



Regeringskansliet Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se

Utrikesförvaltningens personalförening yttrande över promemorian ”Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal, (Ds 2024:9)”

Utredningen ”Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal, Ds 2024:9” (härefter, utredningen) har tillsatts för att utreda och belysa vissa frågor av betydelse för att skapa bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. En stor grupp återfinns inom utrikesförvaltningen. Ärendet är angeläget och brådskande. Vi befinner oss i en orolig omvärld med krig i närområdet, försämrat säkerhetsläge generellt och oöverskådliga klimatmässiga utmaningar. Sveriges behov av en väl fungerande, hållbar och kompetent utrikesförvaltning har sällan varit större. För att denna ska kunna fullgöra sitt uppdrag som rikets första försvar måste förutsättningarna för personalen stärkas. Påfrestningarna på personalen och deras familjer är av helt annan sort än tidigare. Inte bara med anledning av ovan anförda säkerhetsutmaningar men också som resultat av nya privatekonomiska, sociala och familjemässiga normer i det svenska samhället. De nya förutsättningar som råder har inte fått genomslag i system och regelverk som staten upprätthåller för att möjliggöra för långsiktig personalförsörjning inom utrikesförvaltningen.

Utrikesförvaltningen, UPF, delar generellt utredningens slutsatser och förslag på ändringar av befintliga system och regleringar. Vi konstaterar samtidigt att ett bredare uppdrag hade behövts för att mer adekvat spegla situationen, samt att utredaren uppenbart har kompetens och insikter som med färre begränsningar bättre skulle kunna begagnas för att hitta flera lösningar på de anförda och uppkomna frågorna.

Staten måste inte bara uppfattas som en attraktiv arbetsgivare utan även här och nu agera som en sådan. Profilerings och uppfattad attraktivitet är angeläget för kommande rekryteringar och kompetensbehov. Samtidigt är det helt nödvändigt att villkoren stärks, för att behålla den nuvarande kompetensen inom myndigheterna givet den markant ökade konkurrensen om inte minst säkerhetspolitisk kompetens från andra arbetsgivare.

UPF framhåller förtjänsterna i utredningens resultat och problemformulering. Dagens komplexa system för villkor och ersättningar till utlandsstationerade statliga tjänstemän är svåröverblickbart och tidvis oförutsägbart, utredningens kartering och analys är träffsäker och ett viktigt bidrag till såväl myndigheterna som parternas fortsatta arbete med förbättring och utveckling av villkor och avtal.

Kollektivavtalen UVA¹ och URA² och bestämmelser i bland annat inkomstskattelagen, socialförsäkringsbalken och hälso- och sjukvårdslagen motverkar tidvis varandra och bidrar till osäkerhet. Därtill är myndigheternas genomförande ofta överdrivet försiktigt. Delar av gällande bestämmelser är utdaterade och inte längre adekvata för en modern arbetsmarknad och en orolig omvärld. Utredningens uppdrag och omfång möter tyvärr inte de bredare frågorna, en djupare genomlysning som tar i beaktande, och lämnar förslag även på frågor kring långsiktiga förutsättningar för medföljare och familjer till utsända, inklusive men inte uteslutande frågor medföljartilläggets storlek och dess betydelse i avsaknad av inkomst och avbrott i karriären. Sjukpenningsgrundande inkomst och pensionsinbetalningar är andra angelägna frågor vilka varit kända i decennier för parter och lagstiftare, och måste lösas nu.

Individualisering i kontraktet mellan medborgare och stat är en grundbult i svensk förvaltning och samhällsliv. Denna princip kolliderar återkommande med de aktuella regelverken då lagstiftning och regleringar i förhållande till utsända tjänstemän måste ta hänsyn till medföljande familjer, och i största möjliga mån stötta dessa. Att föreställa sig en utrikesförvaltning utan möjlighet för medföljande familjer är svårt, och ingenting som har prövats eller övervägts sedan diplomatyrburens professionalisering under 1900-talets första hälft. Stöd och förutsättningar till familjer är helt avgörande för att säkra personal och kompetensförsörjning för utrikesförvaltningen.

* * *

Förmånsbeskattning av vaccination och hälsoundersökning

De förmånsbeskattningsrelaterade problemen för vaccin och hälsoundersökningar inför utlandsstationering är svåra att beskriva som annat än orimliga. Medarbetare i UD, i förekommande fall Sida, samt även inom Försvarsmakten har i sina anställningskontrakt förflyttningsplikt. Att skattelagstiftning, och tillämpning fortsätter att betrakta nödvändiga vaccineringar som en förmån saknar grund i verkligheten då förflyttning och utlandstjänst är en plikt, inte en förmån. Vaccin är, som utredningen konstaterar, en förutsättning för viss utlandstjänst och i vissa fall även för att överhuvudtaget få viseringar och inresetillstånd till ett antal länder dit tjänsteman och familj anmodas att inställa sig för uppdraget. Förslaget med ett lönetillägg för att kompensera medarbetare är en väg som UPF bedömer som framkomlig för att nå en lösning på ett utdraget och omfattande problem, i närtid. Det framstår som pragmatiskt och genomförbart, samtidigt som det och resonemangen i utredningen därkring, sätter ljuset på paradoxer i skattelagstiftningen. Utredningens överväganden beträffande administrativa kostnader inom utrikesdepartementets personal- och lönehantering är av intresse för att belysa orimligheten i det nuvarande läget. Samtidigt är signifikansen av sådana små och svårbelagda utgifter och tidsåtgång begränsad. Författningsändringarna som också föreslås och resoneras kring är principiellt att föredra, de skulle säkra konsekvens då

¹ [UVA Avtal om utlandstjänstgöring, 2010 \(arbetsgivarverket.se\)](#)

² [URA Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands \(arbetsgivarverket.se\)](#)

utredningens resonemang rörande det motsägelsefulla i att statliga arbetsgivare ska kompensera individer för statliga skatteutgifter är starkt.

* * *

Direkt utsänd som statlig anställd

Utredningens arbete med frågorna kring socialförsäkring och hälso- och sjukvård för direktutsända medarbetare lyfter en intressant problematik. Problemen som berör utrikesförvaltningen är ofta kopplade till politiskt prioriterade och angelägna sekonderingar och tjänstledigheter för uppdrag vid internationella organisationer såsom EU och FN. Det finns en stark ambition från regeringen att öka antalet svenskar inom inte minst EU-systemet och Nato-medlemskapet kommer sannolikt att öka behovet ytterligare och markant.³ Med bl.a. sekonderingar kommer möjligheter till genomslag för svenska utrikespolitiska prioriteringar. Utmaningarna och hindren för individer att efter en sådan tjänstgöring återinträda i tjänst inom utrikesförvaltningen är reella. Möjligheterna för utrikesförvaltningen att tillgodogöra och sätta individens erfarenheter och ta upparbetade kunskaper från den andra tjänstgöringen i bruk måste dessutom förbättras.

Utmaningen rör emellertid förhållandevis få individer och UPF ser risker med att initiera större lagstiftningsarbete i riktning mot generella lösningar på ett möjligen samhällsövergripande problem. Finansieringsfrågorna i förhållande till regionernas utökade ansvar skulle eventuellt ligga i vägen för en snabb lösning på det ursprungliga problemet. Riskerna för utdragna processer och generella invändningar är stora och vi förespråkar därför en lösning som snävt inriktas på individer och medföljare, till utsända med direkt koppling till utrikesförvaltningen.

* * *

Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

En effektiv diplomati baseras på personal med mångårig och bred erfarenhet av diplomatiskt hantverk, något som inte till fullo kan påräknas enbart genom akademiska studier utan i stor utsträckning är erfarenhetsbaserad. Med rotationssystemet inom utrikesförvaltningen skapas omväxling och möjlighet för individer att förkovras och utveckla sina färdigheter under ett långt yrkesliv. För att möjliggöra kombinationen av ett sådant yrkesliv med ett i någon mån normalt socialt- och familjeliv krävs stor förståelse och engagemang hos partner och barn. Den medföljande familjen gör ofta en stor ekonomisk, karriärmässig, social och ibland hälsomässig, uppoffring. Deras insats är samtidigt oundgänglig för att möjliggöra hållbar

³ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 1, s 97
<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/eu-representationen/broschyr-strategi-for-att-oka-antalet-svenskar-som-arbetar-i-eus-forvaltning.pdf> s.3 ff.

bemanning av våra utlandsmyndigheter. Med dessa utmaningar och ett liv i en internationell miljö så blir partnerrelationer över nationsgränserna vanligt förekommande.

Utredningen har undersökt detta och konstaterar att på utrikesdepartementet har var femte utsänd en partner som inte är svensk medborgare. Som UPF underströk i remissvaret för SOU 2020:54 rörande ny migrationslagstiftning finns stora behov av tydliga undantagsbestämmelser i migrationslagstiftningen, för utsända tjänstemän och deras familjemedlemmar, för att undvika individuella bedömningar utifrån synnerliga skäl och andra generella undantag.

Ersättningar enligt de utlandsvillkor som utgår till den utsände tjänstemannen bör räknas som kvalificerande för försörjningskrav för anhöriginvandring. UD-tjänstemän och medföljare förväntas åta sig förnyade utlandsstationeringar utan hänsyn till eventuell kvalificeringsperiod för uppehållstillstånd eller kulturell och språklig förkovran i Sverige. Att förlora sin kvalificeringstid vid utlandsstationering är inte en rimlig ordning och framstår som inkonsekvent av en rad orsaker, bl.a. då den utsända och familjen fortsatt är folkbokförd och skatteskyldig i Sverige.

Det finns därutöver, som utredningen fastslår, risker för att medföljare utan svenskt uppehållstillstånd vid en hastig evakuering eller liknande ej kan följa tjänstemannen och familjen till tryggheten i Sverige. Även folkrättsliga åtaganden måste här beaktas. Riskerna är uppenbara, sentida exempel på evakueringar (Kabul, Bagdad, Khartoum) är tydliga tecken i tiden, en tid där de fysiska osäkerheterna för utsända och familjer ökar och respekten för de folkrättsliga konventioner som ska skydda beskickningar och personal eroderar. De sårbarhets- och säkerhetsmässiga risker, inklusive underrättelsehot, i förhållande till antagonistiska stater och organisationer är även giltiga i denna problembild.

* * *

Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa

Tillgång till adekvata sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa är ett självklart ansvar för den utsändande myndigheten. Utredningen refererar problemen som uppstått genom att Försäkringskassan de senaste åren, utan att några nya förutsättningar framkommit, ändrat sin tillämpning av Sveriges och EU:s regelverk rörande utfärdande av så kallade S1-intyg. Detta skapar svåröverskådliga problem för utrikesförvaltningens utsända och familjer i regionen och kompetensförsörjningen inom UD:s rotationssystem samt i förlängningen risker för hälsa och liv. Arbetsgivarens ansvar för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö har såväl lagliga som moraliska dimensioner.⁴ De moraliska aspekterna gör det svårt att bortse från detta ansvar för utsända individer på svenska

⁴ Arbetsmiljölagen (1977:1160) §1

arbetsplatser i utlandet. Utredningen har tydligt sammanfattat riskerna och bakgrunden till nuvarande ordning. UPF har gjort omfattande ansträngningar för att kartera situationen, informera utsända samt påverka beslutfattare inom såväl svenska myndigheter som i EU-systemet. Vi vill framhålla även säkerhetsmässiga risker som kommer med dagens ordning. I ett försämrat säkerhetsläge där sårbarhetsfaktorer och även familjemedlemmars utsatthet för påtryckningar är del i säkerhetsmedvetandet och prövningarna kan den lösning som vi vet förekommer där utsändas barn skrivs in i lokala hälso- och sjukvårdssystem medföra risker. Så även av verksamhetsskäl uppskjutna hälsokontroller där medarbetare avstår från kostsamma och tidskrävande resor till Sverige för tex mammografiundersökningar. Riskerna för hälsan är betydande.

UPF vill även understryka att arbetsgivaren också har kollektivavtalsreglerade skyldigheter enligt UVA-avtalet om att utsända och familjer ska ges ersättning för fullgod vård jämförbar med den allmänna svenska sjukvården.⁵ Att enskilda ska tvingas till stora ekonomiska utlägg och ställas inför invecklade, utdragna och osäkra återbetalningsprocesser måste anses vara bortom avtalets och möjligen även lagstiftningens principer. Att olika juridiska instanser upprepat, som utredningen refererar, gör andra bedömningar än Försäkringskassan vad avser tillämpning av regelverket, bidrar inte till att upprätthålla bilden av svensk statsförvaltning, och i förlängningen vår rättsstat som konsekvent. Ej heller vår efterlevnad av EU-rätten.

Sammanfattningsvis delar vi utredningens bild av den allvarliga situationen och beklagar att utredningens uppdrag inte innefattar att föreslå lösningar. UPF anför sålunda att den allvarliga, och som utredningen konstaterar även hälsohotande, situationen kräver en lösning inom kort. Att Försäkringskassan återgår till tidigare rutin och därmed följer EU-rätten och samtliga andra EU-länders praxis är en rimlig åtgärd som torde kunna vidtas utan dröjsmål.

⁵ UVA §15