatteförvaltningen förenklad allmän självdeklaration och inom arbetsmarknadsverket förkortad tid som arbetssökande går utan anställning m m). Det konstateras också att utnyttjandet av ADB har ökat mycket snabbt. År 1983 fanns omkring 22 000 datoriserade arbetsplatser inom statsförvaltningen, vilket kan jämföras med 73 000 år 1987. I budgetpropositionen (prop 1987/88:100, bilaga 15) betonas att användningen av datorteknik är ett viktigt inslag i effektiviseringen av den statliga förvaltningen.

I den tidigare nämnda propositionen framhålls att de anställda bör erbjudas den utbildning som behövs i samband med att datorstöd utvecklas och införs på arbetsplatsen. Särskilda insatser bör också göras för att skapa en god arbetsmiljö vid datoranvändningen.

7.4 Utvecklingen inom regeringskansliet i övrigt

Inom regeringskansliet var samordningen av ADB-verksamheten länge bristfällig. Detta ledde bl a till att en mängd olika utrustningar från olika leverantörer anskaffades av departementen. Den splittrade situationen medförde fördyrat underhåll och försvårade gemensamma utvecklings- och utbildningsinsatser. Genom förvaltningskontorets tillkomst har samordningen förstärkts. Kontoret har samordningsansvar för ADB-utvecklingen i departementen och dessutom utvecklings- och samordningsansvar för utbildningen i regeringskansliet. Viktiga samordningsåtgärder som vidtagits av förvaltningskontoret är att en strategi för ADB-utvecklingen har fastställts och att därefter en gemensam upphandling av ADB-utrustning har genomförts. Upphandlingen ledde till att ett avropsavtal träffades med en leverantör (Digital). Departementen skall fortsättningsvis utnyttja detta avtal när utrustning anskaffas. Härigenom kommer i takt med utrustningsbyten och nyanskaffning en enhetlig ADB-situation att skapas.

Installation av Digital-utrustning har redan skett i åtta departement och installation planeras i ytterligare några.

Förvaltningskontoret kommer att svara för gemensamma utvecklings- och driftsuppgifter. Specialkompetens härför skall samlas i kontoret och varje departement skall inte bygga upp en egen omfattande ADB-organisation. I budgetpropositionen (1987/88:100, bilaga 15) framhålls att ADB-utvecklingen i regeringskansliet kräver särskilda insatser och att behov finns att styra den fortsatta datoriseringen så att investeringarna ger största möjliga nytta för verksamheten samtidigt som möjligheterna till rationaliseringar tillvaratas. System och rutiner som är gemensamma i regeringskansliet bör utvecklas i samordnad form. Utvecklingsarbete under ledning av förvaltningskontoret bör därför snarast påbörjas.

Sådana åtgärder pågår. Ett gemensamt datanät håller f n på att installeras. Med hjälp av detta kommer bl a ett gemensamt meddelandesystem att kunna utnyttjas liksom kommunikation med riksdagen. Utnyttjande av gemensamma program kommer att ske även för andra områden. Redan kan t ex gemensamma kalkylprogram utnyttjas. Omfattande utbildning för användarna på de departement där Digital-utrustning installerats har genomförts resp planeras.

7.5 Överväganden

Inom utrikesförvaltningen har man lagt fast ett ambitiöst ADB-program. Som framgår av den redovisning som har lämnats ovan håller man nu på att genomföra den ADB-strategi som föreslogs 1984. Av det utredningen tagit del av kan utredningen inte finna annat än att denna strategi även framdeles kan ligga till grund för utvecklingen. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen inom detta område och i takt med vunna erfarenheter behöver strategin säkert modifieras, men dess huvuddrag bör kunna bestå.

ADB har under de senaste åren fått en utomordentligt stor spridning i svenskt arbetsliv. Detta framgår bl a av de siffror som nämnts i avsnitt 7.3 om utvecklingen inom statsförvaltningen under de senaste fem åren och av redovisningen av utvecklingen inom utrikesförvaltningen. Utvecklingen och utbyggnaden av datorstöd är än mer accentuerad i stora delar av det privata näringslivet och inom olika organisationer m fl. Flertalet elever i ungdomsskolan och högskolan får i dag som en naturlig del av utbildningen lära sig att använda datorer.

Också i det internationella arbetet är utvecklingen densamma, om inte än mer markerad. När Sverige deltar i olika förhandlingar m m kommer därför de svenska representanterna att mötas av stor informationsmängd och sofistikerade beräkningar, som kan utföras endast med hjälp av avancerade datorer. För att kunna hävda Sveriges krav måste våra förhandlare ha tillgång till likvärdig utrustning och också ha tillräcklig utbildning för att utnyttja den.

Införandet av ADB har som regel motiverats med att man önskat uppnå rationaliserings- och/ eller effektivitetsvinster. Direktiven talar också om att dessa skall "studeras".

Det program som genomförts för utrikesförvaltningen har bekostats genom omfördelningar inom utrikesförvaltningens anslag. Detta är dock knappast något mått på att investeringarna som sådana har varit lönsamma.

Vid de överläggningar som utredningen haft har det visat sig svårt att belägga att, i varje fall hittills, några direkta rationaliseringsvinster uppnåtts. Det gäller f ö också om regeringskansliet i dess helhet. Dvs de gjorda investeringarna har inte motsvarats av personalminskningar som "betalat" kostnaderna.

Skälen härtill är flera:

* Tidsfaktorn. Sannolikt får man, för en verksamhet av det slag det här gäller, räkna med att de personalminskningar som kan ske inträffar först successivt och under en längre tid. De blir då inte heller lätta att identifiera och hänföra just till ADB-tekniken.

* De små myndigheterna. Som redovisats tidigare är de svenska utlandsmyndigheterna normalt ganska små enheter. Det gör det svårt att ta ut ev rationaliseringsvinster.

* Ökad volym. Det vanligaste svaret på frågan varför ADB inte leder till personalbesparingar är att man inte utan den nya tekniken klarat ökade arbetsuppgifter. Man har inte behövt utöka personalen, dvs man har gjort en "relativ" besparing.

På sikt bör man emellertid kunna räkna med att datoriseringen ger en del effektivitetsvinster som kan tas ut bl a genom minskning av personalen. För att detta skall vara möjligt blir det då nödvändigt att se över vilka uppgifter som måste/bör utföras så att man verkligen kan välja mellan att arbeta med mindre personalstyrka och oförändrad uppgiftsvolym eller behålla personalstyrkan på oförändrad nivå och öka uppgiftsvolymen.

En positiv effekt av datorstödet kan vara att man på vissa utlandsmyndigheter kan ha bara en assistent.

Man får emellertid inte falla för frestelsen att mäta rationaliserings- och effektivitetsvinster endast genom att se på antalet färre tjänster i organisationen. Datoriseringen kan på sikt, som redan sagts, komma att förändra arbetsinnehållet för många anställda. Inte minst gäller detta för den biträdande personalen.

Det är ännu för tidigt att dra säkra slutsatser om vilken förändring i arbetsuppgifter som följer med utbyggnaden av datorstödet. Alla anställda inom utrikesförvaltningen har ännu inte tillgång till terminaler. Med hänsyn till att omflyttningen är så stor har det därför ännu inte varit möjligt att analysera eventuella förändringar.

Vad man ändå kan säga är, att den positiva utveckling som kan följa av utbyggnaden är att flera tunga och enahanda uppgifter för den biträdande personalen kan lyftas bort. Med rätt planering bör därför assistenterna kunna erbjudas intressantare och mer omväxlande arbetsuppgifter än i dag. På en del av de utlandsmyndigheter som utredningen har besökt pågår en sådan utveckling.

Möjligheterna att finna mer varierande arbetsuppgifter åt den biträdande personalen får dock inte överbetonas. I avsnitt 8.3.3 redovisas bl a hur många av dem upplever att den period de arbetar på departementet är fylld av enformiga och tråkiga arbetsuppgifter. Där nämns också en del av de svårigheter som finns när det gäller att hitta andra och mer omväxlande arbetsuppgifter.

Den negativa sidan av den pågående datoriseringen är att det finns en risk för att den biträdande personalens arbetsuppgifter, både hemma och ute, utarmas; de får ta hand om korrigeringar och rättningar samt redigeringar av redan färdigskrivna manus m m.

Mot bakgrund av den osäkerhet som nu råder om vilka effekter datoriseringen får för olika personalgruppers arbetsuppgifter är det angeläget att departementet uppmärksammar de förändringar som äger rum under de närmaste åren.

En annan måttstock på högre effektivitet till följd av ADB-utnyttjande är tidsbesparing, ökade möjligheter till ändringar (gäller huvudsakligen ord- och textbehandlingen) m m.

Samtidigt kan man peka på vissa problem som gör att dessa senare nämnda effektivitetsvinster inte är enbart positiva eller ens möjliga att tillgodogöra sig. Visserligen ökas t ex möjligheterna att ändra vid textutskrifter - men kan man avläsa hur mycket bättre och effektivare svensk utrikespolitik blir därav? Ett annat problem som framhållits är att lagringen av data ibland är så mycket större än vad de egentliga behoven motsvarar.

Som framgår av det ovan sagda har två olika system byggts upp i fråga om ADB-utrustning, ett för utrikesförvaltningen (UD och utlandsmyndigheterna), ett annat för övriga statsdepartement. Valet av system för övriga departement medför också en önskad koppling mellan riksdagen och departementen.

Detta val av två system medför i och för sig problem, men de är dock inte oövervinnerliga. Ett av kraven vid upphandlingen av Digital för departementen i övrigt var att systemet skulle kunna samverka med Wang. Skillnaden mellan UD:s system och det övriga regeringskansliets skall åtminstone ännu så länge inte överdrivas. Under några år finns, som nämnts, olika utrustningar inom de övriga departementen, system som inte alltid är jämförbara med varandra. Om man på sikt skall kunna dra nytta av alla de fördelar som en fortsatt datautbyggnad kan ge är det dock viktigt att systemen samordnas så mycket som möjligt.

8 Personalförsörjning

8.1 Inledning

I direktiven berörs personalförsörjningen från två utgångspunkter: rekrytering, kompetensutveckling och livstidskarriär samt familjesociala frågor m m.

När det gäller rekryteringen sägs att departementets behov av att kunna rekrytera och utbilda personer med lämplig teoretisk och praktisk bakgrund för departementets verksamhet särskilt bör uppmärksammas. Vidare bör behovet att bibehålla och vidareutveckla befintlig kompetens belysas liksom förutsättningarna för en internationell karriär inom statsförvaltningen.

De familjesociala frågornas betydelse för framtida rekrytering och bemanning bör utredas. Även i detta sammanhang bör frågan om livstidskarriär eller ökad växeltjänstgöring beaktas.

8.2 Handläggare och chefer

8.2.1 Nuläget

Rekrytering av handläggare till utrikesförvaltningen skiljer sig i allmänhet från rekrytering till övriga departement och från rekrytering till uppgifter inom näringsliv och förvaltning m m. Vid rekrytering av tjänstemän med förflyttningsplikt (i det följande benämnda generalister) till utrikesförvaltningen söker man inte en person för en speciell tjänst med definierade uppgifter. Man söker i stället den som kan gå in i en karriär, där arbetsuppgifterna kommer att variera mellan politisk bevakning, handelsfrågor, biståndsfrågor, konsulära uppgifter och rapportskrivning m m. Man antar den som man bedömer kan lära sig att klara alla de uppgifter som kan förekomma i verksamheten.

De sökande till handläggarutbildningen prövas efter flera olika kriterier; den teoretiska bakgrunden (omfattning och inriktning), tidigare erfarenheter, förmåga att ta ställning till och redovisa en uppfattning i en sakfråga samt personligheten (omdöme m m).

Rekryteringen till utrikesförvaltningen sker dock inte enbart genom antagning till handläggarutbildning. I huvudsak finns följande vägar till anställning som handläggare;

1. handläggarutbildning (via antagningsnämnden)

2. befordran till tjänst som handläggare av administrations-, informations- och konsulära frågor (s k H 3-tjänster)

3. anställning för viss begränsad tid

4. anställning för viss tjänst som inte är förenad med förflyttningsskyldighet (en del av dessa går senare, efter beslut av antagningsnämnden, över till kategorin med förflyttningsskyldighet)

Det totala antalet på traditionellt sätt grundrekryterade handläggande tjänstemän i förvaltningen är för närvarande drygt 500. Av dessa har ungefär 350 antagits som attachéer, aspiranter eller handläggare, medan ungefär 120 har antagits i den tidigare utrikeskanslistkarriären. På senare tid har 35 personer rekryterats som s k H 3-tjänstemän.

Ytterligare ett fyrtiotal sidorekryterade handläggare är numera i praktiken att betrakta som förflyttningspliktiga. Det totala antalet förflyttningspliktiga handläggare skulle därmed vara närmare 550.

Det finns för närvarande en viss obalans mellan departementets behov av handläggare och de sökandes utbildning och erfarenheter. Flertalet av dem som har sökt under senare år har varit ekonomer medan man från departementets sida helst hade önskat fler jurister och administratörer. En viss förändring kan dock skönjas under den senaste antagningen till handläggarutbildningen, där fem var jurister, fem ekonomer, åtta statsvetare/historiker och en arabist.

Rekryteringen till handläggarutbildningen utgör ungefär hälften av den totala rekryteringen av handläggare till utrikesförvaltningen. Därutöver har ett drygt 70-tal assistenter sedan mitten av 1970-talet, rekryterats som handläggare i specialistbefattning. Vidare rekryteras och antas regelbundet personer med speciell kompetens, som inte kan tillgodoses genom handläggarutbildningen, eller personer som får fylla uppkomna luckor som inte hinner fyllas genom den ordinarie rekryteringen. De som har utpräglade specialistbefattningar anställs oftast på tidsbegränsade förordnanden eller som vikarier. Antagning till handläggarutbildning och av specialister som går över till generalistkarriären sker via antagningsnämnden. Övrig antagning sker direkt av departementet.

Ungefär tre fjärdedelar av gruppen handläggare och chefer är män; bland cheferna utgör männen 95 %.

Tabell 8:1 Handläggare och chefer i utrikesförvaltningen den 30 juni 1988. Fördelning på kön.

Lönefält	Kvinnor %	Kvinnor Antal	Män %	Män Antal	Totalt antal
Cr	5	9	95	157	166
N 26-31	4	1	96	23	24
N 24-28	8	13	92	146	159
N 23-24	27	36	73	98	134
N 12-22	47	94	53	107	201
N 8-16 Hub	62	8	48	5	13
N 10-22	92	33	8	3	36
Rättssak	29	2	71	5	7
Pol sakk	55	5	45	4	9
Kommittéanst	50	2	50	2	4
Övriga handl	15	2	85	11	13
Totalt	**27**	**205**	**73**	**561**	**766**

8.2.2 Ålder och avgångar

Rörligheten i handläggargruppen har ökat under de senaste fem åren. Den kraftiga externa rekryteringen år 1983 hänger till största delen samman med departementsreformen år 1982 då större delen av handelsdepartementet fördes till utrikesdepartementet. Den externa rekryteringen under övriga år ligger hela tiden strax under 20 medan handläggarutbildningen som skall spegla behovet av generalister fluktuerar.

Av större intresse att notera är den förhållandevis kraftiga ökningen av antalet övriga avgångna. Från 1985 och framåt är avgången mer än dubbelt så stor som tidigare. Det är naturligtvis inte möjligt att dra några direkta slutsatser av dessa siffror, eftersom tidsperioden är så kort. Kombinerat med att antalet helt tjänstlediga handläggare under samma tid ökat med ungefär 50 % från 42 till 62 ger det dock visst underlag för påståendet att fler handläggare nu än tidigare söker sig till uppgifter utanför utrikesförvaltningen.

Tabell 8:2 Handläggare i utrikesförvaltningen åren 1983-1988. Antal vid årets början samt antalet avgångna och rekryterade under året.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Antal vid årets[1]						
början	521	578	587	584	603	604
Avgångna under året	22	19	32	33	37	
varav avlidna	2	6	1	2	4	
ålderspensionerade	11	4	7	10	12	
övr pensionerade	-	2	3	3	1	
övr avgångna	9	7	21	18	20	
Rekryterade under året		79	28	29	52	38
varav handläggarutbildning	14	1	12	6	14	
H 3	-	-	-	27	5	
externt	65	17	17	19	19	

1) Beräknade med utgångspunkt från antalet år 1988 och rörligheten åren dessförinnan.

Tabell 8:3 Handläggare i utrikesförvaltningen åren 1983 och 1988. Fördelning på ålder (%).

	1983 Procent	1988 Procent
25-29	2,3	2,7
30-34	10,3	7,0
35-39	20,6	12,0
40-44	25,2	26,0
45-49	14,9	25,0
50-54	6,2	14,0
55-59	9,2	5,7
60-69	11,2	7,7
	100,0	100,0

Åldersfördelningen i handläggargruppen kan möjligen också bekräfta en viss utströmning från verksamheten. Den kraftiga dominansen av personer mellan 40 och 50 år är naturligtvis ett utslag av att dessa åldersgrupper är stora även i samhället i övrigt. Men man kan inte utesluta att de förhållandevis få mellan 30 och 40 år också är ett uttryck för att många i dessa åldersgrupper har sökt sig till andra uppgifter.

Ser man enbart till det kvantitativa behovet under den närmaste tioårsperioden torde ett årligt tillskott på ca 30 handläggare vara tillfyllest; hänsyn har då tagits enbart till åldersstrukturen och hittillsvarande rörlighet i handläggargruppen.

Tabell 8:4 Chefer i utrikesförvaltningen åren 1983-1988. Antal vid årets början samt antalet avgångna och rekryterade under året.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Antal vid årets[1]						
början	153	158	163	168	165	167
Avgångna under året	9	11	5	10	16	
varav avlidna	-	2	-	-	1	
ålderspensionerade	4	8	2	8	10	
övr pensionerade	2	-	-	-	2	
övr avgångna	3	1	3	2	3	
Rekryterade	14	16	10	7	18	

1) Beräknade med utgångspunkt från antalet år 1988 och rörligheten under åren dessförinnan.

Chefsfgruppen har ökat något i antal och den ökning i avgångar som skett beror huvudsakligen på ålderspension. Rekryteringen är ungefär av samma storlek under hela tiden. Till skillnad från vad som gäller för handläggargruppen har inte heller tjänstledigheten ökat märkbart. En viss föryngring tycks sedan ha ägt rum under de senaste åren.

Tabell 8:5 Chefer i utrikesförvaltningen åren 1983 och 1988. Fördelning på ålder (%).

	1983 Procent	1988 Procent
40-44	7,0	4,7
45-49	16,8	18,7
50-54	19,5	25,1
55-59	21,2	25,7
60-69	35,3	25,7
	100,0	100,0

8.2.3 Andra faktorer som påverkar den framtida personaltillgången

Vid sidan om kvantitativa bedömningar gjorda utifrån nuvarande erfarenheter om avgångar m m påverkas framför allt rekryteringen också av andra faktorer. I viss utsträckning går de att möta: det gäller t ex om beslut rörande organisatoriska förändringar. Därutöver gör sig andra förhållanden gällande vilka är svårare att i varje fall avläsa i kvantitativa termer.

Arbetsfältet internationellt arbete är i dag betydligt mer vidsträckt än tidigare. För den som för ett par, tre decennier sedan ville arbeta med internationella frågor var ofta utrikestjänsten den enda möjlighet som stod till buds. I en allt mer internationaliserad värld erbjuder nu internationella organ - t ex inom FN-systemet -, det svenska näringslivet och olika organisationer många sådana tillfällen.

Den som har fått en gedigen utbildning inom utrikesförvaltningen och därtill skaffat sig erfarenheter av arbete utomlands har naturligen ofta stora chanser att erhålla anställning även utanför utrikesförvaltningen. Man får också räkna med att internationaliseringsprocessen kommer att fortgå. Det som regel högre löneläget i näringsliv och organisationer kan göra ett arbete där mer attraktivt för UD-tjänstemännen än fortsatt verksamhet inom utrikesförvaltningen.

Utvecklingen kommer därför att leda till fler möjligheter för utrikesförvaltningens personal att arbeta internationellt utan att vara anställd i UD. Hur stort ett eventuellt utflöde blir till följd av denna utveckling är inte lätt att bedöma, men man bör ha det i minnet när man diskuterar rekryteringens omfattning och inriktning.

Därtill kommer problemen med de medföljande. Det betraktas inte i dag som självklart att en medföljande maka - ty det är oftast kvinnor det rör sig om - ger upp sin yrkesverksamhet och följer sin make till olika tjänstgöringsorter under dennes yrkesverksamma liv i kanske 30-40 år. I de utrikesförvaltningar med vilka samtal förts - USA:s och Thailands lika väl som de jämförbara europeiska staternas - noterar man f ö också denna utveckling. Det är därför realistiskt att räkna med att tjänstemän i utrikesförvaltningen i praktiken kan komma att välja att avbryta sin tjänstgöring just av detta skäl, alldeles oavsett vilka åtgärder statsmakterna vidtar för att försöka lindra problemen. Detta förekommer redan i dag och blir sannolikt mer frekvent i framtiden.

Det går således inte att bedöma rekryteringsbehovet enbart från en strikt beräkningssynpunkt. Man behöver också kontinuerligt följa utvecklingen av tjänstledigheter och avgångar och t ex genom avgångsintervjuer blottlägga motiven till att anställda lämnar sina befattningar. Man bör även överväga om företeelsen kan mötas genom aktiva åtgärder. Samtidigt bör man också ha i åtanke att en viss rörlighet - jämfört med en sluten karriär - öppnar möjligheter för ett ökat in- och utflöde, som kan vara till gagn för organisationen och dess verksamhet.

8.2.4 Personalbehovet: kvalitativa aspekter

I kapitel 1 har redovisats de uppgifter som ankommer på utrikesförvaltningen. Som framgår därav är det fråga om ett brett register innehållsmässigt; medverkan i förhandlingar, politiska samtal, politisk och ekonomisk rapportering, medverkan i exportfrämjande, internationellt bistånd, konsulärt och administrativt arbete osv. Uppgifterna varierar dessutom både med post och ställning. Genom utrikeshandelsfrågornas inlemmande i UD har särskilt markerats den vikt regeringen fäster vid beskickningarnas medverkan i det exportfrämjande arbetet. Man kan ställa frågan om det finns något som förenar de olika uppgifterna - vid sidan av de krav på skicklighet och förtjänst som gäller för alla statliga befattningar. Gemensamt är att arbetet till mycket stor del sker utomlands och avser internationell verksamhet. Därav följer kravet på mycket goda språkkunskaper och på anpassning till främmande miljöer.

Möjligheterna att få erforderlig kompetens är bara delvis beroende av rekrytering och förmågan att behålla dem man rekryterat. Utbildningen är en i sammanhanget viktig faktor. I det föregående har pekats på de krav på teoretisk bakgrund som krävs för att någon skall kunna söka till utrikesförvaltningen. Utrikesförvaltningen har dessutom en förhållandevis omfattande intern utbildning för att möta organisationens speciella krav.

Den nuvarande handläggarutbildningen infördes 1976 och bygger på den tidigare aspirantutbildningen från 1964. Utbildningstiden är ett år och innehållet har med tiden förskjutits från de teoretiska inslagen mot mer praktik. I dag utgör praktiken ca 2/3 av den totala utbildningstiden. Utbildningen innehåller ett teoriavsnitt (ca två veckor) för varje avdelning inom UD. Mellan de olika teoriavsnitten ligger praktikperioder på avdelningarna inskjutna. Från och med mars månad (utbildningen äger normalt rum från september till augusti) inriktas utbildningen mot den första utlandsplaceringen.

Omfattningen på utbildningen har normalt varierat mellan 10-15 personer. År 1976 och innevarande år har dock antagits 19. Hittills har totalt 143 personer antagits till handläggarutbildningen sedan starten. Antalet sökande har under de senaste åren varierat mellan 450 och 500.

Utbildningsutredningen föreslog att de UD-specifika momenten skulle ges företräde i utbildningen, vilket också har genomförts.

Mellangradsutbildning ges efter 10-15 års tjänst och meddelas inför nästkommande utlandstjänstgöring. Utbildningen omfattar tolv veckor under två år. Hälften av utbildningen är teori i grupp och hälften ges som individuell utbildning inför kommande uppdrag. Första utbildningen genomfördes våren 1988.

Utbildningsutredningen föreslog att denna utbildning skulle vara obligatorisk, vilket har avvisats.

Chefsutbildningen är en vecka lång och ges till beskickningschefer och andremän. Den har funnits sedan 1977. Chefsutbildningen har nu funnits så länge att flertalet berörda personer

har deltagit. För närvarande genomförs en utbildning varje år med 20 deltagare, vilket tillgodoser aktuella behov. Cheferna erbjuds numera också möjlighet att delta i uppföljningskurser om två dagar i t ex verksamhetsplanering, massmediakunskap m m.

Utöver den fortbildning och vidareutbildning som mellangradutbildningen och chefsutbildningen utgör finns åtskilliga andra möjligheter till utbildning. Identifiering av behov och förslag till utbildning för den enskilde åvilar avdelningen/enheten. Medel för utbildningen får begäras hos utbildningssektionen. I praktiken innebär detta att det finns stora möjligheter till mycket individuella utbildningar, som kan förmedlas både internt och externt. Många UD-tjänstemän har deltagit i kvalificerad utbildning under längre perioder vid universitet och högskolor i andra länder eller fördjupat sina kunskaper på seminarier och olika konferenser inom olika specialområden.

Den grundläggande utbildningen samt fortbildning och vidareutbildning är ett sätt att ge de anställda möjlighet att klara alla de uppgifter som möter i utrikestjänsten. Det kommer dock alltid att finnas ett större behov av specialister och jämväl specialisering bland dem som antas till en grundläggande handläggarutbildning. På motsvarande sätt finns naturligtvis ett behov av breddning av arbetsområdet för dem som antagits till en viss tjänst.

Frågeställningen om "generalister" och "specialister" synes vara klassisk i alla utrikesförvaltningar och i alla länder har man sökt lösningen genom ett både-och. Rimligen kommer vi också i vår utrikesförvaltning att behöva fler ingångar; de olika rekryteringsvägar som redovisats i avsnitt 8.2.1 bör kunna täcka behovet också kvalitativt sett. Det ligger ett värde i sig att tillgodogöra utrikesförvaltningen personer med olika utbildningar och erfarenheter.

Det finns anledning att anta, av de skäl som anförts i avsnitt 8.2.3, att utrikestjänsten för allt färre kommer att bli en "livstidskarriär". Man får ställa in sig på en större rörlighet och också planera därefter.

I dag är handläggarutbildningen kärnan i den årliga personalrekryteringen. "Specialisterna" tycks bli rekryterade huvudsakligen för mycket bestämda uppgifter, men också när inga finns att tillgå från den grupp som gått igenom handläggarutbildningen. I det senare fallet blir det fråga om ett slags restgrupp. Det borde vara möjligt att göra en något mer långsiktig bedömning av det samlade rekryteringsbehovet under ett à två år och fastställa hur många som bör tas in av olika kategorier. Naturligtvis måste man då - om det är fråga om befattningar som även om tjänstgöringen inleds i departementet är förenade med förflyttningsskyldighet - överväga vilka utbildningsbehov som föreligger; de som rekryteras direkt bör kunna erbjudas en utbildning, som dock inte behöver vara lika omfattande som den fullständiga handläggarutbildningen.

Den alldeles övervägande delen av handläggarna inom utrikestjänsten skall kunna rotera mellan olika tjänster och poster. För vissa befattningar är det inte lämpligt eller nödvändigt. Det gäller främst i de fall där verksamheten är koncentrerad till departementet och avser t ex olika tekniska arbetsuppgifter. Men det kan också vara befogat att rekrytera för speciella uppgifter; här är det fråga om tjänster där också behovet av kontinuitet är framträdande. Det

kan gälla befattningar inom handelsavdelningen där erfarenhet från tullen, kommerskollegium eller exportkreditnämnden e d behövs; det kan avse rättssakkunniga vid rättsavdelningen; det kan vara fråga om vissa tjänster, sannolikt några fler än i dag, vid administrativa avdelningen t ex för personalplanering och personalutveckling. För organisationen kan det vara en styrka om sådana personer under ett antal år får en utlandstjänst utan att därför komma in i rotationssystemet.

8.2.5 Specialisering

Behovet av "specialister" har berörts ovan. Frågan om UD-tjänstemannen som generalist eller specialist behandlades också av utredningen av utrikesrepresentationen i betänkandet (DsUD 1980:1) Den framtida utrikestjänsten. Där hänvisades till att tidigare utredningar varit överens om att det förelåg ett specialiseringsbehov och att specialiseringen skulle börja efter en kortare eller längre tid som generalist. Utredningen förutsåg dessutom ett ökat specialiseringsbehov. Detta skulle tillgodoses redan vid anställningens början. Denna s k riktade rekrytering infördes men har därefter avvecklats, då profilen på den rekryterade gruppen vid direktrekrytering inte kom att skilja sig nämnvärt från tidigare rekryteringsmetoder.

Problemet kan därmed sägas kvartstå. Ungefär hälften av den årliga rekryteringen sker, som visats ovan, till vissa tjänster. Alla är visserligen inte specialisttjänster, men en stor del av dem är det. I det följande diskuteras vissa möjligheter att tillgodose behovet av "specialister"inom den del av verksamheten som gäller de allmänna arbetsuppgifterna inom förvaltningen, dvs den del av verksamheten som nu utförs av "generalister". De uppgifter som måste utföras av renodlade specialister får förutses bli utförda av personal som direktrekryteras för ändamålet.

De nuvarande arbetsförhållandena inom förvaltningen i dessa avseenden kan sägas både främja och motverka en specialisering. Tidsperioden för varje enskild utlandspost är två till tre år för handläggare i N 13-25 med upp till tio års UD-erfarenhet. Den är tre till fyra år för handläggare i N 13-25 med längre än tio års UD-erfarenhet och för handläggare i lägst N 22. För tjänstemän i lägst N 24 är tidsperioden tre till fem år.

I dessa riktlinjer ingår också att den första stationeringsperioden utomlands bör omfatta tjänstgöring vid två utlandsmyndigheter under högst sex år. Ingen tjänsteman bör vara stationerad utomlands under längre sammanhängande period än tio år. Vid stationering i Stockholm bör gälla en tidsperiod på två till fem år oavsett nivå. Handläggarna ges en gång per år tillfälle att uppge sina önskemål om stationeringsort.

I många fall kan tjänstgöringstiden komma att ligga i intervallets nedre del. Sett från den enskildes synpunkt kan i vissa fall naturligtvis en kort vistelseperiod vara en fördel, särskilt om det rör sig om s k "hardshipposter". Också från utbildningssynpunkt, när en nyanställd skall få erfarenheter av tjänstgöring i olika länder och med olika uppgifter, kan detta sägas gälla.

Ett byte på en arbetsplats kan leda till omdisposition av arbetsuppgifter mellan tjänstemännen. Med hänsyn till att många utlandsmyndigheter är små leder detta till en värdefull breddning av den enskildes kunskaper och förmåga. Nära nog ständigt pågår emellertid på en beskickning förberedelser för att ta emot en nyanländ arbetskamrat och att ta avsked av en gammal. I många fall blir det därmed de lokalanställda som svarar för kontinuiteten.

De förhållandevis korta tjänstgöringstiderna medför också att de kunskaper, erfarenheter och kontakter som den enskilde befattningshavaren successivt skaffar sig utnyttjas i begränsad omfattning. I början finns inskolningen, i slutet riktar man redan blickarna mot nästa post och de praktiska bekymren med flyttning till denna. Korta tjänstgöringsperioder försvårar också förändringar; normala "vardagsrationaliseringar" blir inte gjorda då ingen behöver leva med förhållandena länge, svårigheter av större art är lättare att låta efterträdare lösa etc.

Allt detta ligger i sakens natur. Det är nödvändigt med en växling mellan olika tjänstgöringsorter, liksom mellan tjänstgöring i utlandet och i Sverige. Likväl innebär det att vunna erfarenheter inte kan utnyttjas fullt ut. De effektivitetsförluster som dagens täta byten medför måste minimeras.

Den enklaste vägen att utnyttja är naturligtvis att - inom ramen för gällande riktlinjer - förlänga tjänstgöringstiderna på varje ort så att man normalt håller sig närmare den övre gränsen i de olika intervall, som anges i riktlinjerna.

Men man bör kunna kombinera detta med en annan åtgärd inom personalplaneringen som syftar till att ta vara på den kompetens den enskilde tjänstemannen skaffar sig, dvs att söka åstadkomma en större grad av specialisering - funktionellt och geografiskt.

Frågan om specialisering - vilken omfattning den skall ha och hur långt den skall drivas - måste också ses i ljuset av att de svenska beskickningarna som regel är ganska små. Antalet utsända inkl beskickningschefen, uppgår som regel inte till fler än fyra eller fem. Arbetsuppgifterna kan därmed inte begränsas till något visst område; mångsidigheten, förmågan att klara nästan alla uppgifter, blir därmed i sig ett slags specialisering.

Detta är en begränsning men det får likväl inte hindra att man strävar efter en större grad av specialisering än vad den nuvarande personalplaneringen tycks vara inriktad på. Det bör också sägas att det rimligen inte kan bli fråga om en sådan specialisering att man blir fast i ett fack för en hel yrkeskarriär; växlingar måste till bl a av det enkla skälet att alla befattningar inom utrikesförvaltningen inte kan föras till ett visst specialiseringsområde.

Det bör också läggas till att arbetsuppgifterna kan variera starkt mellan olika beskickningar. På en del ambassader utgör den politiska och/eller handelspolitiska bevakningen de viktigaste uppgifterna medan andra ambassader är hårt tyngda av att klara service mot turistande svenskar eller vara andra svenska myndigheter behjälpliga med invandrings- och flyktingfrågor.

Om man vill söka åstadkomma en ökad grad av specialisering bland generalisterna är det naturligt att utgå från olika funktioner eller från språkområden. Vilken modell man väljer bör bestämmas från tid till annan med utgångspunkt i den befintliga personalens grad och art av

specialisering samt förutsedda behov. Genom införandet av en personaldatabas kan man ställa samman uppgifter om personalen och deras kompetens med den förväntade verksamheten. Det bör således vara möjligt att med den moderna teknikens hjälp höja "nivån" på personalplaneringen i detta avseende. Även myndigheternas profil blir med tiden lättare att kartlägga genom datoriseringen av "Vem gör vad på myndigheten?".

En indelning från språkområden är naturligen enklast att göra. Av rent praktiska skäl måste en begränsning ske till några få språk. Engelska förutsätts alla behärska. En rimlig krets bör kunna vara kinesiska, ryska, arabiska, spanska, franska och tyska. Det är givetvis en fördel för utrikesförvaltningen om det finns tjänstemän som behärskar också andra stora språk men det är en avvägningsfråga hur långt en sådan specialisering skall drivas.

Exempel

1. Kinesiska är ett mycket svårt språk att lära sig och vidmakthålla. Tjänstgöring på ambassaderna i Kina, Malaysia, Japan, Filippinerna, Singapore, Thailand och Vietnam samt generalkonsulatet i Hongkong ger möjlighet, givetvis i växlande grad, att utnyttja och befästa språkkunskaperna. I Stockholm kan en tjänsteman med dessa kunskaper och erfarenhet av regionen placeras både på handelsavdelningen och politiska avdelningen.

2. För ryska gäller samma sak som för kinesiska. För tjänstgöring på ambassaderna i Östuropa men också Finland är kunskap i ryska av värde; det gäller även vid delegationerna i New York och Genève med den aktiva roll Sverige där spelar. I UD är en tjänstgöring på främst politiska avdelningen men också handelsavdelningen lämplig.

3. För franska är tjänstgöring på utlandsmyndigheterna i Canada, Frankrike, Belgien, Schweiz, Vietnam och de fransktalande länderna i Afrika lämplig samt delegationerna i New York, Genève och Strasbourg. Inom UD blir politiska avdelningen, handelsavdelningen och u-avdelningen naturliga.

4. Arabiskan är ytterligare ett stort och viktigt språkområde som bör kunna vara aktuell i sammanhanget. Beskickningarna i Mellanöstern och Nordafrika samt FN-delegationen i New York är därvid lämpliga stationeringsorter ute liksom politiska avdelningen och handelsavdelningen hemma.

En annan inriktning kan ha sin utgångspunkt i olika funktioner, politiskt intressanta områden osv. Här måste man naturligtvis se till att det inte blir fråga om kortlivade problem; å andra sidan är tyvärr detta sällan fallet.

Exempel

5. En specialisering kan avse säkerhetspolitik. Här finns olika ambassader som är lämpliga stationeringsorter: Norden (främst Finland och Norge), Sovjet, DDR, Polen,BRD, USA, Frankrike, Storbritannien, Kina, Indien; likaså delegationerna i New York och Genève; i UD främst politiska avdelningen.

6. Under många år framöver kommer Europafrågorna att stå i centrum. Nackdelen med en sådan specialisering är att det är svårt att uppfylla "rättvisekravet" men eftersom man också får tänka sig växlingar bör det inte väcka alltför stora betänkligheter. I Norden kan Danmark vara en lämplig post liksom naturligtvis övriga EG- och EFTA-länder. EG- och OECD-delegationerna är självklara, så även delegationerna i Genève och Strasbourg och i UD främst handels- men även politiska avdelningen; också rättsavdelningen kan komma i fråga.

7. U-landsfrågor kan vara ett annat område, där i varje fall tjänstgöring i "hardshipländer" är lätt att tillgodose. Ambassader i nu betydande biståndsländer i Afrika, Asien och Centralamerika kommer i fråga, liksom alla permanenta delegationer. I UD alla tre operativa avdelningar.

Med hänsyn till att de förekommer på alla myndigheter omfattar de nu diskuterade exemplen inte alls två viktiga områden nämligen administration och de konsulära uppgifterna. Inom många beskickningar utgör administrationen en tung del av arbetsuppgifterna. Genom den pågående delegeringen läggs ytterligare administrativa uppgifter på utlandsmyndigheterna. Det konsulära arbetet ställer många gånger tjänstemannen inför grannlaga uppgifter. Under de besök utredningen har gjort har många gånger påpekats att det är nödvändigt att utlandsmyndigheterna kan få personal som klarar detta arbete. Till en del kan både administration och konsulärt arbete utföras av lokalanställda, i synnerhet om man har tillgång till tidigare svenska medborgare (ofta UD-anställda), men frågorna måste också kunna lösas av den utsända personalen. I vissa fall skall de dessutom handläggas av utsänd personal.

8.3 Biträdande personal

8.3.1 Ålder och avgångar

Till den biträdande personalen hör assistenter, expeditionspersonal, chaufförer m fl. Sammanlagt hör ca 670 personer till denna kategori, varav drygt 200 tjänstgör på utlandsmyndigheterna.

Tabell 8:6 Biträdande personal i utrikesförvaltningen åren 1983-1988. Antal vid årets början samt antalet avgångna och rekryterade under året.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Antal vid årets[1)] början	771	794	764	759	712	666
Avgångna under året	61	83	56	73	96	
varav avlidna	1	1	1	1	1	
ålderspensionerade	1	9	2	6	5	
övr pensionerade	1	2	3	2	-	
övr avgångna	58	71	50	64	90	
Rekryterade (externt)	84	53	51	26	50	
varav tidsbegränsat under året	22	40	11	17	27	

1) Beräknade med utgångspunkt från antalet år 1988 och rörligheten åren dessförinnan.

I likhet med handläggargruppen har den biträdande personalens avgångar ökat påtagligt (ca 50 %) under femårsperioden. Även för dem är det "övriga avgångar" som ökat. Det bör tilläggas att den största delen av dessa avgångar gäller dem med specialistuppgifter hemma, dvs expeditionspersonal m fl. Ofta är dessa yngre och stannar kort tid. Den totala rekryteringen är avsevärt lägre 1988 än 1983, men fluktuationerna gäller huvudsakligen dessa specifika korttidsanställda specialister. Den årliga avgången bland biträdande personal med generalistfunktioner, dvs de som också tjänstgör utomlands, uppgår till ca 25-30. Antalet fulltidstjänstlediga har under hela perioden varit ca 110.

Tabell 8:7 Biträdande personal i utrikesförvaltningen åren 1983 och 1988. Fördelning på ålder (%).

	1983 Procent	1988 Procent
15-19	1,9	0,2
20-24	7,1	4,5
25-29	17,8	9,8
30-34	20,9	18,5
35-39	18,9	20,6
40-44	11,6	16,4
45-49	4,8	11,8
50-54	7,1	6,0
55-59	4,6	6,4
60-69	5,3	5,7
	100,0	100,0

Den mest markanta förändringen är minskningen av den unga biträdande personalen. År 1983 var fler än var fjärde under 30 år. 1988 var färre än var sjätte under 30 år.

Tabell 8:8 Biträdande personal i utrikesförvaltningen den 30 juni 1988. Fördelning på kön.

Lönefält	Kvinnor %	Kvinnor Antal	Män %	Totalt antal Antal	
N 8-16	82	59	18	13	72
N 6-16	83	136	17	28	164
N 4-14	94	266	6	17	283
BglC/N4-10	70	99	30	42	141
Övr bitr	76	13	24	4	17
Totalt	85	573	15	104	677

En del av den biträdande personalen berörs av utredningens förslag att vissa uppgifter skall föras över från servicekontoret till regeringskansliets förvaltningskontor (avsnitt 6.5). Mot bl a den bakgrunden behandlas i fortsättningen endast assistenterna. Sammanlagt finns ca 565 assistenttjänster, varav drygt 200 är placerade på utlandsmyndigheterna.

8.3.2 Assistenternas nuvarande förhållanden

Assistenterna rekryterades tidigare genom annons en gång varje år. Man fick många sökanden, vilket krävde omfattande arbetsinsatser under urvalsprocessen. Man försökte också att på en gång rekrytera hela årets behov. Avsikten var inte att alla skulle börja samtidigt, utan att de skulle anställas vartefter behov uppstod. Systemet ledde till att man i praktiken kom att sakna folk på hösten.

Under ett par år har man därför avstått från att annonsera. Intresserade har i stället fått anmäla sig, och vid behov kallats till intervjuer. Rekrytering ägde därvid rum på högskolor, gymnasieskolor och på olika sekreterarutbildningar, men också genom kontakt med arbetsförmedlingen. På senare tid har det rått stor brist på assistenter och antalet sökanden har varit litet, vilket förklaras bl a med att lönen är låg och med att det finns gott om konkurrerande arbetstillfällen i Stockholmsområdet. Man har därför återgått till att annonsera och fick vid senaste tillfället ca 250 sökanden, vilket var tillfyllest för behovet.

Assistenterna får under de första sex till tolv månaderna av anställningen gå igenom en grundutbildning, som består av fyra olika etapper var och en omfattar en till två veckor. Den sista delen av utbildningen är inriktad mot sådan kunskap som behövs för den som åker ut för första gången.

Utbildningsutredningen föreslog att AU/ADB-avsnitten i grundkurs II skulle utökas, och att avsnitten om konsulära, och kommersiella ärenden i grundkurs IV skulle utvidgas. Båda förslagen har genomförts.

För assistenterna gäller att flyttningarna bygger på frivillighet. Man måste därför arbeta efter att kunna motivera dem att söka utlandstjänstgöring.

Inför den interna utlysningen av tjänster, vilket sker ungefär en gång i månaden, anslås vilka tjänster som är lediga. Vid val av person utgår man från vem som är mest kvalificerad och vem som har den längsta kvalificeringstiden från det datum man påbörjade den senaste hemmatjänstgöringen. Kvalificeringstiden är den avgörande faktorn. Efter det att ansökningarna kommit in tas kontakter med de sökande assistenternas chefer. Efter ungefär en vecka har man fått in erforderligt underlag. Totalt tar det cirka tre månader efter det ansökningarna kommit in till dess personen ifråga kan vara på plats.

Om man hade samma system som för handläggarna skulle man ha större styrmöjligheter, men man skulle förlora en del av den motivation som nu finns för assistenterna. Detta har också påpekats av flera assistenter under de samtal utredningen haft. På det hela taget fungerar systemet bra och man misslyckas sällan med att besätta lediga tjänster. På en del svårare platser kan det behövas övertalning. Löften om att bara behöva stanna ett år hjälper, och vanligen brukar assistenten sedan stanna två år. För ett begränsat antal platser finns också direktförflyttning som instrument för att locka sökande. En utlandstjänstgöring följs i dessa fall direkt av en ny utlandstjänstgöring utan tjänstgöring i Stockholm däremellan. Förflyttningsrutinerna kommer delvis att ändras, bl a genom att generell direktförflyttning medges fr o m den 1 april 1989. Den sammanhängande utlandstjänstgöringen får inte överstiga åtta år och får omfatta två eller undantagsvis tre utlandsposter. Intresseanmälan kommer att inhämtas från varje berörd tjänsteman.

Omsättningen är förhållandevis stor, vilket bl a har att göra med familjesituationen och hur den förändras. För närvarande slutar ca 25-30 assistenter varje år. Avgången har varit ungefär densamma under den senaste femårsperioden. För 10-15 år sedan var avgången mellan 50 och 60. Denna nedgång beror på att det tidigare var svårare att få tjänstledighet varför fler slutade. En annan förklaring är, att man tidigare också var mer restriktiv med tillstånd att fortsätta arbetet för dem som gifte sig med utlänningar. Då fick man lämna utlandstjänstgöringen, och assistenterna valde att även sluta sin anställning på UD helt och hållet. I dag försöker man låta dem arbeta perioden ut, och då stannar de i större utsträckning än tidigare kvar när de kommer hem.

Efter en utlandsplacering skall assistenten vara hemma minst ett år. Det sker för närvarande en utveckling mot att den perioden blir allt längre, nu får man räkna med att de är hemma ett till ett och ett halvt år mellan utlandstjänstgöringarna. Det finns ekonomiska incitament i att

åka till en del platser som t ex Teheran, medan det kan vara svårt ibland att rekrytera till Oslo och Helsingfors. De yngre assistenterna vill i många fall tjänstgöra på andra platser än de nordiska huvudstäderna.

8.3.3 Kvalitativa aspekter

Liksom för handläggarna är det nödvändigt att diskutera även andra förhållanden, som kan ha betydelse för genomströmningen och möjligheten att rekrytera.

Assistenterna inom utrikesförvaltningen har generellt högre utbildnings- och kunskapsnivå än assistenterna inom regeringskansliet i övrigt. Rekryteringen i dag sker för att bemanna de mest kvalificerade tjänsterna utomlands, vilket gör att assistenterna ofta är överkvalificerade i förhållande till arbetsuppgifterna.

Utlandstjänstgöringen med de i allmänhet mer intressanta och självständiga arbetsuppgifterna - och med bättre förmåner - är det mest attraktiva i dagens system. I anställningens inledningsskede och vid övriga perioder i hemmaorganisationen, liksom för den delen på en del större beskickningar, upplevs arbetsuppgifterna som mer monotona och mindre intressanta. Denna uppfattning har så gott som entydigt förts fram vid de olika besöken under utredningsarbetet.

Det finns ytterligare några faktorer som bör lyftas fram i detta sammanhang. En del av de konsulära och administrativa uppgifterna på beskickningarna kan utföras av lokalanställda (se avsnitt 4.3.3). De svarar för en kontinuerlig kunskap om de lokala förhållandena. Antalet lokalanställda har också ökat, och de har tagit över en del av de utsända assistenternas uppgifter. För att kunna rekrytera kvalificerade assistenter är det viktigt att deras arbetsuppgifter vid utlandstjänstgöringen inte utarmas på sitt innehåll. Det är samtidigt viktigt att det finns en viss uniformitet i handläggningen av en del av dessa uppgifter, vilket talar för att de bör skötas av utsända assistenter, som har en likartad utbildning och erfarenhet. Från säkerhetssynpunkter är det också nödvändigt att vissa uppgifter handläggs av utsända.

Även om det således kan inträffa att assistenternas uppgifter ute blir mindre intressanta än i dag, kommer under öveskådlig tid förhållandena under hemmatjänstgöringen att vara det största problemet. Man har inom departementet arbetat med olika grupper för att finna mer kvalificerade arbetsuppgifter åt assistenterna, men det finns vissa svårigheter i sammanhanget.

En svårighet är att en stor del av assistenterna (116) är deltidsanställda. Därtill kommer att assistenterna i allmänhet finns på samma tjänst bara ett och ett halvt år i sträck. Den kontinuitet och krav på närvaro som många av uppgifterna kräver kan inte i tillräcklig grad uppfyllas av deltidsarbetande eller av dem som innehar tjänster förhållandevis kort tid. Slutligen bör nämnas, att karaktären av många uppgifter inom departementet, med bl a instruktioner till utlandsmyndigheterna mm, är sådana att de inte kan läggas över på biträdande personal.

Det bör också poängteras i detta sammanhang, att de skrivuppgifter m m som assistenterna ofta anställs för att utföra är viktiga och måste bli utförda.

Mot bakgrund av bl a det ökande behovet av administrativ kompetens inom förvaltningen är det dock, enligt utredningens mening, viktigt att ta tillvara assistenternas erfarenheter inom detta område. Härigenom bör det också vara möjligt att innehållsmässigt vidga tjänstgöringen för många assistenter. En förutsättning kan då vara att medvetet verka för att assistenterna får den vidareutbildning, som kan behövas för att de skall kunna ges mer kvalificerade uppgifter. Det är också angeläget att man bevarar sådana uppgifter för assistentgruppen som sådan. Det finns erfarna assistenter, som vill ha mer självständiga uppgifter utan att behöva gå över till handläggarkarriären.

Ett annat sätt att få behålla de assistenter man behöver är att öppna vägen för byte av karriär. Inom utrikesdepartementet har till helt nyligen funnits ca 50 kvalificerade tjänster för assistenter. I en förhandlingsuppgörelse har de nu förts över till handläggargruppen. De uppgifter som utförs inom ramen för dessa tjänster omfattar ADB, olika former av granskningsverksamhet m m. Det är viktigt att man fortsättningsvis, när vakanser på dessa tjänster uppstår, huvudsakligen rekryterar från assistentgruppen.

En ytterligare väg är den s k H 3-utbildningen. Den syftar delvis till att möta beskickningarnas behov av personal med tillräcklig konsulär och administrativ kompetens.

Den första kursen genomfördes 1981 och har därefter följts av kurser 1983, 1985 och 1988. Sammanlagt har hittills 36 personer gått igenom denna utbildning.

Intresset för kurserna är mycket stort. Till den kurs som inleds under hösten 1988 sökte 90-100 personer. De sökande är assistenter och de skall ha stor erfarenhet av de konsulära och administrativa frågorna. Vid antagningen till utbildningen övergår de till handläggarkarriären och till handläggare för administrativa-, informations- och konsulära frågor.

Denna möjlighet till byte av karriär är givetvis viktig och utgör en stimulans för många och kan vara skälet till att man stannar i förvaltningen. Utredningen vill dock än en gång påpeka att det är viktigt att trots svårigheter fortsätta ansträngningarna att finna mer meningsfulla arbetsuppgifter för dem som stannar kvar i assistentkarriären.

8.4 Familjesociala frågor

8.4.1 Inledning

I det föregående har rekryteringsfrågorna berörts från utgångspunkterna ålder och avgångar samt vissa allmänna kvalitativa aspekter, som bör finnas med i en bedömning av den framtida rekryteringssituationen för utrikesförvaltningen.

Det är dessutom nödvändigt att i detta sammanhang också uppmärksamma en del sociala förhållanden, f f a då medföljandefrågan, för de UD-anställda, eftersom de kan ha effekter på benägenheten att stanna eller lämna organisationen.

Sverige har ännu så länge den högsta förvärvsfrekvensen, bland både män och kvinnor, i världen. Utvecklingen i många andra länder går nu åt samma håll, dvs allt fler kvinnor kommer ut på arbetsmarknaden. Fortfarande är det dock så att det ännu i flertalet länder är naturligt att hustrun är hemmafru och följer mannen. Makarna i en UD-familj har båda i de flesta fall en yrkesposition eller ett anställningsförhållande att slå vakt om. Detta gäller i Sverige redan nu och i växande grad alltså även i andra länder. Medföljandefrågan blir därmed ett allt större problem inom alla utrikesförvaltningar.

Här hemma gäller problemet i och för sig inte enbart för UD. Även stora företag med omfattande utlandsengagemang har under den senaste 10-15-årsperioden ofta framfört att det är svårt att rekrytera anställda till utlandstjänstgöring. Makan/maken vill inte avstå från egen förvärvsverksamhet och barnens skolgång blir splittrad m m. Inom UD finns f n 406 medföljande barn som är utomlands, 40 internatbarn och 78 barn som tas om hand på annat sätt (eller klarar sig själva). Uppgifterna avser barntilläggsberättigade barn.

Även om UD således inte är ensamt om att ha problem med tjänstemännens utlandsvistelser är ändå problemen särskilt besvärliga för utrikesförvaltningen eftersom en så stor del av verksamheten förutsätter utlandsvistelse. Uppskattningsvis räknar man med att en UD-tjänsteman tillbringar två tredjedelar av sin yrkesverksamma tid utanför Sveriges gränser. Både vistelsens längd och det förhållandet att utlandstjänstgöring hela tiden växlar med hemmastationering medverkar till att det kan vara svårt för den enskilde att ordna sina familjeförhållanden på ett helt tillfredsställande sätt. Dessa frågor har uppmärksammats både av arbetsgivaren, de anställda och de fackliga organisationerna.

Under den senaste femårsperioden kan en viss ökning i avgångarna noteras. Orsakerna till den ökade avgången går ej att fastställa med hjälp av tillgängliga personuppgifter. Avgångsintervjuer genomförs ej. Många har dock uppgett att medföljandeproblemet varit avgörande.

8.4.2 Trygghets- och förmånsfrågor

Under utlandsstationering utgår enligt utlandslönenämnden och specialbestämmelserna till AST dels särskilt medföljandetillägg om maken saknar inkomst och, i förekommande fall, hardshiptillägg, dels samma förmåner på det sociala området till den medföljande maken som till tjänstemannen. Sålunda har maken rätt till ersättning för sjuk- och tandvård, semesterhemresa, besöksresa vid nära anhörigs allvarligare sjukdomsfall eller frånfälle, etc. Genom en ändring i lagen om allmän försäkring har bosättningsbegreppet ändrats till att omfatta även den utlandsstationerade personalen och medföljande makar och barn. Härigenom har den

medföljande maken erhållit bättre villkor: läkarvård ersätts som vid vistelse i Sverige, föräldrapenning utgår, folkpensionerna har förbättrats, viss anställning utomlands kan bli sjukpenninggrundande.

De medföljandes pension har hittills setts som ett av de största medföljandeproblemen. Det stora flertalet medföljande har samlat alltför få år med pensionsgrundande inkomst för att nå över grundskyddet i folkpension och pensionstillskott.

Efter centrala förhandlingar under 1983 och 1984, som ledde till en avtalsöverenskommelse i januari 1985, har regeringen beslutat om införande av en särskild ersättning ("MAK") till de medföljande till tjänstemän i utrikesförvaltningen (SAVFS 1985:10). Ersättningen, som kan utbetalas från 65 års ålder, är avsedd som en kompensation till de medföljande för förlorade möjligheter att intjäna tjänstepension.

MAK:s konstruktion är sådan, att det enbart är makar till de UD-tjänstemän som berörs av den sk livstidskarriären som kan bli förmånstagare. För att någon ersättning skall utbetalas, krävs 10 "medföljandeår". För den som har varit med i minst 10 år utgår MAK fr o m den 85:e medföljandemånaden. Den lägsta MAK som kan utgå beräknas således på 36 medföljandemånader, dvs 120-84 månader.

MAK är värdesäkrad genom en koppling till basbeloppet. Varje medföljandemånad ger en framtida årlig ersättning motsvarande 0,42 % av basbeloppet. Effekten är - med 1988 års basbelopp 25 800 kronor - att lägsta MAK är 325 kronor i månaden. Med 22 medföljandeår, vilket inte är orimligt inom en livstidskarriär, blir MAK-beloppet 1625 kronor per månad. MAK är beskattningsbar i Sverige.

MAK-reformen bygger på nuvarande ATP-bestämmelser. Om reglerna för ATP ändras, till exempel så att UD-makars möjligheter att erhålla del av ATP minskar, behöver MAK ses över.

Vissa UD-makar, som har rätt till MAK, kan sakna rätt till hel folkpension - och därmed också till pensionstillskottet. Samma makar kan samtidigt sakna rätt till motsvarande utländska förmåner. Förordningen om MAK har gett UD en möjlighet att i sådana fall bestämma att den särskilda ersättningen skall utgå med ett högre belopp.

En rad övergångsbestämmelser gäller för införandet av MAK. Grundläggande är att reformen omfattar makar till tjänstemän som var i tjänst den 1 januari 1984 eller senare. Övergångsbestämmelserna innehåller också regler för hur medföljandemånader får räknas för de första årgångarna, med en bortre gräns vid 1960.

För närvarande utgår MAK till 20 personer, och vid detta års slut kommer ytterligare fyra personer att uppbära denna ersättning. Den lägsta MAK som rent faktiskt utbetalas är, förutom folkpension och pensionstillskott, 442 kronor/månad och den högsta 1 571 kronor/ månad.

Utöver tillkomsten av MAK har vissa andra förbättringar av de sociala förmånerna genomförts, vilka anpassar de UD-anställdas villkor till vad som gäller för svenska medborgare i övrigt; inskrivning i försäkringskassan, vissa pensionsförmåner, ändringar beträffande läkarvård, ändringar i fråga om föräldrapenning och den sjukpenningrundande inkomsten.

De makar/makor och barn som inte följer med till stationeringsorten beviljas besöksresor. Anställningsmyndigheten kan medge tre resor för maka och två för barn. Undantag från dessa avgörs av utlandslönenämnden.

8.4.3 Medföljandes möjligheter till anställning

Möjligheterna till en tryggad pension och de övriga förmåner som nämnts ovan har haft stor betydelse när det gäller villkoren för de anställdas familjer. En annan viktig fråga är de medföljandes möjligheter att kunna arbeta under utlandsvistelsen och deras möjligheter att få anställning vid hemkomsten.

Möjligheterna för de medföljande att få anställning utomlands är inte stora. Ett fåtal kan få anställning som lokalanställda vid svenska utlandsmyndigheter. SIDA anställer medföljande makar i biståndsverksamheten. Det finns ett 40-tal svenska skolor utomlands med svenska lärare och svensk administrativ personal. Medföljande makar av utländsk härkomst har i en del fall fått anställning vid andra länders beskickningar och konsulat. Andra har kunnat få anställning vid utländska skolor eller som privatlärare. Det finns också möjligheter att få anställning vid internationella organisationer. Totalt sett är det dock förhållandevis få av de medföljande som på detta sätt får anställning under makens utlandsstationering. I många fall erhålles tjänsterna dessutom först i slutet av makens tjänstgöringsperiod.

I vissa avseenden finns formella svårigheter för medföljande att få anställning. En sådan svårighet är reglerna för tillsättning av tjänst som lokalanställd. En sådan tillsättning följer samma regler som andra tillsättningar av statliga tjänster, dvs avgörande kriterier är skicklighet och förtjänst.

För att öka möjligheterna för medföljande att få anställning som lokalanställda har frågan väckts om att tillmäta medföljandeaspekten särskild betydelse vid meritvärderingen. Regeringsformen och LOA ger utrymme för att man beaktar också andra sakliga grunder vid tjänstetillsättning. Något principuttalande av regeringen om att medföljandeaspekten bör beaktas som saklig grund har ännu inte avgetts.

En annan svårighet är själva anställningsformen. Skattetekniska och avtalsrättsliga aspekter samt att den medföljande ofta saknar lokal etablering och lokalkännedom har gjort att anställningsformen och tjänstebenämningen inte är den mest ändamålsenliga. Inom departementet har därför diskuterats andra former.

Ytterligare en svårighet är att det på de lokala arbetsmarknaderna finns språkliga och kulturella hinder samt i de flesta fall krav på arbetstillstånd. UD har slutit bilaterala avtal om

arbetstillstånd med några länder (USA, Canada och Västtyskland). Några andra länder (Australien, Nya Zeeland och Nederländerna) har förklarat sig beredda att pröva varje enskild ansökan om arbetstillstånd välvilligt. Utöver dessa avtal och överenskommelser med olika länder om arbetstillstånd har UD dessutom för att underlätta för de medföljande att få anställning utomlands vidtagit följande åtgärder:

- utlandsmyndigheterna har instruerats att hjälpa de medföljande att bevaka arbetsmarknaden, underlätta kontakterna med arbetsförmedling, söka arbete m m,

- den tjänst som har inrättats för bevakning av lediga tjänster vid de internationella organisationerna kan utnyttjas av medföljande,

- medverkat till att förbättra möjligheterna till tjänstledighet och utbildning inför och under utlandsstationeringen.

För den medföljande som vid makens utlandsstationering har anställning varierar förhållandena stort mellan statligt anställda och övriga. UD-tjänstemannen och hans maka/sambo med statlig anställning tillsammans har rätt till sammanlagt högst tolv års tjänstledighet. Medföljande till specialattachéer och handelssekreterare medges tjänstledighet med fyra år. Landstingsförbundets förhandlingsdelegation har rekommenderat sina medlemmar att välvilligt behandla framställningar om tjänstledighet från UD-medföljande. Kommunförbundet har inte ansett sig kunna gå så långt som till en rekommendation till sina medlemmar. Man har dock sagt att förbundet kommer att uttala sig för en välvillig behandling av tjänstledighetsansökan från en UD-medföljande (gäller om en kommun begär förbundets ledning i ett enskilt fall). Dessa rekommendationer är dock enbart rekommendationer och erfarenheterna av enskilda kommuners och landstings agerande är inte alltid positiva. SAF har uttalat att man inte vill ge någon allmän rekommendation med mindre än att motsvarande regel införs för statsanställd make som vill ha tjänstledighet för att följa en privatanställd tjänsteman under dennes utlandsstationering. SAF är dock villigt att fortsätta att diskutera denna fråga.

Återkomsten till den svenska arbetsmarknaden kan för många, som inte har en tjänst att gå tillbaka till, bli mycket besvärlig. I synnerhet gäller detta om utlandsvistelsen varit lång. I de flesta fall är utbildningen och tidigare yrkesfärdigheter föråldrade. På arbetsförmedlingen i Stockholm finns en särskild person som hjälpt hemvändande medföljande till arbetsmarknadsutbildning och i vissa fall direkt till arbete. Tjänsten har funnits i ca tio år och uppskattningsvis ca 25-30 personer om året har utnyttjat denna möjlighet.

8.4.4 Tillgång till bostäder vid hemkomsten

Svårigheterna att få en bostad under hemmatjänstgöringen utgör ett stort problem för många UD-tjänstemän. UD har ett drygt 60-tal bostäder, som skall användas för den hemmastationerade personalen. I ett tiotal av dessa har de nuvarande hyresgästerna besittningsskydd, varför dessa lägenheter för närvarande inte kan ingå i det normala utbudet. Omsättningen bland personallägenheterna varierar från 4-5/år till drygt 10 per år.

UD medverkar dessutom i en intern bostadsförmedling som innebär att tjänstemän som skall på utlandstationering lämnar in sin bostad för förmedling. Tillgängliga bostäder förmedlas sedan till den kö som finns inom UD. Servicen omfattar även övriga statsförvaltningen med utlandsstationerad personal. I princip går utlandsstationerade UD-tjänstemäns bostäder i första hand till hemmastationerade UD-tjänstemän.

Ungefär 100 familjer per år tar kontakt med den handläggare inom UD:s personalavdelning,som handlägger dessa ärenden, som bl a hjälper till med att få kontrakten vid andrahandsuthyrningarna korrekta.

De problem som bostadsanskaffningen medför för många hemvändande UD-tjänstemän har lett till att man från departementets sida ökat informationen om hur viktigt det är att ordna bostadsfrågan. Man har också tillsatt en arbetsgrupp med representanter från arbetsgivare och personalorganisationerna för att hitta andra lösningar.

8.5 Överväganden

Personalförsörjningen är beroende av flera faktorer; möjligheterna att rekrytera och behålla dem man vill ha samt olika utbildningsinsatser m m. Utrikesförvaltningen har under lång tid kunnat rekrytera kvalificerade personer med intresse för internationella frågor och med ett intresse för att arbeta utomlands. Med den ökande internationalsieringen erbjuds numera sådana möjligheter också av andra, t ex företag och internationella organ m fl.

Även andra förändringar i samhället kommer att ha betydelse för personalförsörjningen. Under 1990-talet kommer det att råda brist på utbildad arbetskraft. Frågan är om utrikesförvaltningen i en bristsituation kan konkurrera med andra, eller om det finns risk för att man får svårigheter att få tag i rätt personal.

Utredningen bedömer att utrikesförvaltningen inom överskådlig tid kommer att kunna erbjuda så intressanta arbetsuppgifter och arbetsvillkor att man inte behöver uppleva långvariga rekryteringsproblem vare sig kvalitativt eller kvantitativt. Akut brist på vissa specialkunskaper kommer naturligtvis att uppstå i framtiden, precis som det gör i dag.

Ser man tillbaka ett decennium kan man konstatera, att antalet som sökt sig till UD:s allmänna antagningar med bred marginal har räckt för att man skall kunna välja ut de mellan 15 och 20 personer som antas till handläggarutbildningen. Det råder stor enighet om att kvaliteten på dem som rekryterats under senare år väl kan mäta sig med den hos tidigare antagna, i synnerhet när det gäller analytisk förmåga m m. Det finns ingen anledning att anta att denna utveckling kommer att brytas.

Det är viktigt att ta väl vara på dem man rekryterar. Den utbildning som ges inom utrikesförvaltningen är bra. Därom råder stor samstämmighet bland dem utredningen haft möjlighet att diskutera denna fråga med under arbetet.

Även om de som går igenom handläggarutbildningen har som "specialistkompetens" att kunna arbeta med alla förekommande frågor inom utrikesförvaltningen finns ändå ett behov av specialisering även av dem. I viss mån förekommer naturligtvis detta redan i dag. Utredningen har dock i detta kapitel pekat på möjligheten att hos dem som antas för generalistuppgifter mer systematiskt bygga in en viss specialiseringsprofil under tjänstgöringstidens gång. En sådan specialisering bör, förhoppningsvis bättre än den tidigare använda riktade rekryteringen, öka utrikesförvaltningens möjligheter att tillgodose sina behov av kompetens inom olika områden.

Den skisserade specialiseringen förutsätter dock en personalplanering som arbetar med något längre tidsperspektiv än vad som nu sker. Utredningen anser att den förstärkning av UD:s arbetsgivarroll som diskuteras i avsnitt 6.3 m m liksom de anställdas eget intresse av att utveckla en specialkunskap bör underlätta denna planering.

Ytterligare en faktor som bör lyftas fram när det gäller att utveckla kompetensen hos den personal som man redan har är fortbildningen och vidareutbildningen. Redan i dag erbjuds UD-anställda kvalificerad utbildning både vid utländska universitet och hos andra utbildningsanordnare.

En förutsättning för att man skall kunna anordna eller köpa adekvat utbildning är att behoven på enheterna och hos utlandsmyndigheterna definieras och förs fram till utbildningssektionen i god tid. Detta ställer i sin tur stora krav på att enhetscheferna har den överblick och framförhållning som krävs. En viktig faktor för att kompetensutvecklingen skall fungera är alltså att utrikesförvaltningen har rätt chefer och att dessa får bra utbildning.

Även med en ökad specialisering bland generalisterna och en mer planerad fortbildning kommer det att kvarstå stora behov av specialister inom olika områden. Detta behov måste som nu tillgodoses genom extern rekrytering. Utredningen anser att det också i framtiden är nödvändigt med externrekryterade. I vissa fall, för t ex personalplanering och personalutveckling torde det behöva ske i större utsträckning än i dagsläget. Det kan då vara en styrka om dessa under ett antal år får tjänstgöra utomlands utan att därför komma in i rotationssystemet.

Det administrativa och konsulära arbetet arbetet ställer redan i dag stora krav på de anställda både utomlands och i hemmaorganisationen. Genom den pågående delegeringen läggs ytterligare arbetsuppgifter på utlandsmyndigheterna. Det är nödvändigt att utlandsmyndigheterna kan få personal som klarar detta arbete.

Tillgång till rätt kompetens och kompetensutveckling är således viktig för organisationen såväl nu som i framtiden. Utveckling av kunskaper och erfarenheter kan dock ske på många sätt. Ett är att under längre tid arbeta med likartade frågor hos en annan arbetsgivare; fördjupning av detaljkunskaper genom anställning hos någon myndighet eller breddning av erfarenheten genom arbete hos ett företag med internationell verksamhet eller i en internationell organisation. En sådan växeltjänstgöring bör vara relativt långvarig. Det finns stora möjligheter att utveckla växeltjänstgöringen, men den förutsätter åtminstone inledningsvis

förhållandevis stora insatser för att kunna förverkligas. Det finns i dag intresse utanför utrikesförvaltningen, bl a hos flera företag, för att anställa personer från utrikesförvaltningen under längre tid.

Ett exempel på samverkan i mer organiserade former är den överenskommelse som regeringskansliets förvaltningskontor träffat med SAF och Kooperativa rådet om utbytestjänstgöring. Med stöd av denna överenskommelse har drygt ett tjugotal kvalificerade handläggare från regeringskansliet varit ute upp till sex månader i olika företag. Överenskommelsen visar på en intressant möjlighet till samarbete. I princip innebär den att SAF åtar sig att hitta det rätta företaget när FK anmäler att det finns en handläggare som är intresserad av utbytestjänstgöring. FK åtar sig på samma sätt att placera en tjänsteman från ett företag på viss tid inom regeringskansliet.

Utredningen anser att växeltjänstgöring är något som bör eftersträvas. Överenskommelsen mellan FK, SAF och Kooperativa rådet bör kunna utgöra mönster för ett system med växeltjänstgöring, där tiderna utanför den egna förvaltningen bör vara avsevärt längre än sex månader. För att kunna genomföras krävs dock att utrikesförvaltningen intar en generös hållning till tjänstledigheter och att den enskilde tjänstemannen visar öppenhet vid återinträdet till utrikesförvaltningen.

En viktig faktor för att kunna behålla de anställda är förhållandet för de medföljande. Man måste sannolikt räkna med att det blir allt vanligare att den medföljande inte är beredd att följa med under hela den yrkesverksamma tiden. En del av den i avsnitt 8.2 redovisade genomströmningen av handläggare kan härledas till medföljandeproblemet.

Vid de diskussioner som förts om den s k medföljandefrågan har som ett alternativ förts fram någon form av anställningsförhållande för den medföljande maken/makan. Därmed skulle, hävdas det, man markera att den medföljande svarar för vissa uppgifter som han/hon i dag sköter gratis. Vidare skulle en sådan anordning lösa problemet med socialförsäkringarna; ATP-poäng, förmåner inom sjuk- och föräldraförsäkring skulle erhållas osv.

Men samtidigt är en sådan lösning också förknippad med betydande nackdelar.

Det är, för det första, inte alla medföljande som skall medverka i de representativa uppgifterna. Det gäller i första hand de högre tjänstemännens medföljande. Någon lösning för alla skulle inte uppnås.

En anställning förutsätter en viss arbetsinsats. Det skulle vara nödvändigt att ange denna och sannolikt skulle man få ha olika andelar för olika beskickningar och tjänstetyper; ett redan invecklat lönesystem skulle således bli än mer komplicerat. Vidare skulle kontrollen av arbetsinsatsen som regel få utövas av beskickningschefen i förhållande till hans/hennes medföljande, något som i sig skulle kunna bädda för problem.

Också från arbetsrättsliga synpunkter väcker tankegången allvarliga betänkligheter. Det vore orimligt att tänka sig en normal anställning; man kan bara tänka på konsekvenserna i samband med skilsmässa eller dödsfall.

Mot denna bakgrund är tanken på att anställa alla eller vissa medföljande för representationsuppgifter knappast realistisk.

Det är utredningens uppfattning att medföljandefrågan inte kan lösas med generella åtgärder. Denna uppfattning har styrkts vid de olika besöken både på utlandsmyndigheterna och i hemmaorganisationen. Det har också påpekats i detta kapitel att samma problem nu gör sig gällande hos övriga utrikesförvaltningar. Problemen är dock stora för de enskilda befattningshavarna och deras medföljande. Det är därför angeläget att stor kraft läggs ned på att tillsammans med berörd tjänsteman lösa de aktuella problemen.

Tillkomsten av MAK får ses som ett steg i rätt riktning och arbetsivare och de fackliga organisationerna får tillsammans utveckla detta instrument.

En konsekvens av bl a medföljandefrågan och konkurrensen från företag och olika organisationer blir sannolikt att antalet UD-tjänstemän som förblir i utrikesförvaltningen under hela sin yrkesverksamma karriär kommer att minska. Det är dock troligt att kärnan av de UD-anställda handläggarna även under överskådlig tid kommer att förbli inom förvaltningen under större delen av sin karriär.

9 Kostnadsberäkningar

9.1 Anslagen 1988/89

Till utrikesförvaltningen har för budgetåret 1988/89 anvisats följande anslag under utrikesdepartementets huvudtitel.

Utrikesförvaltningen	1 053 983 000
Utlandstjänstemännens representation	16 400 000
Inventarier för beskickningar, delegationer och konsulat	12 868 000
Kursdifferenser	1 000[1)]
Olönade konsuler	10 759 000

1) Belastning 1986/87 1 045 217 kr.

Härtill kommer utgifter för förhandlingar och officiella besök i Sverige m m.

En del av kostnaderna för utrikesförvaltningen betalas av biståndsanslagen. För budgetåret 1988/89 rör det sig om 99 311 000 kr.

Anslaget till utrikesförvaltningen fördelade sig för budgetåret 1987/88 på följande sätt (milj kr, avrundat)

	UD	Utlandsmyndigheterna
Löner	166	327
Lokaler	50	275
Övriga kostnader	116	79
	332	681

Ungefär två tredjedelar av kostnaderna faller således på utlandsmyndigheterna, vartill kommer att UD centralt svarar, som centralmyndighet, för vissa uppgifter avseende utlandsmyndigheterna.

Till Exportrådet har anvisats 197 380 000 kr.

9.2 Utredningens förslag

I likhet med vad som gäller för andra statliga utredningar skall förslagen från UD 87 hålla sig inom en oförändrad kostnadsram. Förslag till utökningar skall balanseras av förslag till utgiftsminskningar. I 1988 års kompletteringsproposition har regeringen understrukit att för den statliga verksamheten framdeles, mer än tidigare, gäller att finna metoder för att göra verksamheten mer effektiv och att omfördela resurserna mellan olika områden.

Den avgjort största delen av kostnaderna, ca 2/3, för utrikesförvaltningen avser utlandsmyndigheterna. Utredningen har, av skäl som redovisas i kapitel 3, valt att lägga stor vikt vid en bedömning av strukturen i utrikesrepresentationen. Förändringar i denna påverkar också i väsentlig mån kostnadsbilden. UD gör regelbundet sammanställningar över vad verksamheten vid utlandsmyndigheterna kostar; en beräkning per handläggare visar en stor spridning, sammanhängande med det skiftande kostnadsläget på verksamhetsorterna.

Utredningen har pekat på ett antal verksamhetsställen där det bör vara möjligt att reducera eller avveckla den svenska närvaron men också visat på länder där ökad närvaro av lönade tjänstemän kan vara motiverad. Om förslaget genomförs innebär det successiva förändringar. Det är således inte möjligt att exakt beräkna kostnadseffekterna i dagsläget. I grova tal skulle emellertid, om alla förändringar genomfördes i ett slag, kostnaderna minska med 15-20 milj kr, räknat på kostnaderna 1987/88. Här har då inte inkalkylerats intäkten från försäljning av ev statsägda lokaler vid en nedläggning.

Å andra sidan bör noteras att nedläggning av myndigheter, som betalas av biståndsanslaget, till övervägande del innebär en mindre besparing (t ex ambassaden i Gaborone). Finansieringsformen bör dock inte avgöra en sådan fråga.

De förslag i övrigt rörande utlandsmyndigheterna som utredningen framlägger syftar till att ge dem ett ökat handlingsutrymme i olika avseenden. Det gäller en ökad delegering till dessa och ett ändrat ansvarsförhållande vad gäller hantering av lokalfrågor. Utredningen föreslår också att utlandsmyndigheterna skall infogas i den nya treårsbudgeteringen. Några omedelbara kostnadskonsekvenser har utredningen inte förutsett på grund härav men ett genomförande av förslagen bör innebära en mer kostnadseffektiv organisation.

UD 87 har haft till uppdrag att behandla UD:s relation till olika serviceorgan, dvs byggnadsstyrelsen (KBS), utlandslönenämnden och regeringskansliets förvaltningskontor (FK). Förslag läggs fram som innebär omfördelning av arbetsuppgifter mellan UD och dessa myndigheter. I fråga om KBS föreslås att frågor rörande förvaltning av statsmöblerade personalbostäder (inkl hithörande inköp och transporter) förs över till UD; 3-5 personer berörs. Utlandslönenämndens kansli föreslås upphöra; arbetsuppgifterna fördelas mellan SAV och UD samtidigt som en viss personalreduktion kan ske. Vad gäller FK föreligger redan förslag från utredningen om överförande från UD till FK av en stor del av servicekontoret, varjämte framhålls att ett utvidgat samarbete på andra områden bör komma till stånd. På sikt kan också detta medföra en förändrad arbetsfördelning mellan UD och FK. Samtliga dessa förslag siktar till att möjliggöra en mer rationell organisation med också direkta kostnadsminskningar.

Förslagen vad avser UD syftar till öka integrationen i departementet samt att stärka ledning och samordning av verksamheten. Statssekreterarna har därvid en nyckelroll. Genom att infoga funktioner, som i dag ligger utanför enheterna, i linjeorganisationen bör en mer slagkraftig organisation uppstå.

UD har som centralmyndighet för utrikesrepresentationen en unik ställning bland departementen. Skall man kunna leva upp till kraven på anpassning till den nya budgetprocessen, där enligt utredningens mening utlandsmyndigheterna bör ingå, behöver resurserna för budget- och organisationsutveckling stärkas. En minskning av utrikesrepresentationens myndigheter möjliggör detta.

Samma finansiering bör kunna utnyttjas för den utökning med tre tjänster för säkerhetspolitiskt analysarbete som föreslås.

Vissa uppgifter föreslås överföras från UD till andra myndigheter. Det rör sig om några få tjänster som därmed skall flyttas från UD.

Utredningen har behandlat de internationella sekretariaten i fackdepartementen och instämt i IKU-utredningens synpunkter att departementens sakenheter bör kunna få ett utvidgat ansvar. Sekretariaten kan därmed begränsa sina uppgifter och ett överförande av personal ske. Huruvida detta medför att antalet anställda kan minska har utredningen inte ansett sig kunna bedöma.

Som framgår av det ovan redovisade har utredningen ansett det vara sin huvuduppgift att, utifrån bedömningar av den framtida inriktningen av säkerhets- och utrikespolitiken och av förändringar i den internationella miljön, öka beredskapen att förändra utrikesrepresentationens struktur samt utrikesförvaltningens organisation och arbetsformer. Behov av sådana anpassningar kommer successivt att göra sig gällande. Det har därför mindre blivit fråga om att lägga fast en i alla enskildheter preciserad organisation, avsedd att bestå under en längre tidsperiod, än att stärka förändringsbenägenheten.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Utredningen om utrikesförvaltningens inriktning och organisation

Dir 1987:51

Beslut vid regeringssammanträde 1987-12-03.

Chefen för utrikesdepartementet, statsrådet S Andersson, anför efter samråd med statsrådet Hjelm-Wallén och statsrådet Gradin.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att analysera vilka organisatoriska och andra förändringar som kan bli nödvändiga för att utrikesförvaltningen även fortsättningsvis på ett effektivt sätt skall kunna genomföra sin av riksdag och regering formulerade uppgift att på neutralitetspolitikens grund främja svenska intressen gentemot andra stater och i internationella organisationer. Utredaren bör ställa graden av måluppfyllelse i relation till insatta resurser. De eventuella krav på ökad kompetens och en mer rationell organisation som kan vara förutsättningar för att uppnå dessa mål bör klarläggas.

Bakgrund

Konsekvenserna för utrikesförvaltningen av organisationsutvecklingen inom statsförvaltningen

Bl a behovet av att förbättra det statsfinansiella läget har under 1980-talet skärpt kraven på ökad produktivitet inom statsförvaltningen. Organisationsutvecklingen inom statsförvaltningen har därför intensifierats. I prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen samt i de senaste årens budget- och kompletteringspropositioner har en rad åtgärder angivits avsedda att främja produktivitetsutvecklingen i statsförvaltningen.

Utrikesförvaltningen intar samtidigt i olika avseenden en annorlunda ställning inom statsförvaltningen genom att en stor del av verksamheten styrs av den internationella utvecklingen och händelser utomlands, vilka Sverige endast marginellt har möjlighet att påverka.

I enlighet med av riksdag och regering formulerade utrikespolitiska målsättningar skall utrikesförvaltningen, på neutralitetspolitikens grund, främja svenska intressen gentemot andra stater och i internationella organisationer. I takt med den ökande internationaliseringen, som påverkar allt bredare sektorer av det svenska samhället, har också kraven på utrikesförvaltningens insatser ökat.

UD skiljer sig från övriga departement genom att det ålagts att utföra såväl departementsfunktioner som verksfunktioner. Dessa dubbla uppgifter är särskilt tydliga inom organisationen i Stockholm, som består av såväl renodlade departementsfunktioner (främst vad gäller handels-, press- och politiska avdelningen, delar av rättsavdelningen samt avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete) som verksfunktioner (delar av rättsavdelningen, informationsbyrån, protokollet och administrativa avdelningen). Dessa dubbla funktioner återspeglas också i utlandsmyndigheternas verksamhet.

Utredaren bör bl a studera möjligheterna att effektivisera verksamheten inom givna kostnadsramar mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som skett och kan förutses inom den närmaste framtiden.

Huvuduppgiften för organisationsutvecklingen inom departementet blir att säkra att utrikesförvaltningen på effektivast möjliga sätt utnyttjar sina resurser för att, i en föränderlig omvärld, främja svenska intressen. Flexibilitet i utrikesförvaltningens organisation för att genom omdisponering av resurser möta ändrade arbetsuppgifter är särskilt viktig.

Organisationsutvecklingsarbetet inom utrikesförvaltningen hitintills

Regeringskansliet har under efterkrigstiden genomgått en omvandlingsprocess som även påverkat UD.

De organisationsöversyner som gjorts inom departementet på senare tid har utmynnat i följande betänkanden

- Utrikesdepartementets administrationsutredning, 1962
- UD/70
- Utrikesdepartementets organisationsutredning, 1975
- Exportfrämjandets organisation, 1979
- Den framtida utrikestjänsten, 1980-82

Utedningarna har i varierande grad sökt ta till vara erfarenheter från och riktlinjer för den övriga statsförvaltningen i utrikesförvaltningen.

I betänkandet Den framtida utrikestjänsten analyserades inte hur erfarenheter och målsättningar från annan statlig verksamhet kan tillämas inom UD. I stället koncentrerades utredningsarbetet kring UD-specifika frågor som rekrytering, generalist/specialistkompetens och fältorganisation.

Departementsformen år 1982 fick till följd att en stor del av handelsdepartementet överfördes till UD. Utrikesdepartementet fick då också ansvaret för det lagstiftningskomplex som rör regleringen av landets utrikeshandel inkl tullagstiftning.

Samma år inrättades regeringskansliets förvaltningskontor (RFK) som fick en utökad roll jämfört med departementens organisationsavdelning (OA). Ett nära samarbete har upprätthållits mellan förvaltningskontoret och UD:s administrativa avdelning inom relevanta områden.

ADB-strategiutredningen år 1984 angav inriktningen för datoriseringsarbetet inom UD. Samtliga utlandsmyndigheter kommer år 1989 att ha basutrustning medan en datorisering av samtliga arbetsplatser kommer vara genomförd år 1995.

Hur utredningen bör bedrivas

Utredaren skall analysera utrikesförvaltningens uppgifter samt granska dess organisation i ljuset av behovet av att uppnå en ökad effektivitet med hänsyn till de förändringar som skett i den internationella miljön och de framtida förändringar som kan aktualiseras under 1990-talet. Eventuella krav på ökad kompetens, resursfördelning och en rationellare organisation bör klarläggas. Faktorer som kan väntas medföra krav på förändringar i utrikesförvaltningens framtida arbetsinriktning bör identifieras. Förslag till förändringar inom dessa områden kan lämnas.

Utredaren bör särskilt beakta följande.

Beskrivning av politiska krav och mål

1. I anslutning till utredningen bör en beskrivning upprättas av de politiska krav och mål som riksdag och regering fastställt. En sådan beskrivning bör ligga till grund för en översyn av den nu gällande instruktionen för utrikesrepresentationen (IFUR 1967:83). Utredningen bör lägga fram förslag till ny förordning i ämnet, varvid den pågående översynen av UD:s regelverk bör beaktas.

Ambitionsnivåer

2. Utredaren bör belysa sambandet mellan olika nivåer på resursinsatser och möjligheterna att uppfylla de politiska målen, exempelvis beträffande:

- antalet utlandsmyndigheter
- de olönade konsulatens funktion

Verksfunktioner visavi departementsfunktioner

3. En förutsättningslös granskning av de eventuella effekterna på departementets och utlandsmyndigheternas effektivitet genom blandningen av verks- och departementsfunktioner bör företas. Förslag till ytterligare överflyttning av verksfunktioner till förvaltningsmyndigheter och andra organ bör övervägas. Betydelsen av att personal roterar mellan befattningar med departements- respektive verksfunktioner bör beaktas. Detta gäller också konsekvenserna för UD av tillämpningen av de personalpolitiska principer som fastslagits av riksdagen.

Utlandsmyndigheternas förvaltningsrättsliga status

4. Utlandsmyndigheternas - såväl lönade som olönade - förvaltningsrättsliga status bör klarläggas i syfte att tydligare definiera ansvaret för dessa myndigheter och deras chefer.

Rekrytering och kompetensutveckling

5. Departementets behov av att kunna rekrytera och utbilda personer med lämplig teoretisk och praktisk bakgrund för departementets verksamhet bör särskilt uppmärksammas. Vidare bör behovet av att kunna bibehålla och vidareutveckla departementets befintliga kompetens belysas. Därvid bör behovet av personal med speciell kompetens och av växeltjänstgöring beaktas. Förutsättningarna för en internationell karriär inom statsförvaltningen bör utredas.

Familjesociala frågor och livstidskarriär m m

6. De familjesociala frågornas betydelse för framtida rekrytering och bemanning måste också belysas. Utlandstilläggssystemet är här av stor betydelse. Utredaren bör belysa olika möjligheter till insatser i syfte att underlätta tjänstemannafamiljernas vistelse utomlands respektive återkomsten till Sverige. Frågan om UD-tjänstemannen liksom hitintills huvudsakligen skall vara verksam inom utrikesförvaltningen under större delen av sitt yrkesverksamma liv eller om en ökad växeltjänstgöring skall eftersträvas bör också beaktas.

Relationer till andra departement och den interna organisationen

7. Ansvaret för utrikespolitiken i vid bemärkelse inbegriper även internationella aspekter på andra fackdepartements arbete. UD:s relationer till fackdepartementen bl a de internationella sekretariaten samt sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret i försvarsdepartementet bör därför studeras i syfte att belysa huruvida en effektivare resursanvändning kan åstadkommas.

Beträffande utrikesrepresentationen finns anledning att studera utlandsmyndigheternas relation till UD och andra sakansvariga departement och myndigheter samt närstående organisationer. Ett exempel är valet av organisationsform för det exportfrämjande arbetet.

Härvid bör också en utvärdering ske av den treåriga försöksverksamheten med särskilda koordinatörer på handelsavdelningen.

Frågan om samordning av UD:s verksamhet med specialattachéernas bör utredas för att uppnå en rationell fältorganisation med klara och snabba informationsvägar och rimlig kostnadsfördelning och redovisning. Även i detta sammanhang bör utredaren beakta behovet av översyn av IFUR samt UD:s instruktion.

Det är även angeläget att studera den interna organisationen i departementet för att, med den arbetsfördelning som finns mellan de tre statsråden, kartlägga om effektivitetsvinster kan nås.

Möjligheten till utökad delegering av administrativa beslut till utlandsmyndigheterna bör kartläggas. Resursfördelningen mellan utrikesdepartementets hemmaorganisation och utrikesrepresentationen bör även granskas liksom fördelningen av arbetsuppgifter på lokalanställd respektive utsänd personal vid utlandsmyndigheterna.

Regionambassader, stockholmsbaserade ambassadörer och resurskoncentration vid utlandsmyndigheterna m m

8. Begreppet regionambassad, som tagits upp av tidigare UD-utredningar, bör studeras ytterligare. Möjligheten av en effektivare bevakning av en ländergrupp genom t ex koncentration av resurser bör undersökas. Förutsättningarna för uppbyggande av särskild kompetens (bl a säkerhetspolitisk bevakning, projektbevakning och administrativa funktioner) inom vissa regioner bör också studeras. Detta kan även gälla fördelning av personal mellan ambassad och lönade generalkonsulat. Härvid bör även uppmärksammas erfarenheter och förslag avseende Stockholmsbaserade ambassadörer. Det nordiska samarbetet på fältet bör även studeras.

Relationer till vissa serviceverksamheter

9. För att uppnå en ökad effektivitet inom UD:s administration är det angeläget att studera UD:s relationer till olika serviceverksamheter och överväga om dessa servicefunktioner bör finnas inom eller utanför departementet. T ex bör möjligheterna till effektivitetsvinster i arbetet mellan UD och byggnadsstyrelsen respektive UD och utlandslönenämndens kansli studeras.

Administrativ utveckling

10. Det är angeläget att de effektivitets- och rationaliseringsvinster för organisationen som den snabba datoriseringen medför studeras samt att möjligheten att förbättra administrativa rutiner undersöks.

Erfarenheter från utrikesförvaltningar i andra länder

11. Utrikesförvaltningarna i med Sverige jämförbara länder har av naturliga skäl ställts inför likartade problem. De lösningar som valts i dessa länder kan därför vara av stort intresse även för Sverige. En naturlig uppgift för utredaren är att närmare studera ett antal utrikesförvaltningar som valt olika organisatoriska lösningar.

Tidsplan m m

12. Utredaren bör bedriva arbetet i fortlöpande kontakt med UD-personalens fackliga organisationer. Utredaren skall beakta kommittédirektiven (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Vad gäller frågor som berör de pågående utredningarna om Informations- och kulturutbytet med utlandet respektive Presstjänstens ställning och uppgifter inom utrikesförvaltningen bör samråd äga rum. Det bör stå utredaren fritt att ta upp även andra frågor av relevans samt föreslå att större frågor blir föremål för särskilda studier.

Översynen bör vara slutförd före den 31 december 1988.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utrikesdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att utreda de frågor som jag angett i det föregående och att avge förslag till lämpliga lösningar,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtiteln anslag A.10 Utredningar m m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.
57. Pensionssystemets stabilitet. S.
58. Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. UD.

KUNGL. BIBL.
1989-01-27
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]
Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. [58]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]
Pensionssystemets stabilitet. [57]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]
Export av farliga varor. [56]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

KUNGL. BIBL.
1989-01-27
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1989-01-27
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL.: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10248-X ISSN 0375-250X