

Diplomati och demokrati

Politisering av svenska och amerikanska ambassadörer



Oscar Bedman
Viggo Dahl

Abstract

Rollen som ambassadör betraktas som en prestigefylld position med stort diplomatiskt ansvar. I och med att chefsposten är prestigefylld och att det är regeringen som utser positionerna finns det en risk att tjänsterna politiseras för att påverka verksamheten och göra styrningen lättare eller för att belöna trogna medarbetare. Vi vill undersöka utsträckningen av denna politisering av ambassadörsrollen, där politisering definieras som en avvikelse från användningen av meritokratiska principer. Genomförandet av studien ur Sveriges respektive USA:s ambassadörer i de europeiska staterna har visat på att de allra flesta svenska ambassadörer inte har en tydlig koppling till styrande partier utan verkar vara rekryterade utifrån meriter. Det finns likheter i de respektive författningarna om hur en ambassadör bör tillsättas, men det finns uppenbara skillnader när författningen tolkas i praktiken, som kan härledas till politisk kultur och politiska normer. Slutligen diskuteras den demokratiska problematiken och andra aspekter av en politiskt tillsatt ambassadör.

Nyckelord: Ambassadörer, Politisering, Sverige, USA, Tjänstemän, Politisk tillsättning, Utnämning.

Antal ord: 9829 inkl. referenser i löpande text.

Innehållsförteckning

1.0 Inledning	1
1.1. Problemformulering.....	1
1.2 Syfte.....	2
1.3. Frågeställning.....	3
1.4 Avgränsning.....	3
2.0 Bakgrund	5
2.1. Den svenska ambassadörens roll som tjänsteman och diplomat.....	5
2.2 Utnämning av högre tjänstemän i Sverige.....	5
2.3 Utnämning av ambassadörer i Sverige.....	7
2.4 Utnämning av ambassadörer i USA.....	7
2.5 Den demokratiska problematiken hos tjänstemän.....	8
3.0 Teoribakgrund	10
3.1 Vad är politisering?.....	10
3.1.1 Politisering som en avvikelse från meritokratiska principer.....	12
4.0 Metod	13
4.1 Komparativ design och dess fallgropar.....	13
4.2 Idealtyper och våra segment av de politiserade ambassadörerna.....	13
4.3 Materialinsamling.....	15
4.4 Validitet och reliabilitet.....	15
4.5 Problematiken med att upptäcka och undersöka politisering.....	17
5.0 Resultat	19
5.1 Resultat av svenska europeiska ambassadörer.....	19
5.2 Resultat av USA:s europeiska ambassadörer.....	20
6.0 Diskussion	21
6.1 Den svenska ambassadören.....	21
6.2 Den amerikanska ambassadören.....	24
6.3 Likheter och skillnader i författningen om politisk tillsättning.....	25
7.0 Slutsats och vidare forskning	27
7.1 Politisering och problematik.....	27
7.2 Vidare forskning.....	28
8.0 Referenser	30
8.1 Tryckta källor	30
8.2 Elektroniska källor	31
9.0 Bilagor	34
9.1 Empirisk undersökning av indikatorer på politisering hos Sveriges ambassadörer i Europa.....	34
9.2 Empirisk undersökning av USA:s politiskt tillsatta ambassadörer i Europa.....	37

1.0 Inledning

Sverige är ett land som är engagerat i den internationella diplomatin. Genom ett stort antal ambassader och beskickningar runt om i världen samt flera inhemska förbund med mål att främja det internationella utbytet och diplomatin har Sverige utmärkt sig på den internationella scenen. Sverige har idag diplomatiska förbindelser med nästan alla självständiga stater i världen. I ungefär hälften av dessa har Sverige en diplomatisk representation. Alla ambassadörer är underställda Utrikesdepartementet och är en typ av tjänstemän. Positionen har hög prestige och kräver specifika kunskaper. Ändå förekommer ibland ambassadörer i media som har en helt annan bakgrund än den som påtalas.

1.1 Problemformulering

I januari 2020 bekräftade en intern källa att Utrikesdepartementets personalavdelning beslutat om att tidigare partiledaren för Liberalerna Jan Björklund ska få posten som ambassadör för Sverige i Rom. Ambassadörsposten i Rom har innehafts av flera tidigare liberala ledare, som exempelvis Ola Ullsten och Carl Bildt den äldre. Tidningen Fokus skrev den 14 januari: ”Snacket inom Liberalerna har varit att Jan Björklund väntat på en belöning av S-ledaren i form av en tjänst som passar honom. Fokus erfar nu att detta jobb blir som ambassadör i Rom.” (Törnmalm, 2020). Det framgår att Jan Björklund med största sannolikhet fått sin position i Rom inte för att han är en välutbildad diplomat, utan på grund hans partipolitiska kontakt med S-ledaren. Det väcker frågor om den politiserade tjänstemannens roll och vilka demokratiska implikationer som denna typ av belöning, rekrytering eller befordran innebär. Hur väl stämmer det överens med de demokratiska principer vi har i Sverige?

Ambassadörer i Sverige är offentliga tjänstemän tillsatta av regeringen. I regeringsformen står det att tjänstemän endast ska utses på sakliga grunder, ”såsom utifrån förtjänst och skicklighet” (Kungörelse 1974:152, 12 kap 5§). Ambassadörsposten är en viktig och prestigefylld position och har därför en jämförbar ställning med andra av regeringen tillsatta positioner såsom generaldirektörer och landshövdingar (Hysing & Olsson 2012, s. 61). Dessa positioner finns för att utföra uppgifter å medborgarnas vägnar och ska rekryteras enligt förtjänst och skicklighet för att utföra sitt uppdrag. Den länge aktiva utrikespolitiska tjänstemannen Sven Hirdman skriver i sin självbiografi att ens komma in på UD på 1960-talet var allmän erkänt som svårt. För att få en motsvarande provperiod krävdes en juridisk examina, ha sex månaders arbetspraktik med internationell inriktning i bagaget, kunna engelska och franska och även gärna ett tredje språk (2015, s. 12). Detta som kvalifikationer innan skriftliga

prövningar och utfrågningar av en antagningskommission bestående av högre tjänstemän. Kvalifikationerna för att komma in på UD är och var höga, och för att få jobbet som ambassadör krävdes många år i trogen tjänst. Hirdman beskriver konkurrensen om dessa chefsposter ute på ambassaderna som ”frustrerande” (2015, s. 15). Frustrerande, menar Hirdman, med tanke på att partipolitiska sympatier och personliga relationer med regeringsmedlemmar ofta vägdes in i tillsättningen av ambassadörsposten. Politiseringen av tillsättningen beskrivs som successivt ökande från 70-talet och framåt (ibid., s. 16).

Frågan är hur långtgående denna politisering är idag gällande ambassadörer. Peter Ehn förklarar att tjänstemännens tidigare bakgrund som bland annat statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunniga, planerings- och stabschefer samt informationssekreterare kan spela roll i tillsättningen av chefspositioner, så som ambassadörer (2016, s. 341). Politiseringen innebär i vissa fall att grunderna ”förtjänst och skicklighet” dras till sin spets och kan ge styrande regering möjligheten att använda dessa tillsättningar för att gynna sitt eget intresse och säkra sin maktutövning över byråkratin (Rouban 2012, s. 384). Politiseringen blir därmed problematisk för demokratin då de folkvalda använder sin utnämningssmakt för att påverka förvaltningen och dess tjänstemän. En påverkan som medborgare inte kan hindra eller motsätta sig enligt demokratiska regelverk (Hysing & Olsson 2009, s. 64). Å andra sidan, har en ambassadör utnämnts på grund av deras politiska bakgrund kan de troligtvis besitta viss politisk erfarenhet som kan vara till gagn för att utföra arbetet. Hirdman beskriver sina samtjänstgöringar som tjänsteman inom myndigheter och Försvarsdepartementet och att de samlade erfarenheterna har gjort honom till en bättre UD-tjänsteman (2015, s. 14). Ambassadörsrollen är en roll som i mindre utsträckning har granskats i frågan om politisk tillsättning. Därför anser vi att politiseringen av dessa tjänstemän är en viktig aspekt i politikens påverkan på byråkratin, eftersom vi antar att det till syvende och sist påverkar medborgarna.

1.2 Syfte

Vi vill göra den här undersökningen för att belysa en aspekt av politisering av svenska tjänstemän som vi upplever är problematisk ur en demokratisk synvinkel. När media berättar om tillsättningar av andra viktiga tjänstemannapositioner brukar debatten om politisering blossa upp, oftast gällande generaldirektörer. Debatten brukar kretsa kring att tillsättningen inte är meritokratisk utan att partikontakter och lojalitet går före vid val. Samma problematik finns vid tillsättning av Sveriges ambassadörer. Även denna tillsättning förekommer ibland i media men endast då det är ett allmänt kända namn såsom Jan Björklund, Håkan Juholt eller Erik

Ullenhag (Törnmalm, 2020). Vi vill därför göra en noggrannare undersökning av Sveriges ambassadörers politiska bakgrund och deras eventuella politiska tillsättning. Med den informationen vi får fram vill vi problematisera och diskutera tillsättningen av ambassadörer och jämföra med tillsättning av andra liknande tjänstemannapositioner och den tillsättningsprocessen som sker i USA.

1.3. Frågeställning

Det ställs höga krav på ambassadörens kompetenser för att dels representera sin stats intressen och dels upprätthålla de relationer som är nyttiga för staten i fråga. Att ambassadören ska vara kompetent nog att hantera sina uppgifter ligger i mångt och mycket på den makt som tillsätter denne. Det är i denna process som eventuell politisering sker. Även om politiseringen kan ske efter tillsättningen är det under utnämningssprocessen som kandidatens kompetens kan åsidosättas till fördel för dennes politiska bakgrund och erfarenheter. Sådan tillsättning kan påverka tjänstemannarollen och förändra utlandsmyndighetens uppdragsarbete, vilket kan påverka verksamheten negativt. För att ta reda på hur politiseringen ter sig i såväl Sverige som USA, har uppsatsen formulerat följande frågeställning:

- Vad innebär politisering av de svenska ambassadörernas tjänstemannaroll, och vilka likheter och skillnader finns det i rekryterings- och tillsättningsprocessen jämfört med de amerikanska ambassadörernas tillsättning?

1.4. Avgränsning

Som en första avgränsning i arbetet har vi valt att enbart samla information om Sveriges ambassadörer i Europa. Med Europa räknar vi de stater som i huvudsak inte befinner sig på andra kontinenter (Azerbajdzjan, Cypern, Kazakstan och Turkiet i detta fall). Ryssland är i detta avseende medräknat. Ytterligare en avgränsning i denna punkt är att det enbart är ambassaden i staten som behandlas. Generalkonsulat eller honorärkonsulat är inte medräknade.

En andra avgränsning är att vi inte har Sveriges ambassadörer i mellanstatliga organisationer medräknade. Anledningen till att vi inte undersökt ambassadörer på internationell skala, ambassadörer i mellanstatliga organisationer eller tjänstemännen på generalkonsulat är i mån av tid och resurser. Vi är medvetna om att utfallet hade kunnat bli annorlunda med ett större urval på internationell nivå.

En tredje avgränsning vi har gjort är vid utgallringen av ambassadörerna, vi har specifikt undersökt deras tidigare befattningar i deras yrkesliv. Vi är föga intresserade av att värdera deras befintliga eller icke-befintliga politiska engagemang utan att se en koppling till tidigare tjänster inom partipolitiken. Offentliga tjänstemän har rätt till politiska åsikter och att verka partipolitiskt (Hysing & Olsson 2012, s. 57), och vi respekterar detta. Ändock är det av relevans att belysa detta enligt ramen för vad som kan antyda politisering, nämligen tidigare tjänster så som statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunniga, planerings- och stabschefer samt informationssekreterare eller personliga kontakter inom politiken (Ehn 2016, s. 341).

En ytterligare avgränsning är att informationen rörande ambassadörer och deras ambassader är inhämtat från statliga webbsidor. På liknande sätt är informationen om de amerikanska ambassadörerna samt hur de är tillsatta inhämtat från den amerikanska yrkesmässiga organisationen American Foreign Service Association. Det gör att undersökningen har fått förlita sig på officiella sekundärkällor och den informationen som redovisas av staterna. Brist på insyn eller information om ambassadörernas bakgrunder blir därför en faktor som vi tar i beaktning, och beskriver mer utförligt under avsnitt 4.4.

2.0 Bakgrund

Nedan presenteras mer bakgrund om vad en ambassadör fyller för funktion, vad regeringsformen nämner om utnämningar samt hur denne tillsätts och vad det innebär i ett demokratiskt samhälle. I en svensk kontext har högre chefsposter inom statsförvaltningen kritiserats för att vara politiskt tillsatta, framförallt generaldirektörer och landshövdingar, och därför ägnas ett avsnitt åt att presentera andra chefsposter än specifikt ambassadören som kontrast. Slutligen presenteras även den amerikanska ambassadörens roll, historiska bakgrund och den författning som tillsättningen måste förhålla sig till.

2.1 Den svenska ambassadörens roll som tjänsteman och diplomat

En utlandsmyndighet, eller ambassad, är Sveriges högsta diplomatiska representation i ett land. Ambassadören är samtidigt Sveriges främsta officiella representant i samma land och dennes arbetsgivare är Utrikesdepartementet (Utrikesdepartementet, 2015). Ambassadören är således den främsta officiella tjänstemannen på utlandsmyndigheten och leder de övriga tjänstemännen från andra myndigheter och departement som befinner sig i landet på uppdrag (ibid., 2015). Utlandsmyndigheterna är svenska statens representation i utlandet och deras uppdrag är att tjäna hela Sverige - inte bara UD:s myndighetsuppdrag (Hirdman 2015, s. 283). Ambassaderna fyller en praktisk funktion vad gäller stöd i krig och kris, såväl som för svenska medborgare och vid biståndsarbete, men fyller också en funktion att värna svenska intressen i landet (ibid., s. 283). Ambassadören, som den främsta tjänstemannen i detta scenario, har ett stort ansvar i att ha omfattande och nyttiga kontakter i anställningslandet (ibid., s. 284) och det ställer krav på ambassadören att vara kompetent nog att verkställa dessa beslut.

2.2 Utnämning av högre tjänstemän i Sverige

Andra grupper av tjänstemän där politisering förekommer i Sverige är bland annat landshövdingar, generaldirektörer och andra myndighetschefer. Utnämningsmakten till alla dessa poster finns, precis som i ambassadörernas fall, hos regeringen. Inga tjänstemän kan vara helt opolitiska, och likt vanliga medborgare har de både rätt och möjlighet att delta i partipolitiskt arbete eller ha partisympatier (Hysing & Olsson 2012, s. 57). Däremot så är de tjänster generaldirektörer utför, precis som ambassadörer, kopplade till en viss sektor och kräver en viss kompetens och erfarenhet. En demokratisk och föränderlig förvaltning måste kunna påverkas av sittande demokratiskt valda regering. Risken finns att valda politiker väljer

att använda sin utnämningssmakt som belöningsystem för kollegor eller för att effektivare kontrollera förvaltningen. Gränserna är komplicerade då många som har jobbat partipolitiskt kan ha betydande erfarenhet inom ett visst område, men då utnämningsprocessen är sluten, finns inte tillgänglig information som kan återberätta varför just denna person valdes (ibid., s. 61).

Landshövdingar är statens företrädare i alla svenska län, dessutom är de företrädare för länet mot staten, näringslivet och allmänheten (Statskontoret 2010, s. 68). Landshövdingarna har därför en dubbel representation i förhållande till staten. Landshövdingar är nästan alltid tidigare politiker eller tjänstemän med stark koppling till politiken (ibid., s. 102). Samtidigt så är rollen så pass representativ att mindre makt är kopplat till positionen, men tjänsten innebär höga skattebetalda löner och residens och man kan se det demokratiska problemet i att valda politiker använder dessa positioner som belöning för "trogen tjänst till partiet" (Hysing & Olsson 2012, s. 61).

Generaldirektörer är en tjänst vars politisering i större utsträckning ifrågasatts. Flera regeringar har kritiserats för att tillsätta sina egna sympatisörer på poster med vikt för att få förvaltningen att vara mer följsam men även för att ha "sina egna" på strategiska positioner inom förvaltningen om man skulle förlora makten i nästa val (Hysing & Olsson 2012, s. 61). Formellt ska tjänsterna utses utifrån "förtjänst och skicklighet" såsom regeringsformen anger, men Hysing & Olsson påtalar att ungefär en av tre generaldirektörer har en politisk bakgrund (2012, s. 61). Det har förekommit diskussioner att göra dessa utnämningar mer politiska och på så sätt byta ut varje direktör efter valet, ett så kallat spoils system likt det som finns i USA. Det finns dock idag en relativt etablerad samsyn mellan partierna där det är ovanligt att förslag på att förändra utnämningssmakt framkommer (ibid., s. 61).

Det finns även en ytterligare problematik med politisering av generaldirektörer. En av generaldirektörernas och myndigheternas uppgifter är att tillhandahålla väl underbyggd information som ska fungera som beslutsunderlag för regeringen. För att kunna fatta professionella och effektiva beslut underlättar det att informationen är korrekt. Risken vid politiserad tillsättning kan vara att generaldirektörer levererar den informationen som regeringen vill ha istället för det som är sant. Antingen för att öka möjligheter för framtida befordran eller för att på kort sikt inte motarbeta sina partivänner. Men skadan kan bli stor för regeringens verksamheter om rätt och fullständig information inte framkommer. Tjänstemän försöker föra fram det de tror politiker vill höra och undanhåller på så sätt information.

2.3 Utnämning av ambassadörer i Sverige

Sverige har idag, år 2020, utlandsmyndigheter med ambassader, representationer, delegationer och generalkonsulat i 98 länder. Ambassadörerna utses av sittande regeringen. Ambassaden är den svenska statens representation i utlandet och skall betjäna hela Sverige och ambassadören är som chef direkt ansvarig för att upprätthålla representationen i landet (Hirdman 2015, s. 283). Det finns inga egentliga recept på hur ambassadören ska gå tillväga, utan arbetet tar landets kultur, språk, normer och relation till Sverige i beaktning för hur ambassadören agerar på bästa sätt (ibid., s. 283).

Den f.d. utrikesministern Margot Wallström (S) svarade i en skriftlig fråga att utnämningen av ambassadörer föregås av en ”sedvanlig beredningsprocess i Regeringskansliet” där regeringen utser den person som har ”erfarenhet och de kvalifikationer som bedöms lämpliga” (Riksdagen, 2017). Likt utnämningen av statliga tjänstemän i regeringsformen (12 kap 5 §) lämnas de direkta kvalifikationerna utanför till förmån för fri tolkning. I detta fall är det regeringen som utnämner ambassadörer och gör så enligt sin fria tolkning på vad som bedöms som lämpliga kvalifikationer. Denna brist på insyn i rekryterings- och tillsättningsprocessen av höga chefsposter inom förvaltningen är något som har kritiserats för att inte vara tillräckligt transparent (TI Sverige, 2006; Hysing & Olsson 2012, s. 61).

2.4 Utnämning av ambassadörer i USA

Amerikanska ambassadörer till stater som USA har ett diplomatiskt utbyte med utses av presidenten. Utnämningen från presidenten måste bekräftas av den amerikanska senaten, och likt regeringsformens 12 kap 5 § kan presidenten utse ambassadörer baserat på förtjänst och skicklighet som presidenten behöver motivera (22 USC Ch. 52, § 3944). Ambassadörerna jobbar på uppdrag av presidenten, ett så kallat spoils system, vilket betyder att de kan bli av med sin position med kort varsel (ibid). Utnämningar och tillsättningar förändras därför ofta på grund av nya uppdrag eller vid pension. Processen med bekräftelse från senaten efter nominering tar ofta lång tid och detta påverkar tillsättningen, som ofta leder till att nominerade ambassadörer är i tjänst utan att vara formellt bekräftade. Utnämnings- och bekräftelsesystemet samt en stor del politiska tillsättningar gör att en amerikansk ambassadör i genomsnitt sitter på sin post i 3 år. På vissa kritiska positioner i länder som Irak och Afghanistan kan perioderna vara kortare och är därför i genomsnitt närmare två år. Presidentvalet var fjärde år påverkar också att vissa platser inte är tillsatta och att bekräftelse från senaten i vissa fall inte blir av. I

vissa fall sitter politiskt nominerade därför kvar på positionen fram till valet. Dessutom tar det oftast längre tid för senaten att bekräfta en politiskt nominerad än en nominerad karriärdiplomat. Det råder även en större politisk och social enighet kring att tjänsten tillsätts politiskt jämfört med i Sverige. Personer som stöttar presidentkampanjen ekonomiskt kan vara en avgörande faktor i praktiken, och chefspositionen blir en slags belöning för stödet (Jett 2014, s. 148). Rollen som representant är samtidigt, precis som i Sverige, representativ för hela landet och betalas med skattemedel (ibid., s. 48).

Processen med att dela ut ambassadörsposter till politiska vänner och stöttare istället för karriärambassadörerna blev allt vanligare under Reagans period som president. 1980 förtydligades *The Foreign Service Act* som föreskrev att presidenten vanligtvis ska utnämna ”foreign service officers” till ambassadörer och inte politiska *supporters* (22 USC Ch. 52, § 3944). Men under Reagans första mandatperiod utsågs nästan lika många politiska *supporters* som ”foreign service officers” (Office of the Historian, u.å.). Just Reagan-periodens större andel politiska utnämningar möttes av mycket kritik från diplomatkåren som anklagade Reagan-administrationen för att inte visa respekt för de många utbildade diplomater som är verksamma inom den amerikanska utrikestjänsten (ibid., u.å.), men idag är det mer accepterat med politiskt tillsatta ambassadörer.

Tillsättningen har även kritiserats på grunden av att delar av de individer som utses till ambassadörer inte har de kunskaper som krävs, medan att vissa av de företagsledare och politiska vänner som sedermera blivit ambassadörer har gjort bra ifrån sig i arbetet mellan länderna. Samtidigt finns det exempel där okunniga ambassadörer kritiserats för att ha utsatt USA:s representation för förnedring genom sitt agerande. Ett sådant agerande påverkar, enligt kritiken från en rapport, hela den diplomatiska kårens prestige utomlands (American Academy of Diplomacy 2015, s. 11).

2.5 Den demokratiska problematiken hos tjänstemän

I den här studien tittar vi på den demokratiska problematiken med politisering av ambassadörer. Demokrati är dock ett oerhört brett begrepp och svårt att precisera. Därför har vi inom uppsatsens ramar valt att definiera begreppet demokrati på en viss nivå. För att förenkla kommer vi att utgå från en del av den definitionen som anges hos den svenska Nationalencyklopedin. En av de centrala punkterna som definierar en liberal demokrati är att offentliga uppdrag ska vara öppna för alla sökanden (Nationalencyklopedin, 2020). En

demokratisk tillsättning av offentliga tjänstemän ska utifrån definitionen och regeringsformen ske enligt förtjänst och skicklighet för att vara så demokratisk som möjligt.

Politiskt tillsatta tjänstemän blir utifrån det perspektivet icke-demokratiskt tillsatta därför att de inte har konkurrerat på samma villkor för att få positionen. Det centrala i kritiken går ut på att ambassadörpositionen är en hedersposition som kräver kompetens inom bland annat diplomati, internationella relationer samt språk. De två centrala problemen blir; att politiskt tillsatta ambassadörer inte alltid innehar rätt kompetens och missgynnar uppdraget och på så sätt medborgarna, samt att folkvalda politiker använder offentliga medel och prestigefyllda positioner som belöningsmakt för politiska sympatisörer eller vid politiska kompromisser och förhandlingar (Ehn 2016, s. 342).

Den politiserade tjänstemannen kan dock ställa till problem för själva förvaltningen, för medborgarna eller för de folkvalda politikerna. Den offentliga förvaltningen ska enligt den parlamentarisk-demokratiska styrningskedjan genomföra de folkvalda politikernas beslut så effektivt som möjligt och politikerna ska bära ansvaret för besluten. Men tjänstemännen har även tre viktiga demokratiska funktioner som kan påverkas av politisk tillsättning: förvaltningens återhållsamhet, kontinuitet och trovärdighet. (Hysing & Olsson 2012, s 64-67). Förvaltningens återhållsamhet syftar på den långsamma och återhållande verkan som förvaltningen har mot politiken. Tjänstemännen har ett större fokus på stabilitet och måttfull förändring än i den mån politikernas förslag vill förändra. Den återhållande funktionen kan vara både skadlig eller nyttig i olika situationer men för politikerna ses det ofta som ett fördröjande hinder. Politisering av den typen av tjänster kan underlätta implementering och hastigheten på implementering av beslut, vilket kan gynna politikerna. Visar sig beslutet vara ogenomtänkt och opraktiskt så kan politiseringen påverka verksamheten negativt (ibid., s. 65).

Den kontinuerliga förvaltningen är särskilt problematisk vid politisering. Om ett parti besätter många av förvaltningens platser politiserat så kan många av dem sitta kvar även om regeringen skulle förändras vid kommande val (ibid., s. 66). De tjänstemännen som sitter kvar under den nya regeringen kan därmed påverka verksamheten och med det den nya demokratiskt valda regeringens politik. Påverkan från tjänstemännen på verksamheten kan förhindra effektivt styre och leda till den tredje problematiken, en trovärdig förvaltning. Med det menas den vikt vid att förvaltningen åtnjuter ett högt förtroende bland medborgarna för att fungera effektivt, både i kommunikationen med medborgarna men även för att beslut och rekommendationer ska följas och att nya rekryteringar till verksamheten ska hålla en hög nivå vad gäller professionellt agerande och opartiskhet (ibid., s. 66).

3.0 Teoribakgrund

3.1 Vad är politisering?

Politisering av statsförvaltningen i västvärlden har varit ett omdiskuterat ämne sedan 1980-talet, både inom statsvetenskaplig forskning såväl som i samhället. Att politiska tjänstemän numer tar plats som rådgivare, samordnare och utredare - och gör så i allt större utsträckning - innebär att denna rollen får ett alltjämt större växande inflytande över politiska beslut. Inom statsvetenskaplig forskning har en del av diskussionerna behandlat huruvida förvaltningen politiserats i allt högre grad (Ivarsson & Westerberg 2009, s. 325). Att hävda att förvaltningarna i västvärldens stater generellt politiserats i allra högsta grad är dessvärre problematiskt och mer komplext än så. Rouban menar att det är omöjligt att studera politiseringen i landet utan att ta hänsyn till de sociala, kulturella och historiska aspekterna inom landet som studeras (2012, s. 380). Politisering är inte heller något stagnerat tillstånd utan är föränderlig över tid (ibid., s. 381). I Sveriges fall har andelen politiska tjänstemän växt markant sedan mitten på 1970-talet. Ett exempel är Regeringskansliet, som under åren 1975-2008 såg en ökning av politiska tjänstemän från 25 till 139 stycken (Ivarsson & Westerberg 2009, s. 324).

Hur pass politiserad en statsförvaltning är skiljer sig åt i staterna som undersöks, men Rouban (2012) beskriver att det finns tre generella dimensioner av vad politisering är och hur det uttrycks.

Det första synsättet är att politisering är deltagande i politisk auktoritet. Med det menar Rouban att tjänstemännen utövar, anpassar och förklarar de politiska beslut som den styrande majoriteten bestämmer. Tjänstemännens uppdrag är att verka efter de politiska besluten som bestäms av politiken, och därmed är också en del av den politiska makten (2012, s. 382). Ivarsson & Westerberg kallar denna typen av politisering för förvaltningspolitisering och menar att synsättet berör gränsdragningen mellan ”policyskapande politiker och förmodat neutrala byråkrater” (2009, s. 326). Förvaltningspolitisering i detta fall innebär att makten förskjuts i viss grad från politiker till förvaltningens tjänstemän i och med ett ökat aktivt deltagande i processerna (ibid., s. 326).

Det andra synsättet på politisering är att tjänstemännens karriärer och arbete beror mer på politiska normer än på professionella normer (Rouban 2012, s. 384). Med det innebär att politisering är ett sätt att ge gentjänster till politiskt allierade, oavsett tjänstemannens tidigare erfarenheter eller kompetens. Det är något som Ivarsson & Westerberg beskriver som en

avvikelse från meritokratiska rekryteringsprinciper (2009, s. 325). Kärnan i detta synsätt är den politiska utnämnings- och rekryteringsprocessen. Att befodra, rekrytera, belöna eller straffa tjänstemän baserat på politiska kriterier kan också benämnas som partipolitisering (ibid., s. 325). Detta synsätt är mer synligt för allmänheten och regeringar som utnämner tjänstemän baserat på politiska kriterier och kan bli föremål för kritik och offentlig debatt. Det här synsättet av politisering är oftast det som diskuteras och kritiseras i media (ibid., s. 325-326) och kan i förlängningen innebära legitimitets- och förtroendeproblem för regeringen (Rouban 2012, s. 388). Denna typ av politisering är problematisk, i att det är svårt att bevisa att en person utnämns eller belönats enbart på grund av dess politiska bakgrund (Grønnegård-Christensen 2004, s. 19). En stark indikator, menar Grønnegård-Christensen, är om personen tidigare har haft en politisk karriär och sedermera tilldelats tjänsten som högsta tjänsteman inom en given förvaltning (ibid., s. 19).

Det tredje synsättet av politisering fokuserar mer på tjänstemännens roll som medborgare och väljare. Politisering här ses som förhållandet mellan landets politik och tjänstemännens politiska övertygelse och de svårigheter en tjänsteman har att verkställa ett politiskt beslut som går på tvärs mot dennes egna politiska övertygelse (Rouban 2012, s. 389). Denna typ av tjänsteman benämns som en aktivist som inte längre är en neutral tillämpare av politiska beslut utan handlar utefter dennes egna ideal och personliga värden (Hysing & Olsson 2012, s. 106).

Ivarsson & Westerbergs observationer och iakttagelser om vad politisering innebär och hur det används i litteraturen är för oss intressanta. För det första nämns att det är ett begrepp med flera innebörder (2009, s. 328). Detta har vi illustrerat i stycket ovan. För det andra undersöks politisering oftast på de allra högsta positionerna inom förvaltningen (ibid., s. 328). För att bemöta detta har vi istället riktat in oss mot en grupp högt uppsatta tjänstemän som sällan undersökts i sammanhanget, nämligen ambassadörer. För det tredje anser författarna begreppet vara underutvecklat, i den meningen att graden av politisering har olika dimensioner (ibid., s. 328). Det är något som även Rouban instämmer i, och menar att man måste ta hänsyn till de sociala, kulturella och historiska aspekterna inom landet som studeras (2012, s. 380) samt att det är nästintill omöjligt att kontrollera alla variabler som kan påverka politiseringen av tjänstemännen (ibid., s. 390). Den fjärde och sista iakttagelsen är att det är imperativt att definiera och precisera sin egen användning av politisering, samt att man måste diskutera i vilket sammanhang man ska använda begreppet (Ivarsson & Westerberg 2009, s. 329). I nästa avsnitt beskrivs vilket definition som denna uppsats avser använda.

3.1.1 Politisering som en avvikelse från meritokratiska principer

Den innebörden som används i uppsatsen och som vi ämnar att använda i undersökningen är det som Ivarsson & Westerberg beskriver som ett skifte från meritokratiska principer till rekrytering, utnämning, belöning och urval baserat på politiska meriter - eller partipolitisering (2009, s. 325). Det är också det som Rouban beskriver som sitt andra synsätt (2012, s. 384). Det är även den definitionen som oftast ses i offentliga debatter och som innebär att tjänstemän rekryteras, belönas eller utnämns baserat på deras (parti)politiska meriter (Ivarsson & Westerberg 2009, s. 325). Trots att Sverige traditionellt sett rekryterar tjänstemän baserat på deras meriter går det att förnimma vissa tjänstemän som är politiserade. Det är en relativt liten majoritet i Regeringskansliet i form av bland annat statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunniga, planerings- och stabschefer samt informationssekreterare (ibid., s. 329; Ehn 2016, s. 341).

Att vara politiskt tillsatt innebär inte nödvändigtvis att tjänstemannen tidigare varit medlem i ett visst politiskt parti. Det kan räcka med att ha jobbat i en organisation som har någorlunda starka relationer till ett visst parti, eller att ha personliga kontakter inom ett visst parti, för att det ska ses som en politisk tillsättning i mer eller mindre grad (Ehn 2016, s. 342). Svårigheten med att avgöra om politiska utnämningar ligger snarare i att bevisa att en tjänsteman i praktiken är politiserad. Politiskt engagemang och samstämmiga värderingar med partier i vissa frågor betyder nödvändigtvis inte att tjänstemannen är politiserad (Hysing & Olsson 2012, s. 57; Ivarsson & Westerberg 2009, s. 328; Ehn 2016, s. 342). Rouban menar att det kan till och med vara logiskt att vissa tjänstemannaposter är politiserade, då de är strategiskt viktiga för regeringen och kan ge större verkställande makt (2012, s. 384). Att offentliga tjänstemän har rätt till politiska åsikter och att medverka i partipolitiska sammanhang gör avgörandet huruvida en tjänsteman är politiserad tämligen diffus. Det finns endast indikatorer på politiseringen som nödvändigtvis inte behöver betyda att det de facto är på det viset. Några av indikatorerna är om personen tidigare har haft en politisk karriär och har efter det fått en högre tjänstemannapost (Grønnegård-Christensen 2004, s. 19) samt om personen har kontakter och relationer till ett parti eller deras medlemmar (Ehn 2016, s. 342).

4.0 Metod

Under detta kapitel beskriver vi de metodval som vi har gjort och den undersökning som har utförts samt hur materialet har inhämtats. Vidare följer en diskussion om reliabiliteten och validiteten i arbetet. Slutligen följer en diskussion om problematiken med att undersöka politisering på detta sätt.

4.1 Komparativ design och dess fallgropar

Studiens syfte att belysa politiseringen av ambassadörer i Sverige och USA föranleder oss till att använda en jämförande design i undersökningen. Komparativ design innebär att man använder två snarlika eller identiska metoder för att undersöka två kontrasterande fall eller situationer (Bryman 2004, s. 53). Denna design kan användas i både kvalitativa- och kvantitativa studier, samt i studier där gränsdragningen inte alltid är självklar, vilket gör det till en flexibel design (ibid., s. 53). Studien i denna uppsats jämför både Sveriges och USA:s europeiska ambassadörer baserat på en sekundäranalys av deras data från deras respektive Utrikesdepartement, som sedan sammanställs och presenteras i *5.0 Resultat*.

Fallgroparna av komparativ design ligger i mångt och mycket i själva jämförbarheten. Viktigt att påpeka är att datan som vi har använt kommer från respektive stats officiella hemsidor. I kombination med att vi jämför svenska och amerikanska ambassadörer i samma antal europeiska stater blir det insamlade underlaget komparativt. Syftet är att få en djupare förståelse för vilka demokratiska implikationer staternas olika politiska system och tillsättning av ambassadörer innebär. Dock finns det viss problematik kopplat till att jämföra två stater på detta vis. Hänsyn måste tas i förhållande till dessa staters skillnader av politiskt system och skillnader i hur ambassadörerna tillsätts innan en fullständig jämförelse kan göras.

4.2 Idealtyper och våra segment av de politiserade ambassadörerna

Idealtyper är ett begrepp som populariserades av Max Weber. Dessförinnan användes begreppet ursprungligen för att beskriva de generella dragen eller koncepten som är typiska för en stat, ett samhälle eller en institution (Blaikie & Priest 2017, s. 104). Webers vidareutveckling av idealtypen kom snarare att handla om en slags måttstock som kan placeras mot undersökningsobjektet på en abstrakt nivå. Syftet är att reducera ned osäkerheten som finns i

samhällsvetenskapen och att istället skapa sammanfattande karaktärsdrag för en viss byråkrati, process eller ett visst område (ibid., s. 105). Blaikie & Priest menar att teorin i sin ursprungsform handlade om ”*typiska (sociala) aktörer involverade i typiska (sociala) processer i typiska (sociala) kontexter*” (2017, s. 107). Idealtyperna ska tjäna som en framställd verklighet för tolkaren, utan att reflektera verkligheten direkt (Eliaeson 2000, s. 250).

I enlighet med Blaikie & Priests beskrivning av idealtypen som sammanfattade karaktärsdrag (2017, s. 107) har vi valt att skapa egna segment med Sveriges och USA:s europeiska ambassadörer. Segmenten avser här de kriterier och indikatorer som Rouban (2012, s. 384), Ivarsson & Westerberg (2009, s. 325), Grønnegård-Christensen (2004, s. 19) och Ehn (2016, s. 341) beskriver som huruvida det rör politisering eller inte. De inkluderar:

- (a) Tidigare tjänstgjort inom ett parti, personliga kontakter inom ett visst parti eller en stark personlig relation till ett visst givet parti.
- (b) Varit anställd som statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunnig, planerings- eller stabschef samt informationssekreterare eller liknande position.

Vi har valt att segmentera ambassadörerna enbart på grund av hur väl de uppfyller dessa kriterier, som kan indikera på om personen är politiskt tillsatt eller inte. Detta är sedan infört i tabeller för Sverige respektive USA, som presenteras som bilagor under 9.1 och 9.2. Vi betonar att dessa endast kan indikera på politisering och att det är svårt i många fall att de facto påstå att det helt och hållet handlar om politisering (Hysing & Olsson 2012, s. 57; Ivarsson & Westerberg 2009, s. 328; Ehn 2016, s. 342). I vårt fall blir det något mer otydligt då ambassadörernas bakgrund innefattar diverse poster inom olika myndigheter. Exempelvis har några ambassadörer tjänstgjort tidigare som föredragande i Riksdagens utrikesutskott, i utrikesrådet, inom olika departement, inom Statsrådsberedningen och så vidare. Det innebär att de arbetat mer eller mindre nära politiker och partierna - men som nödvändigtvis inte innebär att de har tilldelats tjänsten som en form av belöning. I dessa fall har vi valt att hellre ”fria än fälla” ambassadörerna då vi helt enkelt inte vet med säkerhet. Mer om denna problematik diskuteras i 4.4 *Validitet och reliabilitet*.

Vi vill påpeka att ambassadörernas tillsättning skiljer sig åt i Sverige respektive USA. I Sverige är denna typ av politisering närmast kontroversiell och kritiseras oftast i medierna (Ivarsson & Westerberg 2009, s. 325-326). I USA är det istället kutym för presidenten att utse flera tusen politiskt tillsatta tjänstemän (se: Partnership for Public Service 2020, s. 3; Office of

Government Ethics 2011, s. 3). I kontrast mot Sverige redovisas de amerikanska ambassadörernas politiska eller icke-politiska tillsättning. Det görs en särskiljning mellan karriärambassadörer och politiskt tillsatta ambassadörer. Följaktligen är det enbart hos de svenska europeiska ambassadörernas fall som det kan vara indikatorer på politisering - i USA:s fall redovisas ambassadörernas politisering öppet.

4.3 Materialinsamling

Materialet beträffande de svenska ambassadörerna i Europa är hämtat från regeringen.se samt swedenabroad.se. Sweden Abroad drivs av Utrikesdepartementet, och uppgifterna om respektive ambassad samt vem som är nuvarande ambassadör finns på webbsidan. När ambassadörerna utnämns släpper Utrikesdepartementet ett pressmeddelande som publiceras på regeringen.se. Vi har därefter sökt ambassadörens namn i sökfältet på regeringen.se för att hitta ytterligare dokument där dennes namn förekommer. De nuvarande ambassadörerna å 15 april år 2020 är presenterade och sammanställda i undersökningen i bilaga 9.1.

Materialet beträffande de amerikanska ambassadörerna i Europa är hämtade från *American Foreign Service Association* (afsa.org) och är den yrkesmässiga organisationen (eng: professional association) inom den amerikanska utrikestjänsten som består av närmare 17 000 medlemmar från diverse olika departement (AFSA, 2020a). Förutom namn och ambassadsort redovisas också om ambassadören är politiskt tillsatt eller en karriärambassadör. De nuvarande amerikanska ambassadörerna å 15 april år 2020 är presenterade och sammanställda i undersökningen i bilaga 9.2.

4.4 Validitet och reliabilitet

Validitet definieras av Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud som en överensstämmelse mellan teoretisk definition och operationell indikator (2017, s. 58). God validitet innebär att man mäter det som man avser mäta. Att mäta det man ska mäta kallas för resultatvaliditet, hur väl den teoretiska definitionen och den operationella indikatorn stämmer överens betecknar författarna som begreppsvaliditet (ibid., s. 58). Den teoretiska definitionen som uppsatsen använder av politisering är densamma som operationaliseringen, nämligen om personen:

- (a) Tidigare tjänstgjort inom ett parti, personliga kontakter inom ett visst parti eller en stark personlig relation till ett visst givet parti.
- (b) Varit anställd som statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunnig, planerings- eller stabschef samt informationssekreterare eller liknande position.

På så sätt undviker vi direkta fel i översättningen från definitionen till operationaliseringen, så kallade systematiska fel (ibid., s. 58). Politisering är dock ett relativt komplicerat begrepp som spiller av sig på validiteten. Den avvägningen som gjordes när vi valde en av de tre definitionerna av politisering i teoriavsnittet innebär att vi också avgränsade operationaliseringen. För att uppnå godare validitet hade vi kunnat välja att operationalisera alla tre definitionerna och gjort ett urval däri, men i mån av tid var det inte möjligt. Istället valde vi att operationalisera teorin om politisering som avvikelser från meritokratiska principer, men anpassat istället på tjänstemannen ambassadörer, där forskningen i svensk kontext är överlag sparsam. Ett validitetsproblem som uppstår då är att operationaliseringen som vi gjort inte är beprövad i en kontext av Sverige och ambassadörer. Till exempel är punkt (a) ovan dåligt lämpad eftersom att den är i praktiken omöjlig att ta reda på från statliga svenska källor. Konsekvenserna är att den omedelbara validiteten (eng: face validity, se Esaiasson et al. 2017, s. 62) som operationaliseringen i detta fall skulle ge blir problematisk. Hur det påverkar undersökningens reliabilitet tänkte vi diskutera härnäst.

Reliabiliteten syftar istället till frågan om huruvida resultaten från den enskilda studien är upprepningsbara och replikerbara (Bryman 2004, s. 28). Detta är i synnerhet aktuellt inom samhällsvetenskapen eftersom koncepten och teorierna inte är mätbara på samma sätt som inom andra vetenskapsområden (ibid., s. 28). Den problematik som uppstått i denna undersökning har sprungit ur teorin om politisering och de indikatorer som tidigare forskning identifierat. Särskilt problematiskt i undersökningen har varit att hantera ambassadörernas interpersonella kontakter och relationer till ett parti eller politiker. Många av de svenska ambassadörerna i undersökningen kommer de facto från en bakgrund inom diverse myndigheter och departement. Att avgöra om de har interpersonella relationer till ett parti eller en politiker genom sina tidigare erfarenheter blir i praktiken omöjligt att avgöra (Rouban 2012, s. 387), och än mer så när man tar hänsyn till deras ofta snålt redovisade bakgrunder från officiella källor och brist på insyn av rekryteringsprocessen. Detta är speciellt sant i Sveriges fall (Hysing & Olsson 2012, s. 61). Informationen om ambassadörernas bakgrunder och även tidigare positioner på regeringens hemsida har varit knapphändiga. Ett exempel på det är en nuvarande ambassadör som tidigare haft en ledande roll inom ett politiskt parti, men denna

allmänt kända erfarenhet redovisas inte i pressmeddelandet från Utrikesdepartementet (Utrikesdepartementet, 2017). Att USA öppet redovisar vilka som är politiskt tillsatta, och Sverige inte gör det, påverkar reliabiliteten. I detta fall leder det till vad Bryman beskriver som ett pålitlighetsproblem vad beträffar undersökningens resultat (2004, s. 30). Vi anser ändå att materialet rörande de svenska diplomaterna trots sin kontext är användbart i jämförelse med de amerikanska diplomaterna. Jämförelsen belyser de likheter och skillnader i de båda staternas rekryteringsförfaranden som är viktig för att få en djupare förståelse för ländernas politiska- eller icke-politiska tillsättningar.

4.5 Problematiken med att upptäcka och undersöka politisering

I studien av politiseringen gällande ambassadörer är det svårorienterat på grund av de olika avgränsningarna och undersökningsproblem som finns. Jämförelsen mellan Sverige och USA är intressant men svår på grund av de skillnaderna i politiska processer och hur ambassadörerna utses.

I den svenska kontexten är upptäckandet av politiskt tillsatta ambassadörer speciellt utmanande. I den kommunikationen som går ut från regering om tillsättningen anges att alla ambassadörer är tillsatta på förtjänst och skicklighet. Trots detta har utnämningar hos ett antal ambassadörer som förekommer i media, just på grund av att de har haft en känd politisk bakgrund. Dessa av media uppmärksammade tillsättningar var den som förde oss till att kartlägga partipolitisk bakgrund hos Sveriges ambassadörer från första början. Vi bygger vårt avgörande om personen är politisk endast utifrån om de har varit aktiva i en politisk position i något av Sveriges större partier eller tydliga kopplingar till politiker. Detta trots bristande insyn i hur ambassadören utnämns (Hysing & Olsson 2012, s. 61). Undersökningen skulle kunna göras om med ett större antal olika parametrar, exempelvis sociala kontakter med politiker, om de har varit aktiva i ungdomsförbund längre tid och hur nära de har kommit betydelsefulla politiker är saker som torde undersökas närmare. Vidare problematik med undersökningen är att vi inte tar in och tittar på politiska bakgrund och politiska kontakter i samma utsträckning hos de individer som rekryteras till posten från Utrikesdepartementet och diplomatprogrammet. Även om tjänstemännen har den rätta utbildningen så kan en politisering ske i själva rekryteringen (Hysing & Olsson 2012, s. 62). En dominerande del av ”meritokratiskt” tillsatta skulle med den rekryteringen kunna vara politiskt tillsatta och detta mönster skulle vara svårt att bevisa eller motbevisa då nomineringarna och tillsättningsprocessen är slutna för insyn. En större studie med fler djupintervjuer av ambassadörer och fackfolk med relevant utbildning,

samt före detta politiker skulle eventuellt kunna ge en mer korrekt och rättvisande bild av tillsättningen. Av alla de som har en relevant utbildning blir en liten del ambassadörer medan ett stort antal diplomater förblir i verksamheten. Dessutom är det stort ansvars- och verksamhetsskillnad mellan de olika ambassaderna, där vissa är större organisationer med många anställda och andra är mindre arbetsplatser med endast en handfull anställda. Kompetensnivån som krävs skiljer sig därför åt mellan arbetsplatserna och därmed prestige på posten.

5.0 Resultat

Segmenteringen avser här de kriterier och indikatorer som Rouban (2012, s. 384), Ivarsson & Westerberg (2009, s. 325), Grønnegård-Christensen (2004, s. 19) och Ehn (2016, s. 341) beskriver som indikatorer på politisering eller inte. De inkluderar:

- (a) Tidigare tjänstgjort inom ett parti, personliga kontakter inom ett visst parti eller en stark personlig relation till ett visst givet parti.*
- (b) Varit anställd som statssekreterare, statsråd, politiskt sakkunnig, planerings- eller stabschef samt informationssekreterare eller liknande position.*

Den empiriska undersökningen beträffande svenska- och amerikanska ambassadörer i Europa samt om de har en uppenbar politisk bakgrund presenterar vi i tabellerna nedan. I USA:s fall görs en särskiljning mellan karriärambassadörer och politiskt tillsatta ambassadörer. Följaktligen är det enbart hos de svenska europeiska ambassadörernas fall som vi har hittat indikatorer på politisering, i USA:s fall är indikatorerna överflödiga. Den fullständiga undersökningen återfinns i bilaga 9.1 respektive 9.2. Nedan följer resultaten för de båda undersökningsobjekten.

5.1 Resultat av Sveriges europeiska ambassadörer

Av totalt 41 stycken undersökta enheter fann vi att två stater (Slovakien och Slovenien) enbart hade svenska generalkonsulat. Dessa räknas inte med enligt 1.4 *Avgränsning*. Av de 39 resterande enheter är Italien räknat två gånger, detta på grund av de källor som bekräftat en ny ambassadör (Törnmalm, 2020), som uppfyller ovannämnda indikatorer på politisering. Av de 39 enheterna fann vi 37 stycken ambassadörer som inte uppvisade några tydliga indikatorer av politisering från Utrikesdepartementet och Sweden Abroad. Resterande två ambassadörer indikerade på att de tillsatts på grund av deras partipolitiska relationer och tidigare erfarenheter. Bägge av de två personerna har kommit som tidigare partiledare från sina respektive partier.

Vad vi upptäckte under undersökningen är att det fanns oklarheter i vissa fall. Det finns några ambassadörer som kommer från tidigare positioner som kan indikera på politisering. Dessa inkluderar tjänster inom bland annat ministerkansliet, tidigare kansliråd och tidigare generaldirektör. I sådana fall har vi hellre valt att fria än att fälla, eftersom informationen från Utrikesdepartementen inte gett oss fog nog att bokföra dem som politiskt tillsatta.

Totalt antal	Indikatorer på politisering	Inga indikatorer på politisering
39 (exkl. 2 st konsulat). Italien räknat två gånger.	2	37

5.2 Resultat av USA:s europeiska ambassadörer

Av de 40 ambassadörerna som USA har till de stater som vi räknat med i Europa så är 25 av dessa ambassadörer politiskt tillsatta. 12 av ambassadörsplatserna är tillsatta av så kallade karriärdiplomater och rekryteringen anges som baserad på merit. Resterande tre platser (Belarus, Norge och Ukraina) är ej tillsatta. Med andra ord är det nuvarande antalet politiskt tillsatta ambassadörer i europeiska stater 25 av 37 stycken.

Totalt antal	Politiskt tillsatta diplomater	Karriärdiplomater
40 (inkl. 3 st ej tillsatta)	25	12

6.0 Diskussion

Sveriges ambassadörer har enligt vår undersökning en låg grad av politisering. Vi ser detta som ett tecken på att den synliga politiseringen av ambassadörer är begränsad. Av de olika aspekterna med tillsättning av partivänner och högt uppsatta före-detta-politiker som vi belyste är det ett fåtal av de svenska ambassadörerna som tydligt verkar vara tillsatta på den vägen. Utifrån undersökningens bredd så är den amerikanska tillsättningen i större utsträckning politiserad. Problematiken med politiserade tjänstemän är i de båda staterna densamma, men i USA kan öppenheten och kommunikationen kring de politiska tillsättningarna vara till fördel för det amerikanska systemet. Det här avsnittet kommer ägna sig åt att först beskriva de respektive staternas politisering av ambassadörerna för att sedan jämföra de största skillnaderna och likheterna. Jämförelsen mellan Sverige och USA är intressant då ländernas utnämningsprocess och tillsättning av tjänstemannarollen skiljer sig åt.

6.1 Den svenska ambassadören

Den svenska rekryteringsprocessen för ambassadörer (och andra tjänstemän) är i grund meritokratiska, och ska enligt regeringsformen bygga på förtjänst och skicklighet där kandidaten med mest lämpade kvalifikationer och på sakliga grunder ska få uppdraget (SFS 1974:152, 12 kap. 5 §; Riksdagen, 2017). Dessa krav ställs tydligt upp i regeringsformen för högre tjänstemän men det är sittande folkvald regering som har makten att utse ambassadörer och andra högre tjänstemän. Politiseringen är av olika art men det som vi har tittat på i undersökningen är tidigare partipolitiskt engagemang eller tidigare positioner i nära anknytning till politiken. Eftersom att ingen insyn i tillsättningen finns är det i nominerings-skedet som en eventuell politisering kan ske. Den typen av politisering är uppenbart begränsad inom tillsättningen av Sveriges europeiska ambassadörer. De två politiskt tillsatta ambassadörerna i vår undersökning har tydlig politisk anknytning. Även om de inte har gått den 'klassiska vägen' genom UD har personerna varit aktiva inom politiken länge och har haft högre ansvarspositioner inom svensk förvaltning eller har suttit i regeringen. Den erfarenheten ska inte förbises eller leda till beskrivningen att de är inkompetenta. Regeringsformen uttrycker ordagrant "förtjänst och skicklighet" som kvalifikationer för denna typ av anställning (ibid.). Noterbart här är att USA har liknande formuleringar i *The Foreign Service Act* om tillsättningar

och utnämningar om ambassadörer, men att politiseringen i det fallet är mer utbredd (se: 6.2 *Den amerikanska ambassadören*).

Politiseringen kan, som tidigare nämnts i Sverige, till större del finnas inom diplomatkåren. Av de som utbildas till diplomater vid Utrikesdepartementet blir inte alla ambassadörer, ett större urval kan därför ske bland diplomater. Hirdman skriver att för att få chefsposten på en ambassad krävs många år av trogen tjänst och konkurrens mot en ökande politisk tillsättning (Hirdman 2015, s. 15). Möjligtvis kan det vara redan där som urvalet sker. Kontakter inom UD och erfarenheter från politiken kan eventuellt vara mer avgörande än meriter från diplomatprogrammet. Även om alla tjänstemännen har rätt utbildning finns det en risk att politiseringen istället sker inom den professionella sfären, och att riksdags- eller regeringserfarenhet väger tungt i avgörandet om personen får en chefspost eller inte. Även om det minskar risken för problemet med inkompetens, som i värsta fall kan leda till att diplomatiska relationer och representationen missköts (ibid., s. 284), skapar det problem vid framtida rekrytering av nya ambassadörer. Dessa tvingas utbilda sig och arbeta sig uppåt i hierarkin på UD för att sedan bli släpande i processen av att få en chefspost. Men det kan förstås också vara så att politiseringsnivån är låg och att rekryteringen till stor del utgår från meriter. Hirdman fortsätter att förklara problematiken med politisering inom UD, och menar att politiseringen har ökat inom UD sedan 1970- och 1980-talet, som gynnar de som fått tjänstgöra nära den politiska ledningen (Hirdman 2015, s. 287). Konkurrenten kan således bli högre för de personer som inte har denna fördelaktiga position och deras interpersonella relationer till nyckelpersoner inom den politiska ledningen avvägs i rekryteringen.

Förslag till möjligheten att ge större insyn vid statlig anställningsprocess - exempelvis större transparens i rekryteringsprocessen - finns, men ännu har inga förändringar skett. Exempelvis så kritiserades det slutna svenska utnämningssystemet av Transparency International Sverige år 2006, som menade att bristen på insyn i tillsättningen av höga chefer inom förvaltningar kan utnyttjas för att främja särintressen och i förlängningen korrupktion (TI Sverige, 2006). Åren innan det och fram till år 2007 diskuterades politiska tillsättningar, bland annat om ambassadörer, främst i interpellationer och skriftliga frågor. Den dåvarande utrikesministern Freivalds (S) svarade på en skriftlig fråga från Wigström (FP) om ambassadörernas politiska tillsättning på detta vis:

”Som Cecilia Wigström själv framhåller i sin fråga är det inte fel att ett antal personer som förtjänstfullt verkat inom andra delar av statlig verksamhet utses till ambassadörer. Och jag anser inte heller att det är fel att sådana personer utses till andra befattningar i

utrikesförvaltningen under förutsättning att de har de kvalifikationer och motsvarar de kompetenskrav som den aktuella befattningen kräver.” (Svar på fråga 2005/06:787).

Freivalds citat och Hirdmans tankar om politiskt tillsättande av ambassadörer beskriver egentligen samma mynt från två olika sidor. I vissa fall kan det vara befogat att en person utses till ambassadör genom deras förtjänst eller i form av belöning, givet att personen besitter kompetensen som krävs för att klara av uppgifterna. Den formella bakgrunden inom UD spelar mindre roll i sammanhanget. Politiseringen sker under förebärande av, men i enlighet med, regeringsformens 12 kap. 5 § om förtjänst och skicklighet (SFS 1974:152).

Vad som anses den mest demokratiska strategin vid tillsättning och rekrytering av offentliga tjänstemän såsom ambassadörer är omdiskuterat. Det skulle ur ett perspektiv kunna ses som mer demokratiskt att de folkvalda personerna utser de som bäst ska representera landet och landets intressen. Den främsta fördelen är att de folkvalda vid makten kan underlätta sin styrning och kontroll över förvaltningen, och på ett strömlinjat sätt kunna driva den politiken som de gick till val på (Rouban 2012, s. 384; Ehn 2016, s. 344). Enligt vissa demokratiska principer är detta bra då de styrande sitter på maktpositioner tack vare sina väljare och ska verka i majoritetens bästa intresse. Den synen på tillsättning ur det demokratiska perspektivet är till synes mer utbrett i USA även om det kritiserats även där, bland annat utifrån de kriterier som vi har angett. Den modell som förekommer i Sverige kan därför vara mer eller mindre problematisk, då folkvalda utser personer som har ”rätt” kompetens utan folkets direkta inblandning. Jämfört med det svenska systemet framstår det amerikanska mer öppet mot politiska utnämnda även om betoning läggs på att merit ska komma först. Den tydligheten kan också vara ett problem, politiseringen inom diplomatkåren blir arenan som politiseringen i Sverige sker på. Sveriges tillsättning skulle i så fall kunna beskrivas som en slags ”professionell politisering” där urvalet är politiskt men relativt meritokratiskt vid politiska tillsättningar. En sådan tillsättning skulle eventuellt kunna ha en koppling till Sveriges nivå av korruption då denna överlag är på låg ekonomisk nivå - men där nepotism och rekrytering av familj och vänner är desto större. Den typen av familje- och vänskapsrekrytering är mer förekommande bland mindre företag i Sverige men dessa utgör ändå en betydande del av de svenska arbetsplatserna. Samtidigt så är den svenska nepotismen relativt till många andra länder begränsad och mer förekommande än ekonomisk korruption (Bergh, Erlingsson, Sjölin & Öhrvall, 2013, s. 25;84). Parallellen mellan en professionell politisering och den svenska vänskapskorruptionen är en jämförelse som i sig är värd att göras. Samtidigt så är fenomenet ”professionell politisering” svårt att urskilja och identifiera då en sådan typ av politisering allt

mer närmar sig den nivå av politiskt intresse eller engagemang som finns hos många tjänstemän. Även tjänstemän är medborgare som alla andra och har rätt att engagera sig i partiets verksamhet. De kan samtidigt vara en mycket skicklig och effektiv tjänsteman som inte låter de egna politiska övertygelsena påverka verksamheten eller få dem befordrad till högre uppdrag. Någonstans måste gränsen gå där politisk åskådning får uttryckas inom förvaltningen utan att det behöver indikera på en aktiv politisering av förvaltningen eller ambassadörsposten.

6.2 Den amerikanska ambassadören

I USA är det, i kontrast mot Sverige, istället kutym för presidenten att utse flera tusen politiskt tillsatta tjänstemän (se: Partnership for Public Service 2020, s. 3; Office of Government Ethics 2011, s. 3). Det är ingenting som ses lika kontroversiellt som i Sverige, utan i *Foreign Service Act* från 1980 nämns att undantag kan gälla för utnämna icke-karriärbaserade nominationer till dessa poster (22 USC Ch. 52: Foreign Service, § 3944). Det görs en särskiljning mellan ”karriärambassadörer” och politiskt tillsatta ambassadörer, som i praktiken innebär att det görs undantag för politiskt tillsatta om deras kvalifikationer är goda nog.

Undersökningen riktade uppmärksamheten på de sittande ambassadörerna å 15 april 2020, under president Donald J. Trump, men det är intressant att notera att de sittande presidenterna sedan mitten av 1970-talet haft samma befogenheter att utnämna ambassadörer. Till exempel hade Barack Obama åren tidigare totalt utsett 416 ambassadörer, varav 125 stycken politiskt tillsatta (AFSA, 2019a) och George W. Bush utsåg 460 stycken ambassadörer, varav 143 stycken politiskt tillsatta (AFSA, 2019b). I Donald J. Trumps fall utsågs totalt 172 ambassadörer varav 76 stycken är politiskt tillsatta (AFSA, 2020b). En pikant detalj angående de ambassadörer som tillsattes under Trump är att det är 44,2% som är politiskt tillsatta världen runt (ibid.). Den motsvarande siffran i europeiskt sammanhang är enligt vår undersökning motsvarande 62,5%, eller 25 av 40. En betydande andel politiserade ambassadörer befinner sig Europa i jämförelse med den totala siffran av ambassadörer runt om i världen, på omkring 20-procentenheter.

Att de allra flesta politiskt tillsatta ambassadörer hamnar i just Europa är ingen slump. Fördelningen av politiskt tillsatta ambassadörer och karriärambassadörer i Europa och Karibien - som anses vara de ”fina regionerna” att hamna i - har nästan uteslutande varit till fördel för de politiskt tillsatta ambassadörerna. Fördelningen i dessa två regioner ligger på omkring 72 % politiskt tillsatta till 28 % karriärambassadörer (Jett 2014, s. 147). Jett menar att de politiskt

tillsatta oftast betalar mycket pengar och arbete för att få titeln som ambassadör, och att de i utbyte vill ha en plats som anses ofarlig, är ett resemål och där det inte krävs alltför mycket specifik kompetens för att klara av uppgifterna (ibid., s. 148). Enligt Jett är pengar till presidentkampanjen central i hur presidenten utnämner politiska ambassadörer. Personer som stöttar kampanjen ekonomiskt i större utsträckning än andra blir tilldelade en bättre ambassad i ett slags quid pro quo förhållande (ibid., s. 148). Om så är fallet är politiseringen systematiserad och innebär att personer kan köpa sig till en plats som i slutändan ska värna om USA:s intressen i landet, som möjligen inte besitter den kompetens som krävs för att göra det på bästa sätt. De skattemedel som ambassadörerna får i ersättning för sin tjänst och det faktum att personen möjligen inte har kompetensen att uppfylla sin roll på allra bästa sätt torde inte vara i någons intresse.

En person som ekonomiskt sponsrar en presidentkandidat tyder på att personen delar dennes åsikter, men enligt ramen för undersökningen går det inte att påtala hur många av de europeiska ambassadörerna som detta är verklighet för. Om så är fallet skiljer sig denna typ av politisering från den svenska typen. Ambassadörernas politiska ideologier samspelar med presidentens, som i så fall utformar hur arbetet förs. Det är nödvändigtvis inget dåligt, eftersom presidenten kan handplocka chefen av ambassaderna för att driva igenom mer handlingskraftig politik på strategiska positioner runt om i världen (Rouban 2012, s. 384). Som etablerat kräver inte ambassaderna i Europa någon större diplomatisk färdighet eftersom USA:s diplomatiska relationer redan är starka i många av staterna (Jett 2014, s. 149). I kombination med USA:s spoils system innebär det att de politiserade ambassadörerna inte har möjlighet varken göra en karriär av ambassadörskapet eller att göra några drastiska och omspannande förändringar som kan påverka de redan starka relationerna i området. Ambassadörens politiska sympatier med presidenten blir då något positivt, eftersom denne kan representera presidentens politik utan något egentligt handlingsutrymme att agera fel.

6.3 Likheter och skillnader i författningen om politisk tillsättning

Resultatet av paragraferna i de båda lagtexterna är olika i USA och Sverige, även om båda texterna syftar till att göra rekryteringen till högre offentliga tjänster och bland dem ambassadörer mer eller mindre synliga. Det är förstås svårt att spekulera i deras olika påverkan eftersom att skillnaderna mellan länderna och lagstiftningen finns på många olika plan: kultur, politiska system och acceptans av politisering är några exempel. Båda ländernas lagstiftning lämnar tolkningsutrymme för presidenten eller regeringen att själva utse sina kandidater. Den

exakta formuleringen i Sveriges fall lyder: ”förtjänst och skicklighet” (SFS 1974:152, 12 kap. § 5). I USA:s fall lyder formuleringen: ”Undantag kan göras för kvalificerade individer att inte vara karriärambassadörer. Presidenten ska visa på personens skicklighet och kompetens att utföra uppgifterna. Bidrag ska inte vara en faktor i tillsättandet.” (egen översättning, 22 USC Ch. 52: Foreign Service, § 3944). Oavsett om det är via förtjänst eller att undantag görs, ska personen som tillsätts vara kompetent och skicklig nog att klara av uppgifterna. Avslutningsvis så är formuleringarna relativt lika och målet tydligt, även om de olika texterna lämnar olika typer av hållrum som kan utnyttjas för att göra mer eller mindre politiska tillsättningar. Under den tid som förflutit sen författningen etablerats finns även möjligheten att de politiska normerna kring processerna förändrats, men det är ingenting undersökningen har fördjupat sig i.

7.0 Slutsats och vidare forskning

I avsnittet nedanför återknyter vi till problemformuleringen och den svenska kontexten av politisering. Ett centralt tema i den svenska kontexten är rekrytering genom förtjänst och skicklighet. Slutsatsen om att politisk erfarenhet som meriterande vid rekrytering kräver vidare forskning, således avslutas avsnittet med ledsagning till forskaren som vill fortsätta att undersöka politiseringen av ambassadörer.

7.1 Politisering och problematik

När Fokus i januari 2020 rapporterade om att tidigare liberala partiledaren Jan Björklund hade tilldelats en plats som ambassadör rapporterades detta som på grund av kontakter och politiska tjänster till den styrande socialdemokratiska regeringen som använt sin utnämningssmakt för att belöna Björklund (Törnmalm, 2020). Även om Fokus hade egna interna källor har de precis som den här undersökningen ingen möjlighet till insyn i exakt hur tillsättningen har gått till. För att försöka klargöra hur ambassadörer utnämns behöver man titta på tillsättningsprocessen av ambassadörspositionerna överlag, men även då finns många svårigheter. För att belysa några av dessa problem jämförde vi även USA:s ambassadörer i Europa utifrån ett liknande perspektiv. Trots dessa svårigheter har vi under vår undersökning kommit fram till att ca 5 % av de svenska ambassadörerna troligtvis är direkt politiskt tillsatta. Motsvarande siffra för de amerikanska ambassadörerna i Europa är 62,5 %. Skillnaden är stor procentuellt men som vi har diskuterat under uppsatsens gång så skiljer sig mycket åt mellan staternas system, politiska processer och kultur.

I den svenska kontexten är upptäckandet av politiskt tillsatta ambassadörer svår. I kommunikationen som går ut från regering om tillsättningen anges inte skäl till varför personen valdes, inte heller exakta erfarenheter som kan ha spelat roll i rekryteringen. Trots det har ett antal ambassadörer figurerat i media just på grund av att de har en känd politisk bakgrund. Denna typ av politisering är förekommande i mediala sammanhang, som ofta benämns som belöningar till gamla politiker, men där konkreta bevis egentligen saknas. Som Freivalds själv uttryckte det åren tidigare är det inte fel att ett antal personer som förtjänstfullt verkat inom andra delar av statlig verksamhet utses till ambassadörer (Svar på fråga 2005/06:787). Förtjänst och skicklighet är grunderna för rekrytering, och det verkar gälla oavsett om ambassadören gjort karriär inom UD eller om ambassadören gjort karriär inom partipolitiken. Där Freivalds inte anser det vara fel att tjänstemän som förtjänstfullt arbetat inom statlig verksamhet får

tillgång till höga chefsposter menar Hirdman istället att det är tveksamt att chefsposter innebär att ha rätt till andra höga befattningar (2015, s. 287).

Politiseringen av svenska ambassadörer verkar vara mer nyanserad och svårtydd än vad uppsatsens teoretiska utgångspunkt - politisering som avvikelse från meritokratiska rekryteringsprinciper - vill visa på. Ambassaden är den svenska statens representation i utlandet och skall betjäna hela Sverige (ibid., s. 283), och ambassadören är som chef direkt ansvarig för att upprätthålla denna representation i landet på ett gott sätt. Det ställer inga egentliga krav på ambassadörens formella utbildning, annat än att ha särskilda kompetenser för att kunna representera och tjäna hela Sverige och Sveriges intressen på bästa sätt. En ambassadör med bakgrund inom partipolitiken, som i viss mån redan tjänat delar av svenska folket, skulle vissa hävda är lämpad för detta arbete. Andra kan hävda att personen inte är lämpad som ambassadör, då dennes politiska bakgrund skulle färga av sig på det diplomatiska arbetet, samt att denne inte konkurrerat inom UD för att få posten.

7.2 Vidare forskning

Uppsatsens teoretiska utgångspunkt med politisering som frånvaro av meritokratiska rekryteringsprinciper är svår att applicera på tjänstemannagruppen ambassadörer. Att avgöra huruvida en tjänsteman är politiskt tillsatt är komplicerat (se: Ehn 2016, s. 342; Hysing & Olsson 2012, s. 57; Ivarsson & Westerberg 2009, s. 328) och det gäller speciellt ambassadörer, vars specifika kompetenser för arbetet inte alltid är självklara. Mer forskning vad beträffar ambassadörernas bakgrund och deras tidigare erfarenheter krävs, likväl de interna processerna inom UD som ligger till grund för utnämningen. Vi anser att informationen beträffande ambassadörernas bakgrund och transparensen i rekryteringsprocessen från regeringen är knapphändig i detta avseende. Forskningen om politisering av ambassadörer blir lidande i och med detta - det krävs omfattande tidsresurser och alternativa informationsvägar för att hitta den informationen som krävs. I kontrast mot Sverige är USA:s rekryteringsprocess transparent i sammanhanget. I vår undersökning skiljer sig den politiska tillsättningen markant åt mellan staterna, och det finns viss problematik i detta avseende som vi har belyst (se avsnitt 6.2), men att redovisa öppet hur ambassadörerna tillsätts torde vara någonting som Sverige kan lära sig av. Sveriges rekryteringsprocesser har kritiserats och den knapphändiga informationen möjliggör för politiska och nepotistiska rekryteringar (se: TI Sverige, 2006).

Det finns fog att undersöka samtliga av Sveriges ambassadörer på internationell skala också. Det urvalet som gjordes på europeiska ambassader är knappt hälften av alla ambassader

som Sverige har. En vidareutveckling av denna typ av undersökning vore att på något sätt, liknande USA, rangordna var de politiskt tillsatta ambassadörerna brukar hamna. I USA hamnar politiskt tillsatta i eftertraktade Europa och Karibien, och om något liknande belöningsystem finns i Sverige kan vi enbart sia om. Fokus nämner att Rom är en typisk stad där Folkpartiet (sedermera Liberalerna) brukar hamna i när de antar ambassadörsarbete (Törnmalm, 2020), och om liknande företeelser finns borde dessa belysas.

8.0 Referenser

8.1 Tryckta källor

Blaikie, N & Priest, J. 2017. *Social research. Paradigms in action*. Cambridge: Polity Press.

Bryman, A. 2004. *Social Research Methods*. 2:a uppl. Oxford: Oxford University Press.

Ehn, P. 2016. The Public Servant. I Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. E. & Wängnerud, L. 2017. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan Stockholm: Wolters Kluwer.

Grønnegård-Christensen, J. 2004. Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark. I Peters, Guy & Pierre, Jon (red.) *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*. London: Routledge, s. 14-41.

Hirdman, S. 2015. *Ryssland och svensk säkerhetspolitik. 50 år i utrikespolitisk tjänst*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag.

Hysing, E. & Olsson, J. 2012. *Tjänstemän i Politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Jett, C. D. 2014. *American ambassadors. The Past, Present and Future of American Diplomats*. NY: Palgrave MacMillan.

Rouban, L. 2012. Politicization of the Civil Service. I Peters, Guy & Pierre, Jon (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, s. 380-391.

Pierre, J. (red.). 2016. *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.

SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*.

8.2 Elektroniska källor

American Academy of Diplomacy. 2015. *American Diplomacy at Risk: Abridged Report*.

Hämtad från: https://www.academyofdiplomacy.org/wp-content/uploads/2015/01/ADAR_Abridged_Report_4.1.15.pdf (Hämtad 2020-04-16).

American Foreign Service Association. 2020a. *About AFSA*. <https://www.afsa.org/about-afsa> (Hämtad 2020-04-16).

American Foreign Service Association. 2020b. *Appointments - Donald J. Trump*. Uppdaterad 5 maj. <https://www.afsa.org/appointments-donald-j-trump> (Hämtad 2020-05-07).

American Foreign Service Association. 2019a. *Appointments - Barack Obama*. <https://www.afsa.org/appointments-barack-obama> (Hämtad 2020-05-07).

American Foreign Service Association. 2019b. *Appointments - George W. Bush*. <https://www.afsa.org/list-ambassadorial-appointments> (Hämtad 2020-05-07).

Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., Sjölin, M., Öhrvall, R. 2013. *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. 2:a uppl. Stockholm: Regeringskansliet. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/04/ESO-2013_2-till-webben.pdf (Hämtad 2020-05-07).

Eliaeson, S. 2000. Max Weber's methodology: An ideal-type. *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, Vol. 36(3), s. 241–263. (Hämtad 2020-04-16).

Ivarsson, A. & Westerberg, T. 2009. De dolda makthavarna - politiska tjänstemän i stad och stat. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol. 111(4), s. 323-346.

Hansson, A., Wikander, C., Schmidt, J., Lunquist, L., Andrén, N., Lindahl, R. 2020. Demokrati. Nationalencyklopedin. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/demokrati> (Hämtad 2020-04-27)

Office of the Historian. u.å. *Department Appointments Politicized*.

<https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/politicizedappointees> (Hämtad 2020-04-23).

Partnership for Public Service Center for Presidential Transition. 2020. *Presidential Transition Guide*. 4:e uppl. Hämtad från: <https://presidentialtransition.org/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/Presidential-Transition-Guide-2020.pdf>

Regeringskansliet. 2015. *Ambassader och konsulat*. Uppdaterad 6 feb. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/ambassader-och-konsulat/> (Hämtad 2020-04-24).

Riksdagen. 2017. Svar på skriftlig fråga 2017/18:172. *Svenska ambassadörer*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/svenska-ambassadorer_H512172 (Hämtad 2020-04-24).

Svar på skriftlig fråga 2005/06:787. *Politiska tjänstetillsättningar*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/politiska-tjanstetillsattningar_GT12787 (Hämtad 2020-04-24)

Statskontoret. 2010. *Om offentlig sektor. Statens regionala företrädare – trender och scenarier*. Hämtad från: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/om-offentlig-sektor-1-11/om-offentlig-sektor-5.pdf>

Transparency International Sverige. 2006. *Det svenska utnämningssystemet rymmer risker för korruption*. 17 mars. Hämtad från: https://web.archive.org/web/20060909002338/http://www.transparency-se.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=68,. (Hämtad 2020-05-08).

Törnmalm, K. 2020. Fokus erfar: Jan Björklund blir ny ambassadör i Rom. *Fokus*. 14 jan. <https://www.fokus.se/2020/01/fokus-erfar-jan-bjorklund-blir-ny-ambassador-i-rom/> (Hämtad 2020-04-16).

United States Office of Government Ethics. 2011. *Preventing Conflicts of Interest in the Executive Branch*. Hämtad från:

[https://www2.oge.gov/web/oge.nsf/Special%20Reports/FC2EC6F89040893385257EBC0066953B/\\$FILE/cdc682d8656a453bb69fb8edcfe5aef65.pdf?open](https://www2.oge.gov/web/oge.nsf/Special%20Reports/FC2EC6F89040893385257EBC0066953B/$FILE/cdc682d8656a453bb69fb8edcfe5aef65.pdf?open).

United States House of Representatives. Office of the Law Revision Council. United States Code. *Chapter 52: Foreign Service*. Hämtad från: <https://uscode.house.gov>.

Utrikesdepartementet. 2015. *Utrikesrepresentationen*. 14 april.

<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/>
(Hämtad 2020-04-23).

Utrikesdepartementet. 2017. *Ambassadör för nordiska frågor och ambassadör till Reykjavik*.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/ambassador-for-nordiska-fragor-och-ambassador-till-reykjavik/> (Hämtad 2020-04-15).

9.0 Bilagor

9.1 Empirisk undersökning av indikatorer på politisering hos Sveriges ambassadörer i Europa

Land	Namn	Indikatorer på politisering	Inga indikatorer på politisering	Kommentar
Albanien	Elsa Håstad		•	
Belgien	Annika Hahn-Englund		•	*Ambassadör i Luxemburg.
Belarus	Christina Johannesson		•	
Bosnien & Hercegovina	Johanna Strömquist		•	
Bulgarien	Louise Bergholm		•	
Danmark	Fredrik Jörgensen		•	F.d. Föredragande i Riksdagens utrikesutskott. ¹ Dock partipolitiskt neutral post. ²
Estland	Mikael Eriksson		•	
Finland	Anders Ahnlid		•	
Frankrike	Veronika Wand-Danielsson		•	
Georgien	Ulrik Tideström		•	
Grekland	Charlotte Sammelin		•	
Heliga stolen	Cecilia Björner		•	*Ambassadör på Malta.
Irland	Lars Wahlund		•	
Island	Håkan Juholt	•		F.d. Socialdemokratisk partiordförande och

¹ Regeringen. 2015. *Ny ambassadör i Danmark*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/07/ny-ambassador-i-danmark/> (Hämtad 2020-04-15).

² Riksdagen. Senast uppdaterad 2018-10-15. *Organisation*. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagsforvaltningen/organisation/> (Hämtad 2020-04-15).

				ledamot i Sveriges Riksdag. ³
Italien	Niklas Wiberg		•	F.d. Kansliråd
Italien*	Jan Björklund	•		*Ej tillsatt, dock bekräftat enligt källor inom Liberalerna. ⁴
Kosovo	Karin Hernmarck Ahliny		•	
Kroatien	Diana Madunic		•	Tjänstgjort på Statsrådsberedningen ⁵ och inom ministerkansliet. ⁶
Lettland	Annika Jagander		•	F.d. Föredragande i Riksdagens utrikesutskott. ⁷
Litauen	Maria Christina Lundqvist		•	
Luxemburg	Annika Hahn-Englund*		•	*Ambassadör i Belgien.
Malta	Cecilia Björner*		•	*Ambassadör i Heliga Stolen.
Moldavien	Anna Lyberg		•	
Nederländerna	Anna Markovic		•	Tidigare miljöambassadör vid Miljödepartementet. ⁸
Nordmakedonien	Kristin Forsgren Bengtsson		•	
Norge	Krister Bringéus		•	
Polen	Stefan Gullgren		•	
Portugal	Helena Pilsas		•	

³ Regeringen. 2017. *Ambassadör för nordiska frågor och ambassadör till Reykjavik.*

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/ambassador-for-nordiska-fragor-och-ambassador-till-reykjavik/> (Hämtad 2020-04-15).

⁴ Törnmalin, K. 2020. Fokus erfar: Jan Björklund blir ny ambassadör i Rom. <https://www.fokus.se/2020/01/fokus-erfar-jan-bjorklund-blir-ny-ambassador-i-rom/> (Hämtad 2020-04-15).

⁵ Regeringen. 2018. Ny ambassadör i Kroatien. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/ny-ambassador-i-kroatien/> (Hämtad 2020-04-15).

⁶ Regeringen. 2015. Ny ambassadör för hållbart företagande. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/02/ny-ambassador-for-hallbart-foretagande/> (Hämtad 2020-04-15).

⁷ Regeringen. 2017. *Ny ambassadör i Lettland.* <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/ny-ambassador-i-lettland/> (Hämtad 2020-04-15).

⁸ Regeringen. 2018. Ny ambassadör i Nederländerna. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/ny-ambassador-i-nederlanderna/> (Hämtad 2020-04-15).

	Ahlin			
Rumänien	Therese Hydén		•	
Ryssland	Malena Mård		•	
Schweiz	Jan Knutsson		•	
Serbien	Jan Lundin		•	
Slovakien*				*Endast honorärt generalkonsulat
Slovenien*				*Endast honorärt generalkonsulat
Spanien	Teppo Tauriainen		•	
Storbritannien	Torbjörn Sohlström		•	
Tjeckien	Viktoria Li		•	
Tyskland	Per Thöresson		•	
Ukraina	Tobias Thyberg		•	
Ungern	Dag Hartelius		•	F.d. Generaldirektör på Försvarets radioanstalt. ⁹
Österrike	Mikaela Kumlin Granit		•	Tjänstgjort på Statsrådsberedningen ¹⁰ samt Ordförande i internationella atomenergiorganet. ¹¹

⁹ Regeringen. 2019. Ny ambassadör i Ungern. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/ny-ambassador-i-ungern/> (Hämtad 2020-04-15).

¹⁰ Regeringen. 2019. Ny ambassadör i Österrike. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/08/ny-ambassador-i-osterrike/> (Hämtad 2020-04-15).

¹¹ Regeringen. 2019. Sverige tar över ordförandeskapet för IAEA:styrelse. <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/sverige-tar-over-ordforandeskapet-for-iaeas-styrelse> (Hämtad 2020-04-15).

9.2 Empirisk undersökning av USA:s politiskt tillsatta ambassadörer i Europa

Land ¹²	Namn	Politisk/ karriär	Nominerad	Bekräftad
Albanien	Yuri Kim	Karriär	8/7 19	19/12 19
Belgien	Ronald Gidwitz	Politisk	24/5 18	28/6 18
Belarus	(Ej tillsatt)			
Bosnien & Hercegovina	Eric George Nelson	Karriär	27/8 18	2/1 19
Bulgarien	Herro Mustafa	Karriär	24/6 19	26/9 19
Danmark	Carla Sands	Politisk	11/9 17	2/11 17
Estland	William E. Grayson	Politisk	28/1 20	
Finland	Robert Frank Pence	Politisk		22/3 18
Frankrike (& Monaco)	Jamie McCourt	Politisk		2/11 17
Georgien	Kelly C. Degnan	Karriär	9/9 19	19/12 19
Grekland	Geoffrey R. Pyatt	Karriär		14/7 16
Heliga stolen	Callista Gingrich	Politisk		16/10 17
Irland	Edward F. Crawford	Politisk		13/6 19
Island	Jeffrey Ross Gunter	Politisk		23/5 19
Italien (& San Marino)	Lewis Eisenberg	Politisk		3/8 17
Kosovo	Philip Kosnett	Karriär		6/9 18
Kroatien	W. Robert Kohorst	Politisk	5/9 17	2/11 17
Lettland	John Leslie Carwile	Karriär		26/9 19
Litauen	Robert S. Gilchrist	Karriär	1/8 19	19/12 19
Luxemburg	J. Randolph Evans	Politisk		24/5 18
Moldavien	Dereck J. Hogan	Karriär		6/9 18
Nederländerna	Peter Hoekstra	Politisk		9/11 17
Nordmakedonien	Kate Marie Byrnes	Karriär		23/5 19
Norge	(Ej tillsatt)			

¹² Listan hämtad från <https://www.afsa.org/list-ambassadorial-appointments> (2020-04-15).

Polen	Georgette Mosbacher	Politisk		12/7 18
Portugal	George E. Glass	Politisk		3/8 17
Rumänien	Adrian Zuckerman	Politisk		16/1 19
Ryssland	John J. Sullivan	Politisk	17/10 19	12/12 19
Schweiz (& Liechtenstein)	Edward T. McMullen, Jr.	Politisk		2/11 17
Serbien	Anthony F. Godfrey	Karriär		26/9 19
Slovakien	Bridget A. Brink	Karriär		23/5 19
Slovenien	Lynda Blanchard	Politisk		18/7 19
Spanien (& Andorra)	Richard Duke Buchan III	Politisk		2/11 17
Storbritannien	Robert Wood Johnson IV	Politisk	26/6 17	3/8 17
Sverige	Kenneth Howery	Politisk		17/9 19
Tjeckien	Stephen B. King	Politisk	11/7 17	5/10 17
Tyskland	Richard Grenell	Politisk		26/4 18
Ungern	David B. Cornstein	Politisk		24/5 18
Ukraina	(Ej tillsatt)			
Österrike	Trevor Traina	Politisk	22/1 18	22/3 18