

Utrikesutskottets yttrande 2025/26:UU1y

Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 14 oktober 2025 att ge utrikesutskottet tillfälle att senast den 6 november yttra sig över de delar som rör utrikesförvaltningen i proposition 2025/26:1 utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Den 16 oktober 2025 informerade kabinetssekreterare Dag Hartelius utrikesutskottet om Utrikesdepartementets ekonomi och utrikesförvaltningens utveckling.

Utrikesutskottet yttrar sig om de delar som rör utrikesförvaltningen i anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 och i följd-motionerna. Det gäller motionerna

- 2025/26:3721 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 1 och 9
- 2025/26:3158 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V)
- 2025/26:3604 av Malin Björk m.fl. (C)
- 2025/26:3516 av Jan Riise m.fl. (MP).

Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens proposition och avstyrker motionerna.

I yttrandet finns fyra avvikande meningar (S, V, C, MP) och ett särskilt yttrande (C).

Utskottets överväganden

Utrikesförvaltningen

Bakgrund

Bakgrund till yttrandet

Regeringskansliet utgör sedan den 1 januari 1997 en myndighet. Till att börja med finansierades verksamheten från två skilda anslag: ett anslag för Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 och ett anslag för utrikesförvaltningen under utgiftsområde 5. För att fullfölja ombildandet av Regeringskansliet till en myndighet föreslog regeringen i den ekonomiska vårpropositionen för 2001 att de båda förvaltningsanslagen skulle slås samman till ett gemensamt anslag för Regeringskansliet under budgetens utgiftsområde 1 Rikets styrelse från den 1 januari 2002. En konsekvens av förslaget var att riksdagens beredning av anslaget för utrikesförvaltningen flyttades från utrikesutskottet till konstitutionsutskottet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU20).

Regeringen motiverade sammanslagningen av anslagen med att den skulle vara en naturlig fortsättning på utvecklingen sedan 1997 och underlätta styrningen inom myndigheten, vilket även skulle ge möjligheter till en effektivare resursanvändning. När reformen aviserades i budgetpropositionen för 2000 angav regeringen även globaliseringen och EU-medlemskapet som skäl. Regeringen ansåg det allt svårare att dra en gräns mellan nationell politik och utrikespolitik, särskilt efter EU-medlemskapet (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1, utg.omr. 5).

I behandlingen av budgeten för 2000 inom utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan hänvisade utrikesutskottet till erfarenheter som visat att det varit möjligt att effektivisera verksamheten inom Regeringskansliet trots två förvaltningsanslag, och utskottet såg inget hinder mot att liknande samordningsvinster kunde göras även framöver. Utskottet befarade att en överföring av anslaget för utrikesförvaltningen till utgiftsområde 1 skulle kunna innebära betydande men för beredningen av utrikesfrågorna i riksdagen eftersom arbetsformerna utgick från att frågor om budgeten och om politikens innehåll på ett område lämpligen behandlades av ett och samma utskott. Utskottet ansåg det vara av särskild vikt att frågor om utlandsmyndigheterna kunde beredas tillsammans med övriga utrikespolitiska frågor, bl.a. för att frågor om att upprätta och lägga ned utlandsmyndigheter inte bara handlar om resursallokering utan också innebär starka signaler till omvärlden och påverkar förutsättningarna för att bedriva utrikespolitik med en viss inriktning (bet. 1999/2000:UU1).

Budgetpropositionen för 2002 var den första efter beslutet om att inkludera anslaget för utrikesförvaltningen i anslaget för Regeringskansliet under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. I ett yttrande till konstitutionsutskottet

förklarade utrikesutskottet att utskottet till följd av detta beslut i fortsättningen skulle behandla frågor om utrikesförvaltningen i form av ett yttrande till konstitutionsutskottet (yttr. 2001/02:UU2y).

Ett sådant yttrande har därefter lämnats varje år i samband med beredningen av budgetens utgiftsområde 1, med undantag för riksmötet 2018/19 och övergångsregeringens förslag till budget för 2019. Utrikesutskottets yttrande riksmötet 2018/19 kom i stället att avse fristående motioner om utrikesförvaltningen som behandlades av konstitutionsutskottet i ett motionsbetänkande om offentlig förvaltning (yttr. 2018/19:UU2y). Riksmötet 2022/23 yttrade sig utrikesutskottet om utrikesförvaltningen i budgetberedningen. Yttrandet omfattade även yrkanden om utrikesförvaltningen i fristående motioner. Dessa motioner kom emellertid att behandlas av konstitutionsutskottet först i ett senare skede i ett motionsbetänkande om offentlig förvaltning. Till den motionsbehandlingen lämnade utrikesutskottet ett kompletterande yttrande genom ett protokollsutdrag (yttr. 2022/23:UU1y, prot. 2022/23:26).

Utrikesförvaltningen

Regeringen redogör i budgetpropositionen varje år för utrikesrepresentationens omfattning och antalet beslut som regeringen har fattat om att öppna och stänga utlandsmyndigheter. Vid sidan av den årliga redovisningen i budgetpropositionen har regeringen löpande informerat utrikesutskottet inför vissa enskilda regeringsbeslut om förändringar i utrikesrepresentationen.

I utskottets yttrande om utrikesförvaltningen hösten 2023 (2023/24:UU1y) gjordes en genomlysning av utvecklingen för utrikesförvaltningens resurser och utrikesrepresentationens utveckling baserat på uppgifter i Regeringskansliets årsbok 2002, 2012 och 2022. Sammanfattningsvis konstaterades att Utrikesdepartementets kostnader hade stigit med drygt 60 procent de senaste 20 åren. Kostnadsökningen var inte lika stor som den för hela Regeringskansliet (78 procent), vilket betydde att Utrikesdepartementets andel av Regeringskansliets samlade kostnader hade sjunkit något. Antalet anställda i Utrikesdepartementet hade minskat med ca 15 procent sedan 2003. Samtidigt hade Regeringskansliets samlade personalstyrka ökat något. Könsfördelningen i personalstyrkan hade varit stabil över tid, med en viss överrepresentation av kvinnor och också en långsamt stigande andel kvinnor i hela Regeringskansliet. I motsvarande yttrande hösten 2024 (2024/25:UU1y) konstaterade utskottet att dessa bedömningar var fortsatt aktuella även med beaktande av uppgifterna i Regeringskansliets årsbok 2023. Uppgifterna i Regeringskansliets årsbok 2024 visar att Utrikesdepartementets kostnader var relativt likvärdiga under 2023 och 2024. Detsamma gäller personalstyrkan och könsfördelningen på Utrikesdepartementet.

Vidare konstaterades i yttrande 2023/24:UU1y att antalet utstationerade från Regeringskansliet sedan 2003 hade varit förhållandevis konstant.

Könsfördelningen bland de utstationerade hade varit stabil. Under tjugoårsperioden ökade antalet lokalanställda vid utlandsmyndigheterna. Antalet utstationerade från Utrikesdepartementet hade minskat något, men inte i samma takt som departementets samlade personalstyrka, vilket betydde att de utstationerades andel av departementets personalstyrka hade ökat något. Sedan 2003 hade antalet lokalanställda vid utlandsmyndigheterna ökat från ca 1 000 till ca 1 350, med en högsta notering på ca 1 400 åren runt 2020. Av Regeringskansliets årsbok 2024 framgår att antalet lokalanställda under 2024 uppgick till ca 1 250. Bedömningarna ovan är fortsatt aktuella utifrån uppgifterna i Regeringskansliets årsbok 2023 och 2024. Det kan dock konstateras att antalet utlandsstationerade minskade något mellan 2023 och 2024 och att minskningen rörde utlandsstationerade från andra departement än Utrikesdepartementet.

Propositionen

Utrikesrepresentationen bestod den 1 augusti 2025 av 104 utlandsmyndigheter och åtta Stockholmsbaserade sändebud som täcker 31 länder. Sverige har också ca 300 honorärkonsulat. Utlandsmyndigheterna och de Stockholmsbaserade sändebuden listas i bilagan till budgetpropositionen utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Av propositionen framgår även att regeringen från den 1 januari 2000 till den 1 augusti 2025 beslutade att öppna 29 beskickningar, en delegation och åtta karriärkonsulat. Under samma period beslutade regeringen att stänga 27 beskickningar och nio karriärkonsulat.

Regeringen föreslår att riksdagen anvisar 10 722 886 000 kronor för 2026 till anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål, som bl.a. hyror och kapitalkostnader

Regeringens förslag innebär att anslaget ökas med 291 416 000 kronor 2026.

Regeringen anser att anslaget bör ökas med 10 000 000 kronor fr.o.m. 2026 för tillsättandet av lantbruksråd, vilka ska främja livsmedelsexporten och bistå svenska livsmedelsföretag när det gäller etablering och tillväxt. Detta förslag framgick av regeringens vårandringsbudget för 2025 (prop. 2024/25:99 utg.omr. 1, bet. 2024/25:FiU21, rskr. 2024/25:253). Anslaget 1:15 Konkurrentskraftig livsmedelssektor inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel minskas med 8 000 000 kronor fr.o.m. 2026.

Regeringen föreslår även att anslaget ökas med 5 000 000 kronor fr.o.m. 2026 eftersom rollen som försvarsmaterieldirektör kommer att flyttas från Försvarets materielverk till Regeringskansliet. Förslaget presenterades i memorian Sveriges försvarsmaterieldirektör – En ny inriktning (Ds 2025:3). Ökningen finansieras genom att anslaget 1:11 Försvarets materielverk inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap minskas med motsvarande belopp.

Med anledning av regeringens avtalsförslag om att hyra anstaltsplatser utomlands 2026–2031 ökas anslaget med 1 500 000 kronor 2026.

Motionerna

I kommittémotion 2025/26:3721 av Jennie Nilsson m.fl. (S) föreslås att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 600 000 000 kronor för 2026 jämfört med regeringens förslag då motionärerna anser att ökningarna inte har motiverats tillräckligt väl. I yrkande 9 föreslås ett tillkännagivande om en mer rimlig anslagsökning.

I partimotion 2025/26:3158 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) föreslås att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 650 000 000 kronor för 2026 jämfört med regeringens förslag. Motionärerna anser att ökningen av Regeringskansliets anslag har varit omotiverat stor.

I kommittémotion 2025/26:3604 av Malin Björk m.fl. (C) föreslås att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 1 201 400 000 kronor jämfört med regeringens förslag. Motionärerna avvisar bl.a. tidigare ökningarna för fullföljande av regeringens reformagenda och säkerhetsinsatser på totalt 650 000 000 kronor. Motionärerna vill vidare se en effektivare kontorsanvändning, vilket innebär en minskning med 500 000 000 kronor. Slutligen gör Centerpartiet ett större produktivitetsavdrag, vilket sänker den pris- och löneomräkning som görs för myndigheternas förvaltningsanslag och investeringsanslag med 25 procent. Detta får effekt på samtliga myndigheter.

I kommittémotion 2025/26:3516 av Jan Riise m.fl. (MP) föreslås att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 400 000 000 kronor för 2026 jämfört med regeringens förslag.

Utskottets ställningstagande

Sverige behöver en effektiv och välrustad utrikesförvaltning både i Stockholm och på plats ute i världen. Det är viktigt för att upprätthålla relationer som ligger till grund för samarbete inom utrikespolitiken, utvecklingssamarbetet och internationellt samarbete i övrigt med andra länder, regioner och multilaterala organisationer.

Det är regeringen som beslutar om Regeringskansliets, inklusive utrikesförvaltningens, organisation och resursfördelning inom ramen för det anslag som riksdagen har fattat beslut om. Detta anslag avser hela Regeringskansliet utan att specificera utrikesförvaltningens del.

Utskottet kan konstatera att utrikesförvaltningen resursmässigt minskat något de senaste tjugo åren i förhållande till Regeringskansliet som helhet. Samtidigt har utrikesrepresentationens storlek ökat något räknat i antal utlandsmyndigheter och den samlade bemanningen av dessa. Det övervägande intrycket är dock att utrikesrepresentationens struktur präglas av stabilitet. Under kabinetssekreterarens föredragning den 16 oktober 2025 framkom att utrikesförvaltningen hade en budget i balans under 2025 men att omvärldsläget

gör att det finns flera osäkerhetsfaktorer framöver. I detta sammanhang konstaterar utskottet att den s.k. ambassadsäkerhetsutredningen lämnade sitt betänkande En säkrare utrikesförvaltning till utrikesminister Maria Malmer Stenergard den 27 augusti 2025. Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att se över personlig säkerhet och personskydd i utrikesrepresentationen. Vid kabinetssekreterarens föredragning framkom att Utrikesdepartementet för tillfället bereder remissförfarandet för betänkandet.

Utskottet påminner om att Sveriges internationella relationer påverkas av om en utlandsmyndighet öppnas eller stängs och att sådana beslut därför bör vara långsiktiga och bygga på väl förankrade strategier. Regeringen kan mot den bakgrunden förväntas informera och rådgöra med riksdagen, bl.a. genom utrikesutskottet, när det finns information inför beslut om strategiska förändringar i utrikesrepresentationen. Utskottet kan konstatera att så har skett vid flera tillfällen under mandatperioden. Denna information inför enskilda beslut är ett viktigt komplement till utskottets löpande bevakning av utrikesförvaltningens utveckling. I denna ingår utskottets årliga yttrande till konstitutionsutskottet i budgetberedningen och de upplysningar som utskottet hämtar in från regeringen i anslutning till detta.

När det gäller anslagsförslaget i budgetpropositionen har utskottet inga invändningar mot regeringens förslag till medelstilldelning för anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Utskottet anser att förslagen till anslagsökningar är befogade och angelägna, exempelvis för att finansiera lantbruksråd vid vissa utlandsmyndigheter och för kostnader som är kopplade till regeringens avtalsförslag om att hyra anstaltsplatser utomlands. I motionsförslag avvisas bl.a. tidigare förstärkningar för säkerhetsinsatser. Utskottet anser dock att dessa är motiverade även fortsättningsvis, bl.a. mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och säkerhetsläget. Konstitutionsutskottet bör därför tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna 2025/26:3721 (S) yrkande 1 och 9, 2025/26:3158 (V), 2025/26:3604 (C) samt 2025/26:3516 (MP) i den del de gäller det berörda anslaget.

Utrikesutskottet avser att återkomma till vissa frågor om utrikesförvaltningen när det behandlar motionsyrkanden från den allmänna motions tiden 2025/26.

Stockholm den 6 november 2025

På utrikesutskottets vägnar

Mattias Karlsson i Norrhult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mattias Karlsson i Norrhult (SD), Morgan Johansson (S), Fredrik Ahlstedt (M), Alexandra Völker (S), Yasmine Eriksson (SD), Linnéa Wickman (S), Joar Forssell (L), Ann-Sofie Alm (M), Håkan Svenneling (V), Magnus Berntsson (KD), Kerstin Lundgren (C), John E Weinerhall (M), Stefan Olsson (M), Johan Büser (S), Matilda Ernkrans (S), Janine Alm Ericson (MP) och Magdalena Thuresson (M).

Avvikande meningar

1. Utrikesförvaltningen (S)

Morgan Johansson (S), Alexandra Völker (S), Linnéa Wickman (S), Johan Büser (S) och Matilda Ernkrans (S) anför:

Vi anser att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse för 2026 ska minskas med 600 000 000 kronor jämfört med regeringens förslag. Regeringen har inte motiverat ökningarna tillräckligt väl och anslagsökningarna mellan 2022 och 2026 var för stora. Anslaget ökade under denna period med närmare 2,3 miljarder, vilket motsvarar nästan 30 procent av det totala anslaget. Det kan vara motiverat med mer resurser, inte minst som en följd av krav på ökad säkerhet och allmän löne- och kostnadsuppräkning, men vi anser att den ökning som har gjorts under innevarande mandatperiod är för stor mot bakgrund av det ekonomiska läget som ställer stora sparkrav på välfärden när kommuners och regioners ekonomi pressas hårt.

Konstitutionsutskottet bör därmed tillstyrka motion 2025/26:3721 yrkandena 1 och 9 och följaktligen avstyrka propositionen och övriga motioner. Om riksdagen i det första steget i budgetprocessen bifaller regeringens förslag till utgiftsramar och ger budgetpolitiken en annan inriktning än den vi önskar, kan emellertid företrädarna för Socialdemokraterna i konstitutionsutskottet komma att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

2. Utrikesförvaltningen (V)

Håkan Svenneling (V) anför:

Jag anser att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse för 2026 ska minskas med 650 000 000 kronor jämfört med regeringens förslag, som jag anser innebär att Regeringskansliet får omotiverat mycket pengar. Konstitutionsutskottet bör därmed tillstyrka motion 2025/26:3158 och avstyrka propositionen och övriga motioner. Om riksdagen i det första steget i budgetprocessen bifaller regeringens förslag till utgiftsramar och ger budgetpolitiken en annan inriktning än den jag önskar, kan emellertid företrädaren för Vänsterpartiet i konstitutionsutskottet komma att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det gäller i synnerhet med tanke på att det förslag som jag förordar för utgiftsområde 1 ligger över budgetpropositionens utgiftsram och att det i så fall inte skulle vara möjligt att reservera sig till förmån för förslaget.

3. Utrikesförvaltningen (C)

Kerstin Lundgren (C) anför:

Jag anser att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse för 2026 ska minskas med totalt 1 201 400 000 kronor jämfört med regeringens förslag. Jag avvisar regeringens tidigare ökning av budgeten för att fullfölja reformagendan, vilken innebar en ökning av anslaget med 300 000 000 kronor årligen 2026–2028. Vidare anser jag inte att säkerhetsläget och regeringens andra politiska prioriteringar kräver så stora tillskott till Regeringskansliet som regeringen har föreslagit, och därför anser jag att anslaget bör minskas med 350 000 000 kronor årligen 2026–2028. En effektivare kontorsanvändning minskar anslaget ytterligare med 500 000 000 kronor för 2026. Vidare sänker Centerpartiet den pris- och löneomräkning som görs för myndigheternas förvaltningsanslag och investeringsanslag med 25 procent genom ett större produktivitetsavdrag, vilket får effekt på samtliga myndigheter.

Konstitutionsutskottet bör därmed tillstyrka motion 2025/26:3604 och avstyrka propositionen och övriga motioner. Om riksdagen i det första steget i budgetprocessen bifaller regeringens förslag till utgiftsramar och ger budgetpolitiken en annan inriktning än den jag önskar, kan emellertid företrädaren för Centerpartiet i konstitutionsutskottet komma att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

4. Utrikesförvaltningen (MP)

Janine Alm Ericson (MP) anför:

Jag anser att anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. ska minskas med 400 000 000 kronor för 2026 jämfört med regeringens förslag. Minskningen bör genomföras genom generella besparingar och effektiviseringsåtgärder. Konstitutionsutskottet bör därmed tillstyrka motion 2025/26:3516 och avstyrka propositionen och övriga motioner. Om riksdagen i det första steget i budgetprocessen bifaller regeringens förslag till utgiftsramar och ger budgetpolitiken en annan inriktning än den jag önskar, kan emellertid företrädaren för Miljöpartiet i konstitutionsutskottet komma att avstå från ställningstagande när det gäller anslagsfördelningen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Särskilt yttrande

Utrikesförvaltningen (C)

Kerstin Lundgren (C) anför:

Regeringskansliets anslag behandlas här samlat, vilket medför att Utrikesförvaltningens speciella behov och förutsättningar inte kan behandlas separat. Sveriges internationella närvaro och säkerheten för de utsända måste självklart ges hög prioritet. Centerpartiet vill värna Sveriges utrikesrepresentation och samtidigt ta vara på möjligheter till samverkan inom exempelvis Norden liksom till effektiviseringar inom hela förvaltningens sätt att arbeta.