

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 39 STOCKHOLM

Er referens
UF2010/27135/UD/EXPCH

Remissvar gällande utredningarna *Utrikesförvaltning i världsklass*, SOU 2011:21 och SOU 2010:32

FOI:s synpunkter i korthet

- Utrikesdepartementets övergripande ansvarsroll för den svenska säkerhetspolitiken bör förtydligas. En statssekreterargrupp för samordning är välkommen.
- För att kunna upprätthålla det samlade ansvaret för säkerhetspolitiken bör utrikesdepartementet ha tillgång till extern analyskapacitet.
- Utvecklingen mot fler specialattachéer bör tillåtas på ambassader där Sverige har viktiga intressen att bevaka.
- Sverige bör i enlighet med utredningens förslag utöka sin verksamhet med offentlig diplomati.

Inledning

Utrikesförvaltningsutredningens huvudsyfte har varit att diskutera utrikesförvaltningen organisation och hur Sveriges utrikespolitik bör beredas i regeringskansliet. Överlag har FOI inga synpunkter att lämna när det gäller Regeringskansliets interna organisation. FOI har därför valt att i detta remissvar begränsa sig till att kommentera de frågor som handlar om hur Sverige bör bedriva utrikes- och säkerhetspolitik.

Utrikesdepartementets ansvar för säkerhetspolitiken

Utredningen uppmärksammar Utrikesdepartementets ansvar för den samlade svenska säkerhetspolitiken. Utredningen konstaterar att säkerhetspolitiska frågeställningar hanteras på inte mindre än tre departement (UD, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen) och att det har funnits oklarheter om vilket departement som talar för regeringen i vissa frågor.

FOI delar utredningens uppfattning att UD:s övergripande ansvar för säkerhetspolitiken bör förtydligas. Emellertid är det ofrånkomligt att andra departement kommer att ha ett avgörande inflytande på säkerhetspolitikens utformning. Försvarspolitikerna är med nödvändighet en av säkerhetspolitikens viktigaste komponenter och denna utformas av Försvarsdepartementet.

Ett klagande exempel på den problematik som idag föreligger är det utredningen lyfter fram – antagandet av den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen, som lades fram för riksdagen i en försvarspolitisk, och inte en utrikespolitisk, proposition (2008/09:140). Men för en utomstående är det lika anmärkningsvärt att den första propositionen avseende svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen (2010/11:111) var en utrikespolitisk sådan. Libyeninsatsen är en insats med kvalificerade svenska militära resurser. Det finns dock ingen anledning att anta att respektive departementsledning inte var djupt inblandad i framtagandet av bägge propositionerna, utan att gängse beredningsrutiner inom Regeringskansliet följts.

Det är därmed närmast självklart att säkerhetspolitiken måste utformas i samspel mellan olika departement. Att underlätta detta bl.a. genom en etablerad grupp bestående av statssekreterare, vilket föreslås i utredningen, är sannolikt en fruktbar väg.

Extern analyskapacitet

Utredningen konstaterar, att bristen på övergripande analys, främst på strategisk nivå, är ett problem för verksamheten inom UD. Behovet av både ökad intern analyskapacitet och policyrelevant analys som genereras av externa aktörer – myndigheter, universitet och tankesmedjor etc. – framhävs. Utredningen konstaterar att det behövs en ”dynamik i UD:s analysverksamhet (...) och ett mod att ställa nya idéer mot gamla” (s. 296).

Datum
2011-06-21Nr
FOI-2011-641

FOI instämmer i utredningens uppfattning och vill uppmärksamma UD:s behov av en extern analyskapacitet. Externa aktörer kan leverera analyser som står oberoende av det dagsaktuella politiska läget. Inom UD kan sedan en sammanvägning av externa och interna analyser göras.

Försvarsdepartementet har tillgång till sådana externa oberoende aktörer i FOI och FHS. Försvarsdepartementet disponerar en budget på ca 50 miljoner kr per år för sådana ändamål. Om UD på samma vis reserverade medel i sin budget för externa analyser skulle departementet på ett annat sätt än idag kunna leda arbetet med Svensk säkerhetspolitik.

Specialattachéer

Utredningen diskuterar utvecklingen med specialattachéer på ambassaderna. Eftersom den allmänna trenden är att de flesta politikområden internationaliseras och att såväl fackdepartement som myndigheter har ökat sina internationella kontakter är utvecklingen mot ett ökat antal specialattachéer inte förvånande. Samma utveckling kan ses i andra länder.

Utredningen är skeptisk till att låta bruket med specialattachéer utvecklas vidare. Huvudskälet är att ambassadtjänstemän inte bör vara låsta vid att bara kunna hantera ett ämnesområde. Flexibiliteten i ambassadernas organisation minskar på detta vis.

FOI ser trots det ett värde i att specialattachéer används vid större ambassader där Sverige har viktiga intressen att bevaka. Exempelvis har det förekommit diskussioner huruvida Försvarsdepartementet ska kunna placera ett försvarsråd, dvs. en renodlat försvarspolitisk tjänsteman, på viktigare svenska ambassader. En sådan lösning är inte ovanlig hos andra länders ambassader och bör kunna övervägas också för svenskt vidkommande.

Utredningen diskuterar också möjligheten att förbättra möjligheterna till växeljänstgöring mellan UD och andra departement och myndigheter. FOI ställer sig positivt till det, eftersom även detta kommer att öka expertkunskaperna hos ambassaderna samtidigt som förståelsen för UD:s verksamhet ökar hos övriga departement och myndigheter.

Offentlig diplomati

Utredningen uppmärksammar den ökade trend bland länders utrikespolitik som handlar om att man använder sig av påverkansarbete, dvs. opinionsbildning eller lobbying, riktat mot befolkningen i andra länder, snarare än mot ländernas regeringar. Traditionellt sett är diplomatins uppgift att påverka andra staters regeringar, men inte civilsamhället inom staterna.

Datum
2011-06-21Nr
FOI-2011-641

Utredningen konstaterar att det redan nu pågår arbete med att skapa en "Sverigebild". Ansvar vilar främst på Svenska institutet. Det är också naturligt för ambassaderna att göra reklam för Sverige, svenska organisationer och företag etc. Däremot bedrivs inte ett mer omfattande och systematiskt påverkansarbete från Sveriges sida.

Den intressanta frågan är om det ligger i Sveriges utrikespolitiska intresse och om det är försvarbart att agera på detta vis med avseende på diplomatiska sedvänjor och respekten för andra länders självbestämmande. I någon mån kan det uppfattas som kontroversiellt att en stat bedriver påverkansarbete direkt mot civilsamhället i en annan stat utan att gå via dess regering.

FOI menar att Sverige inte bör vara främmande för att använda detta medel för sin utrikespolitik. Påverkansarbete riktat mot civilsamhället är inte ett nytt diplomatiskt medel utan har använts förr. Det nya är att metoden blivit alltmer vanlig att använda.

Inte minst bör offentlig diplomati kunna användas ytterligare när det gäller Sveriges säkerhetspolitik och Sveriges internationella fredsarbete. Enkelt uttryckt handlar det om att främja svenska intressen och värderingar med ord istället för maktmedel.

Sveriges engagemang i organisationer som EU eller FN är besjälade av samma tanke, att det finns andra medel för stater att främja sina intressen än att använda sig av maktmedel. Genom att alltid vara en pålitlig samarbetspartner i internationella sammanhang har Sverige skapat sig ett gott förtroende bland andra nationer. En satsning på offentlig diplomati förstärker bilden av Sverige som ett land som anser att utrikespolitiska frågor, och då inte minst säkerhetspolitiska frågor, bör lösas främst med fredliga metoder.

Detta remissvar har beslutats av undertecknad t.f. generaldirektör Susanne Moberg efter föredragning av Stefan Olsson.

För FOI,

Susanne Moberg
Tjfd

Stefan Olsson