SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 1. Normgivningsmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena

Anette Novak
Journalist och tidigare myndighetschef
Foto: Jacob Nordström

Göran Sundström
Professor och prefekt på Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm
Foto: Sören Andersson

arena

Akademikerförbundet SSR

Projektet är ett samarbete mellan Arena och Akademikerförbundet SSR

Skymningsläge– En rapportserie om en skadad svensk demokrati
Författare: Anette Novak och Göran Sundström
Formgivning: Sara Östman och Simon Karlsson, Arenagruppen
© Arenagruppen och författarna
Stockholm 2026

Innehåll

Skymningsläge Del 1. Normgivningsmakten..... 4
Inledning..... 4
Vad lagen är till för..... 5
Lagarnas normbildande kraft..... 8
Försvaret av lagen..... 10
Den statliga värdegrunden..... 13
Försvagat försvar..... 14
Fallstudie 1. Vandelslagen..... 19
Vad har hänt?..... 19
Vad betyder det?..... 25
Fallstudie 2. Skärpta straff..... 28
Vad har hänt?..... 28
Vad betyder det?..... 39
Fallstudie 3. Barn i fängelse..... 41
Vad har hänt?..... 41
Vad betyder det?..... 47
Fallstudie 4: Hepatica-affären..... 49
Vad har hänt?..... 49
Vad betyder det?..... 51
Några andra fall som är svåra att förena med grundlagsprinciperna..... 53
Hur kan vi stärka demokratin utifrån normgivningsmakten?..... 58

Skymningsläge
Del 1. Normgivningsmakten

> För i en stat där lagen är underkastad någon annan makt och själv är maktlös – där ser jag att undergången är nära, men i en stat där lagen härskar över de styrande och de styrande är lagens slavar, där ser jag att räddningen finns.[1]
>
> **Platon**

Inledning

I en liberal demokrati är den offentliga makten aldrig oinskränkt. Även om de folkvalda har ett starkt stöd i befolkningen måste de utöva denna makt med respekt för lagar och regelverk. Men också med stor varsamhet om den enskilda människan. Avsteg – även upplevda sådana – kan resultera i att de styrande i förlängningen förlorar sin legitimitet, att allmänheten inte längre känner att de måste lyda.[2]

De historiska exemplen är många då befolkningar rest sig mot regimer – som när Rumäniens kommunistiska diktator Nicolae Ceaușescu efter ett folkuppror greps och avrättades 1989. Eller ett i tid mer närliggande exempel: när den Kremlvänlige ukrainske presidenten Viktor Janukovytj störtades och flydde till Ryssland 2014.

Förändringar behöver emellertid inte vara så dramatiska. Ibland sker de i små, små steg – närmast smygande – så att det kan ta lång tid för befolkningen att upptäcka att något är fel.

Verktygen som regeringsmakten har för att påverka är många. Lagstiftning är förmodligen det mest kraftfulla.[3] För även om riksdagen formellt fattar beslut om lagar är det regeringen som i hög grad styr lagstiftningsarbetet genom att ta initiativ till och bereda lagförslag. Regeringen har också egen makt att besluta om förordningar, de rättsregler som slår fast hur lagar ska tillämpas i praktiken mot enskilda. Dessa, ofta avgörande, tolkningar kan även styras genom olika typer av strategiska kommunikationsinsatser: internt – i dialog med myndighetschefer, externt – genom till exempel utspel i medier. Normgivningsmakten delas

1 Platon. (2008). *Lagarna*. (J. Stolpe, Övers.). Atlantis. (Originalverket publicerat ca 350 f.Kr).
2 Weber, M. (1946). Politics as a Vocation. I H. H. Gerth & C. Wright Mills (Red.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, 77–128. Oxford University Press.
3 Sundström, G. (2026). Försvaret av lagen, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1.

sålunda mellan riksdagen, som beslutar om lagar, och regeringen, som beslutar om förordningar och om direktiv till myndigheter.[4]

I vår och Arena Idés rapportserie *Skymningsläge* granskas hur regeringen under mandatperioden 2022–2026 har utövat den offentliga makten och om den i samband med detta har brutit mot grundlagens principer. Denna första del i rapportserien behandlar normgivningsmakten – regeringens rätt att föreslå riksdagen nya lagar och att på egen hand besluta om tvingande rättsregler, regler som kan precisera de fri- och rättigheter som tilldelas enskilda genom lag och grundlag – men som även kan påverka förutsättningarna för förvaltningens, näringslivets och civilsamhällesorganisationernas verksamhet. Den riktar strålkastarljuset mot ett antal belysande fall där de konstitutionella principerna inte har respekterats och diskuterar konsekvenserna av dessa avsteg.

Vad lagen är till för

Lagar anger vad människor får och inte får göra i samhället. De finns för att skapa ordning och trygghet för alla. Lagarna, särskilt grundlagarna, slår fast *hur* den offentliga makten ska utövas. Centralt är att den ”utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”.[5] Grundläggande är också principerna om

- legalitet,
- objektivitet,
- likabehandling,
- proportionalitet och
- offentlighet.[6]

Envars rätt till domstolsprövning och skydd mot frihetsberövande samt godtyckliga ingripanden är också grundläggande.

Men lagarna tydliggör även *vad* makten ska användas till. Enligt regeringsformen är målet med offentlig verksamhet bland annat att säkra ”[d]en enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd (…) [s]ärskilt (…) rätten till arbete, bostad och utbildning samt (...) social omsorg och trygghet och (…) goda förutsättningar för hälsa.”[7] Därtill ska olika fri- och rättigheter skyddas:

4 I vissa fall kan regeringen även delegera normgivningsmakten till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Exempelvis beslutar Arbetsmiljöverket om föreskrifter gällande systematiskt arbetsmiljöarbete eller om användning av arbetsutrustning, Elsäkerhetsverket om hur elektriska installationer ska utföras och Livsmedelsverket om märkning av livsmedel och hygienkrav i livsmedelsverksamheter.

5 RF 1 kap. 2 §.

6 Se inledningstexten till rapportserien *Skymningsläge – en rapportserie om en skadad svensk demokrati*, s. 6 https://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2026/06/sverige-i-skymningslage-kappa-v3.pdf

7 RF 1 kap. 2 §.

- yttrandefriheten,
- informationsfriheten,
- mötesfriheten,
- demonstrationsfriheten,
- föreningsfriheten och
- religionsfriheten.[8]

Lagarna är alltså till för att underlätta vardagen för befolkningen och garantera ”var och en” – alltså inte bara medborgare utan även utlänningar som vistas i landet – välfärd och frihet. Mycket av detta handlar om att skydda minoriteter och människor med obekväma eller avvikande åsikter. En fungerande demokrati bygger nämligen inte bara på att majoriteten får sin vilja igenom, utan också på att kritiker har rätt att höras – en legitim opposition, som staten ska värna lika mycket som den styrande majoriteten.[9] Demokrati är en idé om pluralism och åsiktsmångfald. Därför är det också centralt att det finns fria och oberoende medier som granskar makten och bidrar till en informerad offentlig debatt.

Samhällsvetare brukar likna lagarna vid ett ”samhällskontrakt”, där idén är att folket går med på att följa lagar och regler i utbyte mot trygghet, rättigheter och skydd mot godtyckliga ingripanden från staten.[10] Detta ”kontrakt” bygger således på att både folket och staten har ansvar och skyldigheter gentemot varandra – och det fungerar så länge befolkningen uppfattar att lagarna är lika för alla och är till för det allmännas bästa.

Men det är inte alltid makten används på detta vis. I den autokratiseringsvåg som sköljer över världen ser vi exempel på hur makten används för helt andra ”vad” än det som är bra för befolkningen. Ofta ställs de styrandes bästa framför det allmännas bästa. Som när vallagar ändras för att hålla de styrande kvar vid makten, något vi sett i Orbáns Ungern[11] och för närvarande ser i Melonis Italien.[12]

Likabehandlingsprincipen är också satt under tryck. I autokratier används ofta staten för att ge sig på marginaliserade grupper. En del statsvetare pratar här om framväxten av ”den tvåhövdade staten” (*the dual state*), där den ena är den normativa, som respekterar rättsstatens principer, och den andra är den prerogativa, där de bestämmande anses stå så högt i rang att deras vilja närmast är lag.[13] En förekommande taktik i det senare fallet är det som på engelska kallas

8 RF 2 kap. 1 §.
9 Gustavsson, S. (2024). *Demokratins självförsvar*. Atlas.
10 Locke, J. (2016 [1689]). *Andra avhandlingen om styrelseskicket*, andra upplagan. Daidalos.
11 Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45–61.
12 Euractiv/AFP: Meloni Turns to Electoral Reform after Referendum Defeat. 31 mars 2026.
13 Schotel, B. (2021). Administrative Law as a Dual State. Authoritarian Elements of Administrative Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 195–222.

crimmigation[14], ett system där lagar och regler används för att disciplinera, exkludera och i förlängningen tvinga icke-medborgare att lämna landet. Ett av de tydligaste exemplen just nu är kanske USA.

Är det denna typ av utveckling vi ser början på även i Sverige?

Om så är fallet utmanas samhällskontraktet i grunden.

Genomförandet av Tidöavtalet har kritiserats för att urholka den för samhällskontraktet så viktiga likhetsprincipen. Ungefär en tredjedel av punkterna i avtalet riktar in sig på människor av utländsk härkomst. En viss grupp – migranter – pekas implicit ut och tillskrivs vissa bestämda egenskaper, inte minst att de skulle vara särskilt benägna att hamna i kriminalitet.[15] Detta trots att analyser av offentlig statistik visar att det inte finns något enkelt samband mellan migration och brottsutveckling. Migration kan till och med ha brottsreducerande effekter.[16]

Trots detta har en lång rad reformer kopplade till Tidöavtalet genomförts som syftar till att skapa en stat som mer aktivt och systematiskt riktar in sig på migranter. Detta sätt att använda staten är typiskt för *crimmigation*. Under ledord som ordning och reda, skötsamhet och ansvar ska det offentliga agera mer polisiärt och repressivt mot migranter, där svenska myndigheter nu givits lagverktyg att vidta mycket långtgående åtgärder mot enskilda, utan att brottsmisstanke föreligger – och visa ut fast rotade människor utan att de har begått brott.[17]

Det innebär att det för vissa inte längre räcker med att arbeta, betala skatt och hålla sig inom lagens råmärken. Allt de har byggt upp kan plötsligt ifrågasättas, omprövas och underkännas – ibland på oklara grunder och utan begriplig proportionalitet. Denna åtskillnad mellan grupper har blivit ett tydligare, mer medvetet och allt mer normaliserat inslag i Sverige. Samma regler gäller inte längre för alla – beroende på vilken grupp du tillhör möts du av olika villkor, olika trösklar och olika nivåer av misstänkliggörande. Känslan av åtskillnad och olika-behandling förstärks om myndigheter nödgas rasprofilera för att öka träffsäkerheten i sina resurskrävande polisiära insatser.[18] Diskriminering på grund av etnicitet är visserligen förbjudet i lag i Sverige, men FN:s kommitté mot rasism pekar i sin

14 Schotel, B. (2021). Administrative Law as a Dual State. Authoritarian Elements of Administrative Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 217–219.

15 Civil Rights Defenders. (2022, augusti). *Tidögranskningen – en rättighetsbaserad granskning av Tidöavtalet*.; Pelling, L. (2023). *Integrationens slut – en analys av Tidöavtalet*, Arena idé; Sundström, G. (2026, 2 mars). Tre år med Tidöavtalet – vad har egentligen hänt?. *Dagens Arena*.

16 Brottsförebyggande rådet. (2025, maj). *Migration och brott – Underlagsrapport till Konjunkturinstitutet*. Rapport 2025:7.

17 Regeringen. (2026, 5 maj). Migration och integration – Reformer och åtgärder inom Tidöavtalets samarbetsprojekt migration och integration. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/genomfort-bokslut-over-tidoavtalet/migration-och-integration/

18 Civil Rights Defenders. (2023, augusti). *Tidöpartiernas förslag för ökat återvändande – Civil Rights Defenders kritiska*. https://via.tt.se/pressmeddelande/3365323/tidopartiernas-forslag-for-okat-atervandande-civil-rights-defenders-kritiska?; Se även Riksrevisionen. (2026, april). *Etnisk diskriminering – statens arbete för att motverka risker vid myndigheters beslut*. (RiR 2026:8). https://www.riksrevisionen.se/download/18.3cbd2c3419d8afbfd561291/1776176732845/RiR-2026-8-rapport.pdf.

senaste granskning av Sverige bland annat med oro på att det rättsliga skyddet mot etnisk diskriminering inte är tillräckligt.[19]

När folket upplever att likabehandlingsprincipen frångås är risken stor att förtroendet för staten sargas. Sannolikt kommer vi att få se att grupper som känner sig utpekade som inte tillräckligt svenska upplever en ökad diskriminering: de stämplas som annorlunda och inte tillräckligt skötsamma – enbart på grund av sin etnicitet eller sin tro. En sådan utveckling ökar i sin tur polariseringen – både mellan olika politiska inriktningar och mellan delar av befolkningen och det de uppfattar som ett politiskt etablissemang. Polariseringen leder till en svagare samhällsgemenskap och i förlängningen till demokratisk erosion.[20]

Lagarnas normbildande kraft

Detta leder in på en annan viktig aspekt av lagstiftningen: lagarnas koppling till normer.

Lagar och regelverk uppstår inte i ett vakuum, utan växer fram ur existerande värden och praktiker kopplade till dessa värden. För att kunna få gehör för en proposition behöver regeringen stöd av riksdagen – men i förlängningen även av folket. Dras lagens gränser på ett radikalt nytt sätt, som av den allmänna opinionen uppfattas som omoraliskt, kan det innebära att stödet för regeringen minskar och att makthavarna förlorar nästa val.

För att mjuka upp den allmänna opinionen och göra det möjligt att diskutera – och på sikt genomföra – idéer som tidigare har uppfattats som oacceptabla att ens diskutera försöker ibland politiker bygga och sprida narrativ om hur världen ser ut, hur olika problem är beskaffade, vilka problem som är viktigast och vems felet är. De vill öppna ett så kallat Overtonfönster[21] och förskjuta vad som uppfattas som politiskt och socialt acceptabelt. Helt i sin ordning, kan tyckas. En del av vanlig opinionsbildning. Det är väl vad politiker ska syssla med? Absolut, men det vi upplever just nu innebär en glidning i riktning mot situationen i USA, där administrationen sedan åratal sprider falska budskap, paketerade som ”alternativa fakta”. Och det är här det sluttande planet blir problematiskt. Inte minst i förhållande till den svenska grundlagens krav på saklighet och objektivitet.

Men politiker försöker inte bara påverka normer och problemuppfattningar hos folket för att bereda mark för nya lagar. Ett nytt regelverk kan i sig bidra till att förskjuta normer: om något förbjuds i lag kan det i förlängningen påverka människors moraluppfattningar och vanor. Tänk tobaksrökning. Genom en mängd

19 FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering. (2025, december). *Concluding Observations on the Combined Twenty-Fourth and Twenty-Fifth Periodic Reports of Sweden*. (CERD/C/SWE/CO/24-25).

20 Till exempel Arbati, E., & Rosenberg, D. (2021). United We Stand, Divided We Rule: How Political Polarization Erodes Democracy. *Democratization*, 28(2), 285–307. https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1818068.

21 Det statsvetenskapliga begreppet Overtonfönstret (engelska: *Overton Window*) utvecklades av den amerikanske policyanalytikern Joseph P. Overton (1960–2003). Se Lynch, J. (2020). *Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth*, kap. 7. Cambridge University Press.

restriktioner genom åren – såsom förbud i offentliga lokaler och åldersgränser för försäljning – har vi svenskar i princip blivit ett rökfritt folk.[22]

Utvecklingen kan även gå i motsatt riktning. En minister som börjar slira på reglerna kan snabbt få med sig fler. Medborgarna börjar fråga sig varför de ska göra rätt för sig, när inte statsråden verkar bry sig. Det är även om detta normgivningsmakten handlar. Det den politiska ledningen står för kan forma människors uppfattningar om vad som är normalt eller riktigt.[23] Samhällsklimatet. Kulturen.

De styrandes handlingar kan även avslöja dubbelmoral om det uppstår en lucka mellan politiken de för och hur de själva agerar. När de inte lever som de lär. Som när en minister mitt under en pandemi besöker ett köpcentrum på annandag jul för att handla en försenad julklapp – samtidigt som regeringen före jul meddelat att årets mellandagsrea borde ställas in på grund av smittorisken.[24] Eller som när Sverige driver att vi måste dra åt svångremmen i EU[25] – men samtidigt lägger expansiva budgetar på hemmaplan[26] för att sänka el- och bränslepriserna eller erbjuda billigare matkassar.[27] Tillfälliga satsningar under ett valår som ska finansieras genom att skuldsätta Sverige för lång tid framöver.[28]

Ytterligare exempel är då regeringen driver fram lagar om vandel inriktade på påstått misskötsamma invandrare, samtidigt som företrädare för regeringsmakten själva gör sig skyldiga till allt från olagligt ålfiske,[29] eller att inte sjukskriva sig trots att de stannat hemma på grund av sjukdom,[30] till att låta skattepengar finansiera familjemedlemmars omfattande hobbyprojekt.[31] Ännu ett exempel är då regeringen inför svenskatester för invandrare[32] men själva inte har grundläggande kunskaper om Sveriges grundlag.[33]

22 SVT. (2026, 25 maj). Historiskt: Sverige rökfritt – ”otrolig utveckling”. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-rokfritt-otrolig-utveckling
23 Gramsci, A. (1929–1935). *Prison Notebooks*. (J. A. Buttigieg, Red. och Övers.). Columbia University Press.
24 SVT. (2020, 29 december). Morgan Johansson (S) gick på mellandagsrean – trots Löfvens skarpa uppmaning. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/minister-shoppade-julklapp-pa-mellandagsrean
25 Kristersson, U., Rosencrantz, J., & Svantesson, E. (2025, 16 juli). Debatt: En EU-budget för ökad säkerhet och konkurrenskraft. *Dagens Industri*.
26 Till exempel vårändringsbudgeten 2026, prop. 2025/26:99.
27 Wagman, K. (2026). Det här satsar regeringen på i vårpropositionen 2026. *Ekonomifakta*, *Svenskt Näringsliv*.
28 Finanspolitiska rådet. (2026). *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2026*. https://www.fpr.se/publikationer/arsrapporter.html
29 Törnqvist, T., & Svensson, J. (2023, 18 januari). Statsministerns närmaste man döms för tjuvfiske av ål: ”Jag hann inte tänka klart”. *Sydöstran*. https://www.sydostran.se/nyheter/statsministerns-narmaste-man-doms-for-tjuvfiske-av-al-jag-hann-inte-tanka-klart/
30 Om regeringen Kristersson: Olsson, M. (2026, 26 juni). Ingen minister har sjukanmält sig – slipper avdrag. *Altinget*. Om regeringen Löfven: SVT. (2018, 6 januari). Bara en minister i regeringen har sjukanmält sig – på tre år. *SVT Nyheter*.
31 Carlsson, M. (2026, 31 maj): Ordern: Bygg en hönsgård till Birgitta Ed på Harpsund. *Expressen*. https://www.expressen.se/nyheter/sverige/ordern-bygg-en-honsgard-till-birgitta-ed-pa-harpsund/
32 Regeringen. (2026, 6 juni). Nya krav för svenskt medborgarskap träder i kraft. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/06/nya-krav-for-svenskt-medborgarskap-trader-i-kraft/
33 SVT (2026, 17 april). Här missar Simona Mohamsson Sveriges grundlag. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/har-missar-simona-mohamsson-sveriges-grundlag

Offentlig maktutövning är inte lätt. Att vara folkvald innebär ständiga avvägningar i gränslandet mellan ämbete och privatliv. Regelverk finns, men många gånger behöver bedömningar göras som kräver ett synnerligen gott omdöme. Bara för att något är lagligt betyder det inte att det är lämpligt.

Det är just med tanke på dessa gråzoner som riskerar att leda till subjektiva bedömningar där korruption lätt letar sig in som lagstiftningen är så avgörande. Det har samhällsbyggare känt till långt innan kung Karl XV gjorde ”land skall med lag byggas” till sitt valspråk 1859.[34]

Därför står också legalitetsprincipen alldeles central i vår grundlag. Innebörden är att det offentliga bara får göra det som har stöd i lag. För förvaltningsmyndigheter och domstolar – liksom för regeringen – innebär det att de inte får agera godtyckligt, utan måste följa regler som är beslutade i förväg.

Försvaret av lagen

Legalitetsprincipen är således grundläggande i en liberal demokrati eftersom den skyddar människor mot maktmissbruk. När staten är bunden av lag blir rättssystemet mer förutsägbart, rättssäkert och likvärdigt för alla. Det stärker också enskildas fri- och rättigheter, eftersom ingen ska kunna straffas, behandlas illa eller fråntas sina fri- och rättigheter utan tydligt lagstöd.

Därför är det med stor oro som vi nu ser hur demokratier världen över håller på att gå tillbaka – just genom att lagstiftningen görs till ett vapen som vänds mot demokratin. Ofta insveps utvecklingen i en retorik av rädsla (*politics of fear*[35]) – där samhället beskrivs som sönderfallande, hotfullt och nära kollaps. Genom denna skrämseltaktik skaffar sig ledare argument för att centrala och ofta genomgripande reformer behöver skyndas på. Lagstiftning måste fram snabbt, med hänvisning till det påstått akuta säkerhetsläget. Respekten minskar för lagstiftningsprocessen och de demokratiska och rättsstatliga principer som normalt fungerar som kvalitetssäkring och skydd mot maktmissbruk. Resultatet blir inte sällan en ”tsunami av lagförslag” – svagt underbyggda, svåra att överblicka och ännu svårare att relatera till varandra.[36]

Här är det alltså lagen som av demokratiskt valda majoriteter används som verktyg för att steg för steg montera ned just de institutioner som ska skydda demokratin. Ett fenomen som av vice ordförande i Venedigkommissionen[37] Eirik Holmøyvik kallats för ”autokratisk legalism”.[38] Lagstiftningsprocessen blir därmed

34 Kungahuset. (u.å.). *Karl XV*, 1826–1872. https://www.kungahuset.se/kungl.-huset/atten-bernadotte/karl-xv?
35 Wodak, R. (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean.* Sage Publications Ltd.
36 Knutsson, Y., & Öster, U. (2025). En tsunami av lagförslag att hantera, artikel i *Advokaten*, nr 8, årgång 91; 2025; Lock, D., (2025). Backdoor Executive Empowerment. *Legal Studies*, 45(4), 577–596.
37 Venedigkommissionen, formellt Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, inrättades år 1990 och är ett rådgivande organ inom Europarådet, bestående av oberoende experter inom statsrätt, med inriktning på konstitutionell och internationell rätt. Kommissionen sammanträder fyra gånger per år i Venedig, Italien, därav det informella namnet. Kommissionen har 58 medlemsstater, inklusive de 47 i Europarådet.
38 Holmøyvik, E., (2026). *Lawmaking for Democratic Resilience*. Inledningsanförande vid OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, Wien, 16–17 mars.

helt avgörande för demokratins motståndskraft – hur lagar bereds, diskuteras, antas och kontrolleras avgör om demokratin är robust eller skör.

Vilka krav måste då ställas på lagstiftningsprocessen i en modern, stark demokrati? Enligt Holmøyvik måste den vara inkluderande och omfatta inte bara regeringspartierna utan också opposition, externa experter och berörda aktörer i civilsamhället. Den måste också vara tydlig och förutsägbar – viktiga reformer ska inte kastas fram från ingenstans och forceras igenom systemet innan någon ens hunnit förstå vad reformerna betyder och hur det kommer att påverka dem.

Vidare bör regeringens möjligheter att styra genom sin förordningsmakt vara begränsade och underställda parlamentarisk och rättslig kontroll. Majoriteten och oppositionen måste också visa politisk solidaritet: majoriteten ska utöva sin makt med återhållsamhet – och oppositionen ska inte sabotera systemet genom att överutnyttja olika procedurvapen, som till exempel misstroendeomröstningar.[39] En stark och uthållig demokrati bygger alltså inte bara på regler, utan även på informella normer, som självbehärskning och måttfullhet.

För att se till att dessa krav upprätthålls i lagstiftningen har världens demokratier skapat olika system, som kan liknas vid en uppsättning försvarslinjer, byggda i etapper, för att värna lagstiftningens kvalitet. I Sverige har vi satsat hårt på försvarslinjer tidigt i lagstiftningsprocessen.[40]

1. En första försvarslinje har varit det *statliga kommittéväsendet*[41]. Det är här det mesta av striden traditionellt har stått, långt innan ett förslag når riksdagen för beslut. I Sverige har denna linje länge varit stark. Till skillnad från i många andra länder har stora delar av lagstiftningsutredandet skett utanför departementen, i särskilda utredningar som fungerat som tillfälliga förvaltningsmyndigheter, bundna av krav på autonomi, legalitet, saklighet och opartiskhet. Vid större reformer har utredningarna ofta haft bred sammansättning med ledamöter, experter och sakkunniga, samtidigt som direktiven ofta har varit relativt öppna. Utredningarna har därmed relativt fritt kunnat såväl utreda problemen som utveckla lämpliga och rimliga lösningar. Samförstånd och kompromiss har varit viktiga ledord, vilket har stärkt förslagens legitimitet.
2. Den andra försvarslinjen har varit remissväsendet. Utredningarnas betänkanden har skickats till myndigheter, kommuner och organisationer för granskning. Remissinstanserna har tagit uppgiften på stort allvar och utan ekonomisk ersättning bidragit med synpunkter till regeringen. Regeringen har också hanterat remissvaren med respekt – och vägt in nyanseringar och påpekanden.

39 Lindvall, J. (2024). Att ha riksdagens förtroende. Bruket av misstroendeförklaringar, i T. Möller (Red.) *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Medströms Bokförlag; Landau, D. (2013). Abusive Constitutionalism, University of California, Davis Law Review. 47(189).
40 Sundström, G. (2026). Försvaret av lagen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 128(1), 239–248.
41 Den rättsliga grunden för regeringens beredningstvång finns i regeringsformen 7 kap. 2 §.

Med oberoende utredningarnas slutsatser och de ofta både breda och djupa remissvaren har propositioner sedan utarbetats i Regeringskansliet.

3. Där har lagförslagen behövt passera en tredje försvarslinje: *regeringens kollektiva beslutsfattande*. Kravet på gemensam beredning mellan berörda departement – ofta ledd av opolitiska tjänstemän – innebär att lagförslag måste tåla saklig granskning utifrån olika perspektiv och värden. Jämförande studier pekar också på att den svenska samordningen har varit mer formaliserad och byråkratiserad än i många andra länder, där samordningen ofta är mer informell och politiserad. Det har skapat ordning, förutsebarhet och visst kallsinne i maskineriet – egenskaper som i lagstiftning ofta ses som en styrka.[42]
4. Den fjärde försvarslinjen har varit *Lagrådets granskning* av regeringens lagförslag. Enligt regeringsformen 8 kap. 20–22 §§ har rådet att granska

   - hur lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
   - hur föreslagna föreskrifter förhåller sig till varandra,
   - hur förslagen förhåller sig till rättssäkerhetens krav samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen, samt
   - om förslagen är så utformade att lagen kan antas tillgodose angivna syften.

Även om vi inte vet exakt hur ofta och i vilken grad regeringen följer rådets synpunkter har Lagrådet länge uppfattats som en tung kontrollinstans.

Dessa fyra försvarslinjer – kommittéerna, remisserna, gemensamberedningen och Lagrådet – har tillsammans utgjort ett starkt skydd för lagarnas kvalitet. De har skapat pluralism och gett utrymme för olika argument att brytas mot varandra. Resultatet har blivit gedigna beslutsunderlag som regeringen kunnat använda vid utformningen av sina propositioner. Lagarna har varit av hög kvalitet, och de har kunnat stå sig. Detta har också inneburit att senare försvarslinjer, som *utskottsbehandling* och *myndigheternas lagprövning*, sällan behövt aktiveras. De flesta propositioner har passerat riksdagen utan ändringar, och lagprövningsinstrumentet[43] har använts mycket sparsamt.

42 Meert, A. et al., (2024). Executive Advisory and Support Offices: Comparing the Institutional Architecture of 'Political' Offices, paper presented at EGPA 2024; Sundström, G. & Larsson, T. (2026). From Administrative to Politicized Government? Institutional Change in the Swedish Core Executive, paper presented at *European Network of Public Administration (ENPA) Inaugural Conference, Research Group "Sociology of the State in Europe: Institutions, Processes and Reforms"*, Bukarest, 22–25 april.

43 Lagprövningen regleras i regeringsformen 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § och stadgar att myndigheter inte får tillämpa föreskrifter som strider mot föreskrifter med högre valör, eller föreskrifter som har tillkommit på fel sätt.

Den statliga värdegrunden

De olika försvarslinjer som tecknas här är viktiga men inte tillräckliga för att garantera lagar av hög kvalitet. Det är trots allt människor av kött och blod som arbetar fram lagarna – och i slutändan är det deras etik och moral som avgör kvaliteten på arbetet. Om varje försvarslinje bemannas med idel korrupta personer som har sin egen snöda vinning för ögonen blir lagstiftningen därefter. Det krävs politiker och tjänstemän som följer det offentliga etos eller den värdegrund som vi har enats om.[44]

Staten har även en egen, uttalad värdegrund som alla statsanställda – politiker såväl som tjänstemän – har att följa. Den rymmer ett antal principer som syftar till att forma en offentlig förvaltningskultur som är effektiv, rättssäker och fri från korruption och maktmissbruk – och som utgår ifrån en position på medborgarnas sida.[45] Dessa är delvis desamma som de konstitutionella principerna vi utgår ifrån i denna granskning.[46] De handlar om att:

- främja demokratiska värderingar,
- respektera alla människors lika värde,
- följa lagar och regelverk,
- främja fri åsiktsbildning, genom att tillerkänna alla medborgare rätt till yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet,
- myndighetsutövningen ska agera sakligt och opartiskt och
- erbjuda effektivitet och service.

Den statliga värdegrunden kan tillsammans med de konstitutionella principerna sägas utgöra den bottenplatta på vilken all offentlig verksamhet ska vila – inte minst lagstiftningsarbetet.

Vikten av den statliga värdegrunden lyfts exempelvis fram vid Statskontorets årliga myndighetssamling ”Förvaltningspolitisk dag” och vid introduktionsdagar som nya generaldirektörer bjuds in till. Den är också tydligt synbar i det övergripande förvaltningspolitiska mål som riksdagen antog 2010:

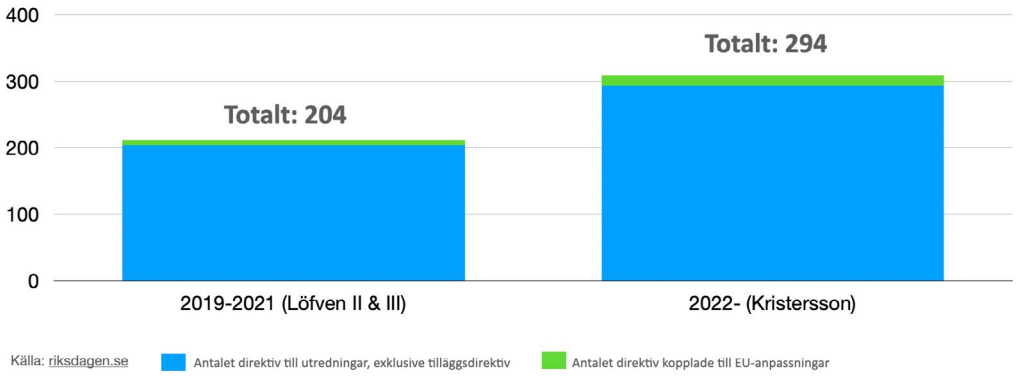
> Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”[47]

44 Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Studentlitteratur.
45 Statskontoret. (2025, 5 december). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*. Statskontoret. https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/forvaltningskultur/den-statliga-vardegrunden/
46 Se den inledande skriften till denna rapportserie, Skymningsläge – en rapportserie om en skadad svensk demokrati, s 6. https://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2026/06/sverige-i-skymningslage-kappa-v3.pdf
47 Prop. 2009/10:175, s.1.

Försvagat försvar

Mycket tyder nu på att försvaret av denna rättsstatens grundbult, lagens kvalitet, håller på att försvagas. Kritiker menar att lagförslag läggs fram i ett allt högre tempo och oftare parallellt med andra, närliggande, förslag, vilket försvårar överblick och helhetssyn.

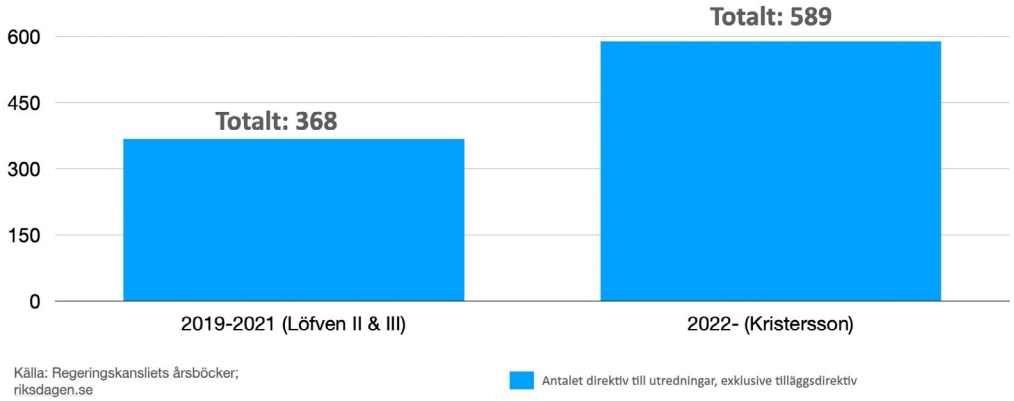
Regeringen Kristersson har fram till och med den 7 juli 2026 tillsatt 294 utredningar.[48] Detta är en kraftig ökning jämfört med den andra och tredje regeringen Löfven[49] som tillsatte 204 utredningar. Perioderna är emellertid inte helt jämförbara, då Löfven-regeringarnas tid vid makten är kortare än Kristersson-regeringens.



Figur 1. Antal utredningar under regeringarna Löfven II och III (2019–2021) och regeringen Kristersson (2022–). Källa: Riksdagen.se

48 Riksdagen.se. Kommittéväsendet. Inga tilläggsdirektiv har räknats. Anpassningar till EU-lagstiftning har räknats då detta framkommit i titeln på kommittédirektiven.
49 21 januari 2019–30 november 2021.

Antalet propositioner som lagts under regeringen Kristerssons mandatperiod är i skrivande stund 589, en kraftig ökning jämfört med antalet under regeringarna Löfven II och III: 368.[50]



Figur 2. Det har skett en markant ökning av antalet lagda propositioner i en jämförelse mellan regeringarna Löfven II och III och regeringen Kristersson. Källa: Riksdagen.se

Tempot är så högt uppskruvat att riksdagen kallats in för att arbeta under det traditionella sommaruppehållet.[51]

Riksdagen extrainkallas i augusti

Tidöpartierna vill hinna få igenom en rad lagförslag före valet. Nu har talmannen beslutat att kalla in riksdagen i augusti. ”Svenska folket förväntar sig att vi jobbar hårt”, säger statsminister Ulf Kristersson (M) till Altinget.

Ulf Kristersson vill bland annat få igenom den hårt kritiserade straffrättsreformen före valet. Foto: Mats Andersson/TT

Sätter högt tempo. Ulf Kristersson har så många lagstiftningsprocesser igång att talmannen beslutat att kalla in riksdagen under sommaruppehållet. Källor: Riksdagen och Altinget.

50 Regeringskansliets årsböcker för respektive år, samt riksdagen.se.
51 Riksdagen. (2026, 19 mars). *Riksdagen sammanträder i augusti*. Riksdagen. https://www.riksdagen.se/sv/aktuellt/aktuelltnotiser/2026/mars/19/riksdagen-sammantrader-i-augusti_cms2d89fc43-1790-4d3d-80e9-6d4fb156469dsv/

> Svenska folket förväntar sig att vi jobbar hårt och jag förväntar mig att riksdagen tar det på allvar och prioriterar ett fortsatt högt tempo framför sommarsemester.
>
> **Statsminister Ulf Kristersson (M) till Altinget, 18 mars 2026**

Ett högt tempo kan förknippas med effektivitet. Men beskrivningen av den offentliga förvaltningen som en långsamt malande kvarn har inte tillkommit av en slump. För med ett alltför högt uppdrivet tempo uppstår risken att kvaliteten i arbetet blir lidande. När det gäller lagstiftning kan den risken kopplas till att rättssäkerheten försvagas. Experter i konstitutionell rätt har lyft hur tidsbristen kan leda till att förslag inte blir lika genomtänkta. Även de erfarna domarna i Lagrådet har kritiserat regeringen för att stressen skapat slarviga och bristfälliga lagar.[52] Se vidare bland annat fallstudie 1, Vandelslagen, s. 19–27.

Men det är inte bara tempot i hur regeringen arbetar fram sina reformer som skruvats upp. En komparativ innehållsanalys av titlarna på kommittédirektiven under Kristerssons regeringstid och Löfvens andra regeringstid antyder även förskjutningar vad gäller *vad* regeringen riktar in sig på.

Regeringen Löfvens titlar domineras av ord som

- utveckling
- jämlikhet
- hållbarhet
- tillgänglighet
- delaktighet
- stärkt välfärd

Regeringen Kristerssons titlar domineras av ord som

- bekämpa
- kontroll
- motverka
- skärpta
- brott

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att det paradigmskifte som annonserats innebär att svenska staten går från rollen som möjliggörare till väktare.

Löfven-utredningarna utgår oftare från frågor som ”Hur kan staten hjälpa?”.

Kristersson-utredningarna utgår oftare från frågor som ”Hur kan staten kontrollera?”.

Synen på individen är kanske den mest flagranta förändringen som går att skönja i materialet. För Löfvenregeringen är den tänkta individen som är målgrupp för utredningen en elev, patient, arbetstagare eller brukare. För Kristersson-regeringen är den tänkta individen oftare kriminell gärningsperson, bidragsmottagare eller säkerhetsrisk.

En annan övergripande trend är hur anvisningarna till utredare och kommittéer blivit alltmer styrande. Det handlar inte längre om att ta reda på huruvida ett visst

52 Nergelius, J. (2026, 9 april). Stressa inte fram bristfälliga lagar. *SvD Debatt*.

politiskt initiativ är en god idé eller ej, om problembilden är skälig eller om olika åtgärder faktiskt kommer att leda till förväntade resultat. Nej, allt oftare låser regeringen utredningarna direkt, med styrande direktiv som med hög precision anger *att* något ska ske. Inte *om*. Var sjunde utredning som regeringen Kristersson tillsatt innehåller formuleringen ”oavsett ställningstagande i sak”,[53] framförallt inom politikområdena straffrätt, migration, ordning och säkerhet. Översatt från kanslisvenskan innebär det att utredaren visserligen kan komma fram till slutsatsen att vissa förslag inte bör läggas, men ändå är tvungen att lägga förslagen.

Det har till och med förekommit fall där regeringen fattat beslut innan en utredning tillsätts, som när den i 2024 års budgetproposition angav att tio mindre myndigheter skulle slås samman till fem, bland annat skulle Statskontoret uppgå i Ekonomistyrningsverket.[54] Vissa myndigheter fick själva utreda hur sammanslagningarna skulle gå till,[55] vilket vi återkommer till i del 2 av denna rapportserie som handlar om organisationsmakten.

Kritik riktas också mot hur regeringen hanterar remissväsendet. Sedan en längre tid, långt innan nuvarande regering tillträdde, har remisstiderna ansetts vara för korta i många fall. Samtidigt anklagas regeringen – nuvarande betydligt mer än tidigare regeringar – för att bortse från remissinstansernas synpunkter. Samma mönster märks i relation till Lagrådet. Andelen lagrådsremisser med allvarlig kritik har mer än fördubblats under den nuvarande regeringen[56] och kritiken uttrycks skarpare än tidigare. Trots det har regeringen i flera viktiga frågor gått vidare med sina förslag, som vi ska se längre fram i den här rapporten.

Det finns också tecken på att samordningen i Regeringskansliet i mindre utsträckning följer etablerade rutiner och i högre grad hanteras inom Statsrådsberedningen och dess politiska samordningskanslier, längre ifrån de opolitiska tjänstepersoner som sitter på den sakliga expertisen. Departementstjänstmän beskriver också en hårdare politisk styrning, ökad misstänksamhet och en förskjutning från korrekthet till snabbhet.[57]

Trenden märks också i en hårdare politisk styrning av vissa myndigheter, ofta myndigheter vars verksamhet är en länk i genomförandet av Tidöavtalet. En styrning som kritiker menar gått över gränsen till vad som är att betrakta som otillåtet ministerstyre, rentav maktmissbruk.[58]

53 Lind, J. (2025). Oavsett ställningstagande i sak – hur paradigmskiftet i svensk migrationspolitik tar sig uttryck i rättsliga dokument, *Current Issues in Migration Research*, 2(1), 1–5; Några exempel: Dir. 2022:136; Dir. 2023:16; Dir. 2023:36; Dir. 2023:74; Dir. 2023:93; Dir. 2023:119; Dir. 2023:126; Dir. 2024:91; Dir. 2025:28; Dir. 2025:41; Dir. 2025:52; Dir. 2025:90; Dir. 2026:12; Dir. 2026:49.

54 Se vidare *Skymningsläge – del 2: Organisationsmakten*.

55 Jacobsson, B., & Sundström, G. (2023, 27 september). Underlag saknas för olycklig sammanslagning. *Publikt*.

56 Teorell, J., Håkansson, S., Naurin, D., Rickne, J. Öhberg, P. (2026). *Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin*. Demokratirådets rapport 2026, 109–115.

57 Till exempel Norman, fotnot 58; Thurfjell, K., (2024, 23 april). ”Nej för fan, kom inte hit och jobba”. *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/mQGWdE/larm-fran-regeringskansliet-viktigare-det-gar-fort-an-blir-ratt

58 Till exempel före detta diplomaten Andreas Norman i Dagens Nyheter (2026, 27 april). Varför spelar ministerstyre och maktmissbruk inte längre någon roll? Kulturdebattartikel i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/kultur/andreas-norman-varfor-spelar-ministerstyre-och-maktmissbruk-inte-langre-nagon-roll/

Det som oroar mest är att vi är på väg bort från en tid då lagstiftningsprocessen var byggd på respekt för både politiska uppfattningar och expertisens kunnande, med samförstånd som ideal, till en ordning präglad av misstro och konflikt. En hårdare ton i riksdagen är att vänta – redan märkbar i slitningarna inom konstitutionsutskottet under våren 2026.[59] Liksom fler konfrontationer mellan politik och förvaltning, när myndigheter upplever sig åsidosatta och kanske ser sig tvingade att, i enlighet med sin lagprövningsskyldighet, vägra tillämpa bristfälliga lagar för att de antingen strider mot högre rätt eller kan anses ha tillkommit genom fel.

Den starka misstro som företrädare för Tidöpartierna har uttryckt mot förvaltningen är här särskilt bekymmersam. Istället för att politiker ser tjänstemännen som sina medspelare, och välkomnar när de kommer med konstruktiv kritik av bristfälliga lagförslag, är risken nu en glidning mot en ordning där parterna betraktar varandra som motspelare, där takhöjden minskar och där tjänstemännen drar sig för att säga vad de tycker.[60] En tillitsbaserad relation håller gradvis på att ersättas av en misstroendebaserad dito.[61] Det är vår övertygelse att alla förlorar på detta.

Sammanfattningsvis är det tydligt att de traditionellt starka försvarslinjerna i början och i mitten av lagstiftningskedjan är satta under hårt tryck. I vissa fall kan de redan sägas ha forcerats.

I stället för processer präglade av öppenhet och allsidighet – där olika alternativ prövas och där genuint dåliga förslag kan förkastas – riskerar lagar och regler att formas enbart av en begränsad krets politikers förutbestämda tankar och idéer. Detta riskerar i sin tur att sänka kvaliteten på analyserna och besluten. Kort sagt: att vi bygger vårt samhälle och utvecklingen framåt på bristfälliga och kanske rentav felaktiga grunder.

Vi ska i det följande gå igenom ett antal konkreta fall, där de ovan beskrivna mönstren blir tydliga. Vissa av fallen beskrivs i detalj. Andra listas i korthet – men är viktiga att inkludera för att visa på omfattningen av dessa fenomen.

59 SVT. (2026, 9 juni). *Stor splittring i KU om årets granskningsarbete*. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ku-splittrat-om-arets-granskningsarbete-av-regeringen

60 Nylén, J. (2025, april). *Tyst förvaltning – om roller, reformer och konsekvenser för demokratin.* TCO; ST (2026, maj). *Tyst stat – när arbetsmiljöproblem blir en demokratisk risk.* Fackförbundet ST.

61 Sundström, G. (2025). For Zealous and Devoted Service of the Realm – a Lost Ideal? I Peters, G. B. & Savoie, D. J. (Red.), *What Happened? The Decline of the Public Service in Democratic Governments*. Donald J. Savoie Institute.

Fallstudie 1. Vandelslagen

Den 15 juni 2026 beslutade riksdagen att införa skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd i utlänningslagen. Uppehållstillstånd kan nu nekas eller dras tillbaka med hänvisning till ”brister i levnadssätt och skötsamhet”. Liknande krav på vandel ställs inte på svenska medborgare, vilket innebär att lagen bryter mot grundlagens likabehandlingsprincip. Även omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande kan ingå i den samlade vandelsbedömningen. Det betyder att lagen även bryter mot traditionen att inte tillämpa retroaktiv lagstiftning. Lagändringarna började gälla den 13 juli 2026.

Vad har hänt?

Frågor om invandring och migration har präglat mandatperioden, ett faktum som antyder den informella regeringsmakt som stödpartiet Sverigedemokraterna tillskansat sig. Med sina rötter i nazismen driver SD en öppet invandringskritisk politik och partiföreträdare uttrycker sig ofta nedlåtande mot enskilda och grupper med rötterna i andra länder; i vissa fall har detta resulterat i att partiföreträdare dragits inför domstol för brottet hets mot folkgrupp.[62]

Det är inget nytt. Det nya är att dessa åsikter nu har letat sig in lagstiftningen.

Rottrådarna till det som kommit att kallas vandelslagen står att finna i det 62-sidiga Tidöavtalet,[63] överenskommelsen som träffades mellan Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna på Tidö slott den 14 oktober 2022. Dokumentet som sådant innehåller i stor utsträckning politiska initiativ som rör migration eller invandring, begreppet ”vandel” dyker upp i flera av punkterna.

Ett avtal är till för att respekteras, så regeringen har under mandatperioden bockat av så mycket som bara är möjligt. En utredning skulle analysera förutsättningarna att ”utvisa utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt”. I Tidöavtalet definieras vandel som ”bristande regelefterlevnad, association med kriminell organisation, nätverk eller klan, prostitution, missbruk, deltagande i våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värden”. Om den skrivningen känns vag i kanterna blir det värre i tillägget: ” … eller om det i övrigt föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet”.

Syftet är klart: fler människor av utländsk härkomst ska ut ur landet.

62 Svenska kommittén mot antisemitism. (2022, 25 oktober). *Tidigare SD-politiker dömd för hets.* https://skma.se/2022/10/tidigare-sd-politiker-domd-for-hets/; Eriksson, E. (2023). Tidigare SD-politiker skrev stötande om somalier – döms. *Sveriges Radio P4 Norrbotten*. https://www.sverigesradio.se/artikel/sd-politiker-i-gallivare-doms-for-hets-mot-folkgrupp https://www.altinget.se/artikel/sd-politiker-domd-for-hets-mot-folkgrupp; SVT. (2026). ”Tidigare SD-politiker i Landskrona dömd för hets mot folkgrupp”, 24 april.

63 *Tidöavtalet, Överenskommelse för Sverige*, 14 oktober 2022.

Sagt och gjort. Den 21 november 2023 går regeringen ut offentligt med initiativet: en särskild utredare ska göra en översyn av utlänningslagen med sikte på ”bättre förutsättningar att avlägsna utlänningar ur landet som har brister i levnadssättet.”[64] Det finns inga möjligheter för utredaren att komma till slutsatsen att förslaget leder fel och att initiativet inte borde sjösättas. Förslag ska fram. Punkt.

Den särskilde utredaren är inte vem som helst, Robert Schött är inte bara jurist utan har varit aktiv moderat, bland annat som ordförande för kyrkomötet i närmare 20 år.

Efter att utredaren fått något längre tid på sig att slutföra uppdraget redovisas så – den 1 april 2025 – förslagen.[65] Med tanke på de styrande direktiven är slutresultatet ingen kioskvältare: utredningen föreslår att ”ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige”. ”Vandel” ska ersätta ”levnadssätt” och ”misskötsamhet” i lagtexten.

Hur definieras då ”vandel”? Vaga skrivningar skulle ju kunna innebära att subjektiva bedömningar kommer att ske och att det blir svårare att upprätthålla den viktiga principen om att människor är lika inför lagen. Utredaren understryker att nyordningen inte får innebära att de framtida besluten färgas av subjektivitet:

> Det kan därför knappast komma i fråga att myndigheter och domstolar, vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas eller återkallas, ska göra skönsmässiga bedömningar av närmast moralisk karaktär.
>
> **SOU 2025:33, avsnitt 5.5.5**

Utredningens definition landar i att följande kan anses utgöra bristande vandel:

- brottslighet, även ”mindre allvarlig brottslighet”,
- missbruk av välfärdsystemet eller annan bristande regelefterlevnad,
- ett i övrigt ohederligt och misskötsamt leverne,
- uttryck och beteenden, om de är brottsliga, har ”koppling till brottslig verksamhet” eller utgör ”hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

Här preciseras att det inte ska handla om ”ett enstaka fall”. Regelöverträdelser som skett i ”god tro” ska heller inte räknas. Däremot anses omfattande skulder och ”regelmässig ovilja att göra rätt för sig” höra hit. Missbruk av alkohol, narkotika eller andra droger och ”grovt störande levnadssätt” anses också utgöra

64 Regeringen. (2023, 21 november). *Pressmeddelande: Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd*. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/11/dir.2023158 Dir. 2023:158.

65 Regeringskansliet. (2025, 1 april). *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*. SOU 2025:33. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/04/sou-202533/

bristande vandel. Även händelser som inträffat före lagändringen kan beaktas, enligt utredningen.

Den 4 april 2025 skickar regeringen ut förslagen på remiss[66] till allt från människorättsorganisationer som Amnesty och Civil Rights Defenders till myndigheter, som de största förvaltningsrätterna, Justitiekanslern, Polismyndigheten och Migrationsverket. Remissinstanserna har till den 27 juni på sig att svara. Inget konstigt med det. Det som sticker ut är kritiken som sedan följer.

Kritiken från remissinstanserna är närmast unison – och massiv. Vissa hänvisar till att förslaget bryter mot grundläggande rättsstatliga principer:

> Förslaget innebär att beteenden som inte nödvändigtvis är kriminaliserade eller fastställda av domstol, men som bedöms ”tangera” brottslighet eller annan otillåten verksamhet, ska kunna ligga till grund för ingripande. Detta strider mot grundläggande rättsstatliga principer, såsom legalitet (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen) och förutsebarhet samt riskerar att leda till godtycklig rättstillämpning.[67]
>
> **Institutet för mänskliga rättigheter, 24 juni 2025**

> Att utvisa människor utan att de begått brott – på oklara och godtyckliga grunder – hör inte hemma i en rättsstat.[68]
>
> **Fackförbundet ST, 27 juni 2025**

Andra fokuserar på hur förslagen bryter mot specifika grundlagsfästa principer såsom legalitet och förutsebarhet:

> Det centrala problemet är att vandelsbegreppet, som föreslås införas, saknar en tydlig rättslig definition. I betänkandet beskrivs det som en bedömning av ’hederligt och skötsamt levnadssätt’, vilket ger stort utrymme för subjektiva tolkningar.[69]
>
> **Sveriges stadsmissioner, 27 juni 2025**

66 Regeringen. (2025, 4 april). *Remiss av betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33).* https://www.regeringen.se/remisser/2025/04/remiss-av-betankandet-skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533/?

67 Institutet för mänskliga rättigheter. (2025, 24 juni). *Remissvar över betänkande Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)*.

68 Fackförbundet ST. (2025, 30 juni). *Fackförbundet ST kritiserar förslag om att utvisa människor på godtyckliga grunder*. https://www.st.org/press-och-opinion/nyheter/fackforbundet-st-kritiserar-forslag-om-att-utvisa-manniskor-pa; remissyttrandet, https://www.st.org/api/files/2025-06/fackforbundet-st-yttrande-om-vandelsutredningens-betankande.pdf

69 Sveriges Stadsmissioner. (2025, 27 juni). *Remissvar gällande Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)*; Remissyttrandet, https://sverigesstadsmissioner.se/wp-content/uploads/Remissvar-Sveriges-Stadsmissioner_vandel.pdf

> Det är en grundläggande rättsstatlig princip att lagstiftning ska vara tydlig, förutsebar och möjlig att tillämpa rättssäkert. Rättsregler måste ge rättstillämparen förutsättningar att fatta konsekventa och icke-godtyckliga beslut, samtidigt som individen ska kunna förutse rättsliga konsekvenser av sina handlingar. Särskilt höga krav gäller vid beslut med ingripande och långtgående följder, såsom vid återkallelse av uppehållstillstånd. Utredningens förslag brister på flera punkter i detta avseende.[70]
>
> **Civil Rights Defenders, 27 juni 2025**

Kritik kommer inte bara från civilsamhället utan även från landets tyngsta domstolar, som bland annat lyfter fram de vaga skrivningarna som problematiska:

> Domstolen konstaterar att förslagen lämnar den enskilde i en stor osäkerhet vad gäller vilka omständigheter som kan hållas emot honom eller henne. Därtill framstår det som otydligt vilken nivå av vandel som krävs och vilken tyngd som ska ges olika omständigheter kopplade till vandelsbrister.[71]
>
> **Förvaltningsrätten i Malmö, 17 juni 2025**

Andra tunga juridiska instanser framför kritik mot mängden av förslag på området – svårigheten att överblicka helhet och konsekvenser – och lyfter just risken för olikhet inför lagen:

> Om yttranden som inte är kriminaliserade skulle utgöra en självständig grund för att vägra utlänningar rätt att resa in eller vistas här i landet finns — som utredningen konstaterar — en risk att vissa utlänningars yttrandefrihet inskränks i förhållande till såväl andra utlänningar som svenska medborgare. En sådan ordning framstår som högst olämplig.[72]
>
> **Justitiekanslern, 27 juni 2025**

70 Civil Rights Defenders. (2025, 27 juni). *Yttrande över skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)*.
71 Förvaltningsrätten i Malmö. (2025, 17 juni). *Remissyttrande över betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)*.
72 Justitiekanslern. (2025, 27 juni). *Betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)*.

Trots den massiva kritiken väljer regeringen att gå vidare med förslaget. Den 24 mars kallar regeringen till presskonferens. Mot en fond av EU-flaggor och svenska flaggor meddelar Tidölagets migrations- och rättspolitiska talespersoner med migrationsminister Johan Forssell i spetsen att regeringen beslutat om en lagrådsremiss med förslag om ”skärpta och tydliga krav på vandel för uppehållstillstånd”.[73]

Borta är nu tankarna på att utsatthet, som missbruk och prostitution, ses som dålig vandel. Men borta är även utredningens bedömning att det ska handla om upprepade fall av misskötsamhet av allvarlig art. På en av pressträffens powerpointbilder står det att brottslighet, ”även när den är mindre allvarlig, till exempel enstaka fall av bötesbrottslighet”, ska anses utgöra skäl för att kunna ”avlägsna utländska personer ur landet”.

Lagrådet skriver i ett protokoll från sammanträde den 7 april 2026[74] att de många förslagen inom närliggande rättsområden försvårar överblick och ”gör det svårt att granska lagförslagen på ett tillförlitligt sätt”. Framför allt understryker Lagrådet att det är svårt att bedöma om förslaget står i strid med EU-rätten. I sak invänder Lagrådet mot det oprecisa begreppet vandel i den föreslagna lagtexten:

> Det innebär att en enskild genom att endast läsa lagen inte kan förstå vad som i detta sammanhang kan leda till negativa konsekvenser för honom eller henne.

Receptet är att skriva in exakt vilka de konkreta vandelsbristerna är i lagtexten, menar Lagrådet, som använder den ovanliga formuleringen att de ”förordar starkt” ett sådant förtydligande. Sammanfattningsvis lyfter alltså Lagrådet risker för rättssäkerheten och förutsebarheten med förslaget.

Trots de övertydliga pekpinnarna om att det krävs mer arbete med förslagen för att värna rättssäkerheten går det bara tre veckor tills regeringen lägger fram sin proposition[75] till riksdagen. Tanken är att lagändringarna ska träda i kraft redan den 13 juli 2026. Måndagen den 15 juni röstade så riksdagen igenom lagen med siffrorna 302 ja och 44 nej.[76] Noterbart är att både Socialdemokraterna och Centerpartiet röstade för den nya lagen, även om de reserverade sig mot definitionen av begreppet vandel.

73 Regeringen. (2026, 24 mars.). *Regeringen föreslår ett nytt vandelskrav*, presentationsbilder från pressträff. https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/justitiedepartementet/presentationer/2026-03/presentationsbilder-fran-presstraff-den-24-mars-2026-om-skarpta-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand.pdf

74 Lagrådet. (2026, 7 april). Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-04-07. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2026/04/Skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand.pdf

75 Prop. 2025/26:264.

76 Riksdagen. (2026, 15 juni). Beslut: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for_hdc320260615sfu36/

Tidningen *The Guardian* citerade Jacob Lind, postdoc i internationell migration vid Malmö universitet:

> It is a cruel, ineffective policy and opens up the Pandora's box of snitching – a trademark of authoritarian states.

Sweden votes to back laws reinforcing its immigration crackdown

So-called 'good behaviour' legislation fiercely criticised by opposition politicians and rights groups

Uppmärksammas internationellt. Utländska medier lyfter vandelslagen och kritiken emot den. Källa: The Guardian.

Också Amnesty uttalar sig skarpt kritiskt till att lagen införs och menar att Sverige i och med detta blir "rasistiskt på riktigt".[77] Amnestys generalsekreterare i Sverige, Anna Johansson, menar i en debattartikel att lagen riskerar att skapa en ordning som innebär att människor i praktiken behandlas olika beroende på etnicitet. Inte minst riskeras den grundlagsfästa yttrandefriheten, anser hon.

Yttrandefriheten är en grundläggande mänsklig rättighet och en grundsten i Sverige, som ska gälla lika för alla och inte vara villkorad av medborgarskap, bakgrund eller åsikter. Men genom att Sverige nu, genom vandelslagen, villkorar yttrandefriheten, parallellt med att företrädare för Tidöpartierna utmålar demonstranter och rörelser som hot mot den svenska demokratin, finns det en risk att människor tystnar, slutar organisera sig eller delta i demonstrationer, av rädsla för att bli utvisade från Sverige. Detta, skriver Johansson, för att man riskerar att

77 Johansson, A. (2026, 19 juni). Nu blir Sverige rasistiskt på riktigt, debattartikel i *Expressen*. https://www.expressen.se/debatt/debatt-nu-blir-sverige-rasistiskt-pa-riktigt/

uttrycka åsikter som enligt regeringen och Sverigedemokraterna inte är godtagbara, men samtidigt lagliga för svenska medborgare att uttrycka.

Att vandelslagen skulle komma att påverka invandrares yttrandefrihet stod klart redan när utredaren Robert Schött presenterade vandelsutredningen våren 2025. Vid den presskonferens där utredningen presenterades uppmanade han icke-medborgare att ”vakta din tunga” om förslagen genomförs, för att inte riskera utvisning.[78]

Vad betyder det?

Likhet inför lagen anses utgöra en grundläggande princip för en stark och legitim demokrati.[79] Principen finns inskriven i regeringsformen (1 kap. 9 §). Samtidigt är den svår att uppnå: alla har inte samma kunskap och resurser och kan därför inte försvara sina intressen lika väl. Diskriminering och strukturella fördomar inom rättsväsendet har också visat sig leda till att principen inte alltid respekteras. Kort sagt: invandrare, homosexuella och andra minoriteter utsätts inte sällan för negativ särbehandling, medan toppar inom majoriteten, som direktörer och advokater, gynnas av positiv särbehandling.[80]

Oavsett hur brusten verkligheten är så har målbilden länge varit densamma: likhet inför lagen. Men med vandelslagen är den målbilden krackelerad – olikhet inför lagen har byggts in i själva teorin. Vandelslagen stipulerar att Sverige *ska* behandla svenskar och utlänningar olika.

Hur kan det här ta sig konkreta uttryck framöver?

» En svensk man missbrukar narkotika och får avvänjningsvård.
» En berusad utländsk medborgare skrålar högt på tunnelbanan, blir omhändertagen av väktare och förlorar sin rätt att vistas i Sverige.

» En ensamstående svensk kvinna som har svårt att få lönen att räcka till och därför missar att betala några av sina skulder i tid får rådgivning och skuldsanering.
» En ensamstående utländsk kvinna som har svårt att få lönen att räcka till och därför missar att betala några av sina skulder utvisas och förlorar hela sitt liv i Sverige.

» En svensk man bjuder in en vän till sitt bröllop och vännen kommer dit med en gängkriminell. Inga konsekvenser.
» En utländsk man bjuder in en vän till sitt bröllop och vännen kommer dit med en gängkriminell. Mannen kastas ut ur Sverige.

78 Pettersson, K. (2025, 5 april). Håll käften, annars är risken att du blir utvisad, artikel i *Aftonbladet*.
79 Bingham, T. (2010). The Rule of Law. Allen Lane; Stein, R. T. (2019). *What Exactly Is the Rule of Law?*, University of Minnesota Law School; Dyzenhaus, D. (2009). The Legitimacy of the Rule of Law. I. D. Dyzenhaus (Red.) *The Unity of Public Law*. Hart Publishing.
80 Lernestedt, C. (2005). *Likhet inför lagen*. Natur & kultur.

Som tidigare nämnts bär statsråden ett stort ansvar för normbildning – deras uttalanden som ofta får stor spridning kan påverka människors upplevelse av verkligheten. I sammanhanget är det därför värt att notera statsministerns generaliserande ord i en intervju med ett av Sveriges större nyhetsprogram i tv.

> Vi har fått en globaliserad brottslighet som också handlar mycket om invandring. Vi har haft väldigt hög invandring till Sverige under väldigt lång tid. Nu har vi stramat upp den rejält, den måste förbli mycket stram. Om det ständigt kommer in nya människor som begår nya brott, då har vi ingen chans att klara av det här.[81]
>
> **Ulf Kristersson, TV4 Nyhetsmorgon, 1 februari 2025**

Kristersson om våldsvågen: ”Det handlar mycket om invandring”

Rekordmånga sprängdåd i januari • Statsministern: ”Då har vi ingen chans att klara av det här”

1 februari 2025 · Uppdaterad: 4 februari 2025

I januari har det skett över 30 sprängningar och flera dödsskjutningar. I Nyhetsmorgon kommenterar statsminister Ulf Kristersson den pågående våldsvågen.
– Om det ständigt kommer in nya människor som begår nya brott, då har vi ingen chans att klara av det här, säger han.

Generaliserar. Statsminister Ulf Kristersson kopplar ihop invandring med kriminalitet i en tv-intervju. Källa: TV4 Nyheterna.

81 Kristersson, U. (2025, 1 februari). Kristersson om våldsvågen: ”Det handlar mycket om invandring”. *TV4 Nyheterna*. https://www.tv4.se/artikel/55W4bqbriBTNAfWT6LQilt/ulf-kristersson-om-valdsvagen?

Men det är inte bara likabehandlingsprincipen som får stryka på foten i det här fallet.

När regeringen väljer att inte lyssna till kritik från tunga remissinstanser vad gäller otydlighet, väcks allvarliga frågor om legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och om rättssäkerheten i tillämpningen. Exempelvis kan det innebära att medan en handläggare på Migrationsverket säger nej till en ansökan om uppehållstillstånd för att handläggaren anser att personen ifråga ”inte har gjort rätt för sig” då den halkat efter med studieskulderna så godkänner en annan handläggare ett uppehållstillstånd, trots att personen ifråga dragit på sig ansenliga spelskulder.

Även inslaget av retroaktivitet utmanar rättssäkerhetens och legalitetsprincipens krav på förutsebarhet. Legalitetsprincipen förutsätter inte bara att den offentliga makten utövas under lagarna och att offentlig maktutövning måste ha stöd i rättsordningen utan även att den enskilde på förhand kan identifiera och förstå lagar som reglerar vad en får och inte får göra. Retroaktiv lagstiftning innebär däremot att rättsliga konsekvenser knyts till vad en person gjort innan den aktuella lagen trätt i kraft. Kort sagt: du agerar laglydigt i stunden men det blir ändå olagligt – i efterhand.

Att regeringsformen uttryckligen förbjuder retroaktiv straff- och skattelagstiftning[82] utgör ett tydligt uttryck för denna grundläggande rättsstatliga idé. När detta konstitutionellt förankrade förbud inte respekteras undergrävs förutsebarheten och den rättssäkerhet som legalitetsprincipen är avsedd att upprätthålla.

82 RF 2 kap. 10 §.

Fallstudie 2. Skärpta straff

Mitt i sommarsemestrarna 2023 beslutade regeringen Kristersson att tillsätta en utredning med sikte på omfattande reformer av straffskalorna.[83] I klartext: storsatsning på hårdare straff för en mängd olika brott. Men det är bara en delmängd av alla de initiativ i samma riktning som kommer att ske under mandatperioden. Detta trots att det inte finns något starkt stöd i forskningen för att strängare straff fungerar avskräckande. Tvärtom.

Vad har hänt?

Moderaterna skriver i sitt idéprogram *Frihet och ansvar*[84] att ”grova brott ska leda till stränga straff” och lyfter att när straffen inte motsvarar brottets allvar riskerar det att undergräva förtroendet för rättsstaten. På en enda sida i det 66-sidiga programmet för 2020-talet behandlas frågan om straff. Trots detta kommer en stor del av mandatperiodens initiativ och utspel att handla om just hur kriminaliteten ska vändas genom hårdare straff. Påverkat av ett kraftigt medialt fokus på gängkriminalitet, skjutningar och rekrytering av barn för morduppdrag.

Även här går det emellertid att finna rottrådar till Tidöavtalet. Skärpta straff får stort utrymme i den 62-sidiga överenskommelsen. Över 50 av punkterna i avtalet berör kriminalitet och över 20 av dessa handlar direkt om skärpta straff eller minskade strafflindringar.

Ett axplock:

- skärpta straff för vålds- och sexualbrott,
- skärpta straff för gängrelaterad brottslighet,
- skärpta straff för våld och hot mot poliser,
- lägre trösklar för fängelsestraff,
- straffreduktion för mängdbrottslighet förändras och
- skärpta straff för återfallsbrottslighet.

83 Regeringen. (2023, 20 juli). *En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem*. Dir. 2023: 115. https://www.regeringen.se/contentassets/bea4823cb3ce40e1957690a2ceb9cbbe/en-oversyn-av-straffskalorna-samt-ett-reformerat-och-mer-rattvist-pafoljdssystem-dir.-2023115.pdf

84 Moderaterna (2022, december). *Frihet och ansvar – Ett moderat idéprogram för 2020-talet.* https://moderaterna.se/app/uploads/2022/01/Ideprogram_digitalt_9dec.pdf

Bara några månader efter regeringsskiftet levererar den så kallade Flerbrottsutredningen[85] sina slutsatser: Straffen ska skärpas för dem som vid ett och samma tillfälle döms för flera brott.[86] Trots att utredningens inriktning beslutades av tidigare regering, kopplar justitieminister Gunnar Strömmer, när utredaren lämnar över sina förslag, de kommande lagskärpningarna till Tidöavtalet:

> Som framgår av Tidöavtalet anser regeringen att reglerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet bör skärpas avsevärt.[87]
>
> **Gunnar Strömmer, under pressträffen 24 januari 2023**

Men regeringen kommer – som vi ska se – även att ta en mängd egna initiativ.

Med så många utlovade lagförändringar finns ingen tid att spilla. Redan den 1 juni 2023 beslutar regeringen om att en annan pågående utredning – den om skärpta straff för återfall i allvarlig brottslighet[88] (även den tillsatt av tidigare regering) ska få ett vidgat uppdrag.[89] Nu ger Kristersson-regeringen utredningen mer att göra – och skjuter fram deadline. Nya uppgifter är bland annat att föreslå straffskärpningar för återfallsbrottslighet och att överväga om det ska vara möjligt att låsa in människor på obestämd tid. Här garderar sig dessutom regeringen: även om särskilda utredaren Stefan Reimer, ledamot av Högsta domstolen och expert på just påföljdsfrågor, kommer fram till att dessa politiska initiativ i slutändan inte är någon bra idé ska ändå skarpa lagförslag tas fram.

Att vi befinner oss mitt i semestertider hindrar inte regeringen från att bara veckor senare, den 20 juli 2023, trycka på startknappen för vad den benämner som sin ”stora reform av straffrätten”.[90] En särskild utredare ska se över straffskalorna som anses otidsenliga och inte anpassade efter ”en ny verklighet” där ”den organiserade brottsligheten är ett av vår tids största samhällsproblem”.[91] Fokus på gärningsperson och tanken att fängelsetid ska minimeras döms ut som ”förlegade”.[92]

85 Ju 2021:08.
86 Regeringskansliet. (2023, 24 januari). *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1). https://www.regeringen.se/contentassets/bea4823cb3ce40e1957690a2ceb9cbbe/en-oversyn-av-straffskalorna-samt-ett-reformerat-och-mer-rattvist-pafoljdssystem-dir.-2023115.pdf
87 Regeringen. (2023, 24 januari). Pressmeddelande i samband med överlämnandet av slutbetänkandet. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/01/flerbrottsutredningens-betankande-om-skarpta-straff-for-flerfaldig-brottslighet/
88 Ju 2022:10.
89 Regeringen. (2023, 1 juni). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott*, Dir. 2023:74. https://www.regeringen.se/contentassets/23fc8a0f903c4a3c9c47a5a46d1758d9/tillaggsdirektiv-till-utredningen-om-ett-forstarkt-samhallsskydd-och-en-minskad-risk-for-aterfall-dir-2023_74.pdf
90 Regeringen. (2023, 20 juli). *Samarbetspartiernas stora reform av straffrätten – skärpta straff för att stärka brottsoffer och skydda samhället.* Pressmeddelande. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/07/samarbetspartiernas-stora-reform-av-straffratten--skarpta-straff-for-att-starka-brottsoffer-och-skydda-samhallet; Kommittédirektiv En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem, Dir. 2023:115. https://www.regeringen.se/contentassets/bea4823cb3ce40e1957690a2ceb9cbbe/en-oversyn-av-straffskalorna-samt-ett-reformerat-och-mer-rattvist-pafoljdssystem-dir.-2023115.pdf
91 Citat ur pressmeddelandet när Straffreformutredningen tillsätts. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/07/samarbetspartiernas-stora-reform-av-straffratten--skarpta-straff-for-att-starka-brottsoffer-och-skydda-samhallet/
92 Ur presentationsbilderna vid pressträffen när Straffreformutredningen tillsätts.

Utredaren, tillika riksåklagare, Petra Lundh får mycket att göra. Hon ska bland annat:

- föreslå hur försvårande omständigheter ska få större genomslag,
- föreslå en ny modell där straffrabatter för de tre allvarligaste brotten försvinner,
- föreslå strängare straff för alla brott som ”har samband med kriminella nätverk” och
- föreslå hur fler som misstänks för allvarliga brott ska kunna häktas.

I direktiven till utredningen resonerar regeringen om vikten av att principerna proportionalitet och ekvivalens respekteras. Proportionalitetsprincipen kan här översättas med att grövre brott ska bestraffas strängare än lindriga – ekvivalensprincipen med att lika grova brott ska ge lika stränga straff. Men sedan kommer ett men. Dagens straffsystem anses vila på ett ”icke hållbart synsätt”. Här kommer regeringen in på den avgörande frågan om *varför* straffen ska skärpas. Denna i sammanhanget avgörande fråga besvaras med: När någon sitter i fängelse kan vederbörande inte begå nya brott. Sålunda är fängelse brottsförebyggande. Ingenstans behandlas frågan om hur strängare straff påverkar brottsutvecklingen på längre sikt. Vidare skriver regeringen:

> Straffet kan även verka avskräckande, vilket också är en brottsförebyggande effekt.
>
> **ur utredningsdirektiven, dir. 2023:115, s. 9**

Ett uttalande med svagt stöd i forskningen. Forskningslitteraturen pekar på att fängelsevistelser kan öka framtida benägenhet att begå brott – ofta länkat till att lågriskförbrytare förlorar kontakt med arbetskamrater och familj och i stället exponeras för högriskförbrytare. Forskare pratar ibland om ”fängelseparadoxen”: systemet som utformas för att minska framtida kriminalitet leder i vissa fall till återfall och mer kriminalitet.[93]

Att allmänheten vill se krafttag när medierna fylls av krigsrubriker om skjutningar var och varannan dag är naturligt. Att politikerna vill framstå som handlingskraftiga likaså. Men här ska det noteras att objektiva underlag saknas för hur hårdare straff faktiskt ska nå syftet med reformen: att reducera kriminaliteten och öka tryggheten på längre sikt.

Utredaren, som endast får ett och ett halvt år på sig, följer direktiven – som även denna gång innehåller en helgardering. I händelse av att utredaren skulle landa i slutsatsen att tankarna inte bör genomföras ska ändå skarpa förslag på

93 Till exempel Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the Twenty-First Century, *Crime and Justice*, 42(1), 199–263; Dölling et al., (2009). Is Deterrence Effective? Results of a Meta-Analysis of Punishment, *European Journal on Criminal Policy and Research,* 15, 201–224.

skärpta straff tas fram. Den 5 juni 2025 presenteras så ”En straffreform” vid en pressträff i ett av regeringens pressrum i kvarteren kring Rosenbad i Stockholm.[94] Ett 50-tal ändringar föreslås i straffskalorna – i riktning mot strängare straff:

- Villkorligt fängelse införs som påföljd.
- Villkorlig dom och skyddstillsyn försvinner.
- Straff för den som begår flera brott ska inte, som tidigare, slås ihop – utan varje extra brott ska påverka straffet.

Bara för att nämna några av alla nyheter.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att leda till att domstolarna varje år dömer ut ytterligare cirka 16 000 år i fängelse, vilket kommer att kosta omkring 16,3 miljarder kronor årligen. En redan hårt ansträngd kriminalvård, med trängsel i celler och allvarliga säkerhetsproblem för både personal och intagna, måste kraftigt bygga ut sin kapacitet.[95]

Ett fåtal dagar senare, den 9 juni 2025 – en dryg vecka före midsommar – skickar regeringen ut det 1 893 sidor långa slutbetänkandet på remiss.[96] Deadline sätts till 9 oktober – vilket i antal dagar kan anses vara relativt normalt, men med tanke på omfattningen av förslagen och deras genomgripande karaktär är ändå remisstiden, i huvudsak förlagd över sommarledigheterna, anmärkningsvärt kort.

Kritiken låter inte vänta på sig. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet säger blankt nej och hänvisar till brister i underlag och beredning:

> Med tanke på den mycket stora reform som planeras, och de stora ekonomiska kostnader för det allmänna som denna reform för med sig, liksom det betydande mänskliga lidande som den kommer att ge upphov till för de dömda och deras anhöriga, hade man alltså kunnat förvänta sig en produkt som också i teoretiskt och systematiskt hänseende var genomarbetad och övertygande. Så är emellertid inte fallet.[97]
>
> **Juridicum vid SU , 3 oktober 2025**

94 Regeringen. (2025, 5 juni). *Utredning lämnar förslag till ett reformerat straffsystem*. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/utredning-lamnar-forslag-till-ett-reformerat-straffsystem/

95 Regeringskansliet. (2025, 5 juni). *En straffreform.* SOU 2025:66. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/06/sou-202566/

96 Regringen. (2025, 9 juni). *Remiss av SOU 2025:66: En straffreform*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/06/remiss-av-sou-202566-en-straffreform/ Diarienummer: Ju2025/01317.

97 Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden. (2025, 3 oktober). *Remiss av En straffreform (2025:66)*.

Svea hovrätt pekar på den korta utredningstiden som omöjliggjort en tillräckligt djup analys av de principiellt viktiga frågorna, men också att utredningen i sina konsekvensanalyser inte tagit hänsyn till förslag från de andra utredningarna – som pågått parallellt – och menar att de sammantagna effekterna blir att humanitära hänsyn försvinner:

> Den samlade effekten av förslagen i betänkandet innebär, tillsammans med ovan angivna förslag, att det blir en så stor repressionsökning och så långa fängelsestraff att man helt frångår humanitetsaspekterna i straffsystemet.[98]
>
> **Svea hovrätt, 10 oktober 2025**

Även fackförbundet Seko, som organiserar över 5 500 personer anställda inom Kriminalvården, lyfter den korta utredningstiden – och noterar också att fokus ligger på repressionsökningar:

> (…) vi anser att utredningen borde fått längre tid att genomföra sitt arbete. Nu framstår utredningen som ett beställningsjobb för att genomföra Tidöpartiernas politik inom nuvarande mandatperiod, istället för en saklig och väl underbyggd statlig utredningen där principiella diskussioner och analyser om straffsystemet fått ta plats.[99]
>
> **Seko, 3 oktober 2025**

Flera av expertinstanserna på rättssäkerhetens område pekar också på hur förutsättningarna för att lämna kvalitativa synpunkter, grundade i principiella överväganden, varit bristfälliga:

> Utredningen har endast haft cirka ett år och sex månader för sitt uppdrag, vilket enligt Domstolsverkets uppfattning framstår som en mycket kort tid i förhållande till utredningens omfattning och betydelse. Även den – enligt Domstolsverkets bedömning – summariska konsekvensanalysen och utredningens egen bedömning att förslagens effekter i förhållande till de straffprocessuella reglerna skulle behöva analyseras djupare, talar för att utredningstiden har varit för kort.[100]
>
> **Domstolsverket, 6 oktober 2025**

98 Svea hovrätt. (2025, 10 oktober). *Yttrande över betänkandet "En straffreform" (SOU 2025:66)*.
99 Seko. (2025, 3 oktober). *Sekos yttrande gällande SOU 2025:66 – En straffreform*.
100 Domstolsverket. (2025,6 oktober). *Remissyttrande över betänkandet En straffreform (SOU 2025:66)*.

> Utredningen har dock haft relativt begränsat med tid till sitt förfogande, något som enligt vissa av utredningens experter har inneburit att det saknats förutsättningar för att bedöma om utredningens förslag sammantaget är rimliga. Även remisstiden har varit förhållandevis kort.[101]
>
> **Justitiekanslern, 7 oktober 2025**

> (…) samtidigt har den korta remisstiden inte gjort det möjligt för remissinstanserna att komplettera utredningen med en analys av konsekvenser och konkreta reformbehov inom straffprocessen. Remisstiden har varit så kort att synpunkterna måste begränsas kraftigt.[102]
>
> **Attunda tingsrätt, 8 oktober 2025**

Göteborgs tingsrätt jämför bland annat Fängelsestraffkommittén som på 1980-talet fick sina första direktiv 1979 och lämnade förslag 1986. Vidare skriver tingsrätten att den höga juridiska kvaliteten det senaste seklet har berott på att allt förändringsarbete genomförts noga, metodiskt och genomtänkt. Nu oroas tingsrätten över att denna grundbult i det svenska rättssystemet ska ”undermineras” och skriver vidare:

> Det samlade intrycket är att antalet föreslagna förändringar är överväldigande och att det inte är möjligt att överblicka alla konsekvenser och följder som förslagen kan få.[103]
>
> **Göteborgs tingsrätt, 10 oktober 2025**

Flera remissinstanser oroas över att förslagen ska skada minderårigas rättigheter, däribland Statens institutionsstyrelse, SiS, och Diskrimineringsombudsmannen, DO; DO anser att konsekvenserna för barn och unga är ”oöverskådliga”. Barnombudsmannen fokuserar på den bristande kopplingen mellan förslagen och de förväntade resultaten:

> Barnombudsmannen ställer sig mycket tveksam till att utredningens förslag kommer att få brottsförebyggande effekter. Tvärtom tyder forskning på att frihetsberövande påföljder leder till att återfallsrisken ökar, och detta särskilt i fråga om unga lagöverträdare.[104]
>
> **Barnombudsmannen, 8 oktober 2025**

101 Justitiekanslern. (2025, 7 oktober). *Betänkandet En straffreform (SOU 2025:66)*.
102 Attunda tingsrätt. (2025, 8 oktober). *Remissvar över betänkandet SOU 2025:66 En straffreform (Ju2025/01317)*.
103 Göteborgs tingsrätt. (2025, 10 oktober). *Yttrande över betänkandet SOU 2025:66 – En straffreform. Diarienummer Ju2025/01317*.
104 Barnombudsmannen. (2025, 8 oktober). *Remiss av En straffreform (SOU 2025:66)*.

Samma linje företräds bland andra av Stockholms stad:

> Socialnämnden ställer sig frågande till hur utredningens förslag är grundade i forskning och beprövad erfarenhet eftersom det inte finns någon evidens för att strängare straff har en uttalad brottspreventiv funktion.[105]
>
> **Stockholms stad, 9 oktober 2025**

Brottsförebyggande rådet, Brå, ser svårhanterliga konsekvenser med förslagen för ett rättsväsende som under de senaste tio åren redan sett antalet utdömda fängelseår fördubblas. Brå förordar att regeringen i stället följer upp konsekvenserna av redan beslutade förändringar inom straffsystemet innan regelverket justeras.

> Brå noterar också att den här översynen av straffsystemet är omfattande med många och långtgående förslag. Men jämfört med tidigare översyner förankras inte systemet i principiella ståndpunkter och därmed skapas inte vägledning om hur systemet i sin helhet ska fungera.[106]
>
> **Brottsförebyggande rådet (Brå), 9 oktober 2025**

Brottsofferjouren Sverige ”ser med viss oro på att brottsofferperspektivet i utredningen används som argument för generella straffskärpningar” och menar att det inte handlar om skärpta straff utan om erkännande, stöd och delaktighet i rättsprocessen.

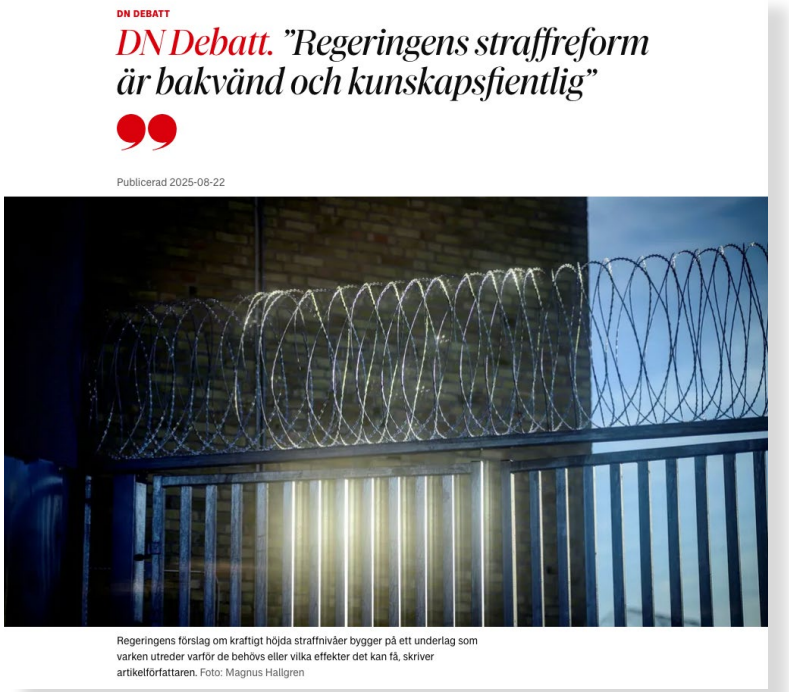
> Det finns en risk att brottsofferperspektivet reduceras till ett retoriskt stöd för repressionshöjning utan att detta leder till faktiska förbättringar för de som utsatts.[107]
>
> **Brottsofferjouren Sverige, 8 oktober 2025**

I remissvändan inkom det således många viktiga synpunkter att väga in i det fortsatta arbetet med en så komplex och omfattande lagstiftning. Men redan innan remisstiden löpt ut, och således innan alla remissvaren kommit in, kallar regeringen till pressträff den 18 september 2025[108], för att presentera sitt ”paradigmskifte i straffrätten”. Pressträffen fokuserar på de omfattande satsningar som ligger i den budgetproposition som presenteras några dagar senare, den 22 september 2025.[109]

105 Stockholms stad. (2025, 26 augusti). *Remiss från Justitiedepartementet. En straffreform (SOU 2025:66)*.
106 Brottsförebyggande rådet. (2025, 9 oktober). *Remissyttrande över betänkandet En straffreform (SOU 2025:66)*.
107 Brottsofferjouren Sverige. (2025, 8 oktober). *Remissvar SOU 2025:66 En straffreform*.
108 Regeringen. (2025, 18 september). Satsningar för ett tryggare och rättvisare Sverige. Pressträff. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/omfattande-satsningar-for-ett-tryggare-och-rattvisare-sverige/
109 Regeringen. (2025, 22 september). En budget för hårt arbetande människor. Pressträff. https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/en-budget-for-hart-arbetande-manniskor; Prop. 2025/2026:1.

Men det är inte bara de tillfrågade remissinstanserna som är skarpt kritiska. Tidigare politikern (S), ämbetsmannen, domaren och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen, Sten Heckscher, går i ett debattinlägg[110] till storms mot de i hans tycke skralt underbyggda förslagen. Även han invänder mot den i sammanhanget mycket korta utredningstiden och menar att arbetet är ett beställningsverk där regeringen utformat en omvänd och ”kunskapsfientlig” beredningsgång:

> Först bestäms vad man ska få gjort, lösningen, i det här fallet dramatiska straffskärpningar. Sedan utreds hur det ska gå till. I stället för att börja med att identifiera, beskriva och analysera ett behov – och att i ljuset av den analysen finna ett förslag till en bra lösning som sedan övervägs närmare – bestäms på förhand och utan redovisad analys en viss lösning. Därefter får en utredning starkt avgränsade direktiv att snabbt ta fram en teknisk utformning av vad som redan bestämts.



DN DEBATT

DN Debatt. ”Regeringens straffreform är bakvänd och kunskapsfientlig”

Publicerad 2025-08-22

Regeringens förslag om kraftigt höjda straffnivåer bygger på ett underlag som varken utreder varför de behövs eller vilka effekter det kan få, skriver artikelförfattaren. Foto: Magnus Hallgren

Skarp kritik. Tidigare S-politikern, ämbetsmannen och domaren Sten Heckscher kallar i ett debattinlägg regeringens straffreform för ”kunskapsfientlig”. Källa: Dagens Nyheter.

Heckscher menar att detta står i bjärt kontrast till gängse arbetsgång som bygger på en problemformulering, en ordentlig utredning och därefter ett beslut om en lämplig lösning.

110 Heckscher, S. (2025, 22 augusti). ”Regeringens straffreform är bakvänd och kunskapsfientlig”. Debattartikel i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/debatt/regeringens-straffreform-ar-bakvand-och-kunskapsfientlig/

När nu alla dessa relevanta invändningar ska omhändertas, då väljer väl regeringen lyhördhet? Nej, regeringen fortsätter på den inslagna vägen.

Först delas straffreformsinitiativet upp i två steg. Den första delen föreslår bland annat dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpning av närmare 50 straffskalor. Den går på remiss till Lagrådet, som kan sägas vara en sista skyddslinje mot att rättsosäkra lagar når riksdagens bord, den 15 januari 2026.[111]

Kritiken låter inte vänta på sig, Lagrådet avstyrker lagrådsremissen i sin helhet. Orsak?

> 1. Lagrådsremissen (…) innefattar ett stort antal skilda lagförslag som på kort tid har kommit i en strid ström utan tydlig samordning. Detta gör det hart när omöjligt att överblicka förslagen och deras konsekvenser.
>
> 2. Handläggningen av lagstiftningsärendet har varit undermålig och uppfyller inte grundlagens krav på hur regeringsärenden ska beredas. Straffreformutredningen fick alltför kort tid på sig för att fullgöra sitt omfattande uppdrag och trots att utredningens betänkande var mycket omfångsrikt innehöll det inte tillräckligt underlag för att remissinstanserna skulle kunna bedöma förslagen på ett tillfredsställande sätt. Till detta kommer att remissinstanserna fick alltför kort tid på sig.
>
> 3. Många remissinstanser har varit påfallande kritiska till utredningens förslag. Men regeringen har inte i nämnvärd utsträckning tagit hänsyn till remissinstansernas synpunkter.
>
> 4. Förslagen brister så mycket i kvalitet att de inte har förutsättningar att bli ny lag. Allmänt gäller att lagrådsremissen inte är tillräckligt genomtänkt. För Lagrådet framstår den som ett hastverk.[112]
>
> **Utdrag ur protokoll, Lagrådets sammanträde 5 mars 2026**

Lagrådet påpekar också att regeringen inte presenterat några underlag för hur en höjd allmän repressionsnivå leder till målen minskad brottslighet och ökad trygghet.

Trots dessa kraftfulla invändningar går regeringen vidare med lagförslaget.[113] Riksdagen fattade beslut 15 juni 2026[114] och lagen trädde i kraft 1 augusti 2026.

111 Regeringen. (2026, 15 januari). *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor.* Lagrådsremiss. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2026/01/dubbla-straff-for-brott-i-kriminella-natverk-och-skarpta-straffskalor/

112 Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-05. https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2026/03/Dubbla-straff-for-brott-i-kriminella-natverk-och-skarpta-straffskalor.pdf

113 Regeringen. (2026, 9 april). *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor.* Prop. 2025/26:218. https://www.regeringen.se/contentassets/e1286888c3234102a48faa3a3d887374/dubbla-straff-for-brott-i-kriminella-natverk-och-skarpta-straffskalor-prop.-20252026218

114 Riksdagen. (2026, 15 juni). *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/dubbla-straff-for-brott-i-kriminella-natverk-och_hd01juu42/

Den andra delen av initiativet omfattar bland annat förslag på att ett system med villkorligt fängelse införs och på att om någon begår flera brott ska varje extra brott påverka så att straffet skärps ytterligare.

Den 9 april 2026 skickar regeringen sina förslag på remiss till Lagrådet.[115]

Den 25 juni levererar Lagrådet sitt yttrande – och sågar lagförslagen. Kritiken är genomgående svidande. Den första invändningen är att ärendet ”inte kan anses vara tillfredsställande berett”:

> Förslagen innebär en mycket långtgående omläggning av påföljdssystemet och Lagrådets samlade intryck är att beredningen inte lever upp till de krav som måste ställas på en lagstiftning av detta slag.[116]
>
> **Lagrådet, 25 juni 2026**

Ord och inga visor från den instans som har att kontrollera om lagförslag är förenliga med grundlagar, lagar och rättsprinciper men även om lagtexten kan fungera i praktiken.

Men det är inte slut där. Lagrådet levererar också bitande kritik mot vad Lagrådet bedömer som en glidning mot att politikerna inte bara vill styra hur lagen ska formuleras utan även hur den ska tillämpas:

> Snarast måste remissen så förstås att lagstiftaren mer generellt önskar styra rättstillämpningen i en viss riktning. Enligt Lagrådets mening tangerar förslaget därmed en principiell fråga om ansvarsfördelningen mellan lagstiftaren och domstolarna.
>
> **Lagrådet, 25 juni 2026**

Lagrådet ifrågasatte också om regeringens underlag tillräckligt visade sambandet mellan den höjda repressionsnivån och det förväntade slutresultatet: minskad brottslighet, ökad trygghet och upprättelse för brottsoffren.

Trots den ovanligt hårda kritiken väljer regeringen att gå vidare även med dessa lagförslag.[117] Riksdagen röstade ja under den extrainkallade sommarriksdagen den 13 augusti 2026.[118]

115 Regeringen. (2026, 9 april). *Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem.* Lagrådsremiss. https://www.regeringen.se/contentassets/1d3ffa70d40b4bdeaab736668e98511f/ett-nytt-straffrattsligt-pafoljdssystem.pdf?

116 Lagrådet. (2026, 25 juni). Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-06-25. https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2026/06/Ett-nytt-straffrattsligt-pafoljdssystem.pdf

117 Regeringen. (2026, 30 juni). *Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem*. Prop. 2025/26:297. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2026/07/prop.-202526297

118 Riksdagen. (2026, 13 augusti). *Ett nytt straffrättsligt påföljdsssystem.* https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/ett-nytt-straffrattsligt-pafoljdssystem_hd01juu48/

Att vägvalet – snabbhet före korrekthet – är kopplat till Tidöavtalet framgår tydligt av justitieministerns kommentar i samband med presskonferensen då propositionen presenterades:

> Vi bedömer att om vi i stället hade hanterat alla frågor inom ramen för en och samma utredningsprocess så hade det lett till att inga förändringar hade kunnat komma på plats inom den här mandatperioden.
>
> **Gunnar Strömmer, citerad av Publikt, 9 april 2026**

I andra sammanhang har Strömmer offentligen försvarat reformen, bland annat med hänvisning till folkviljan:

> Vad som är ett rättvist straff är svårt att forska sig fram till. Vi menar att det är rimligt att medborgarnas valda representanter i riksdagen måste väga av den frågan och därför går vi vidare med reformer som vi tycker har goda skäl för sig.[119]
>
> **Gunnar Strömmer till TV4 Nyheterna, 10 april 2026**

Vidare säger Strömmer i samma intervju att Lagrådet har en viktig roll i den svenska lagstiftningsmodellen men ”det människor ger uttryck för i allmänna val måste få genomslag i politiska beslut.”

Lagrådets kritik avfärdas av Strömmer bland annat i samband med en presskonferens den 30 juni, då den andra delen av reformen – avskaffande av mängdrabatten – presenterades. ”Vi ser helt enkelt ingen bättre väg framåt”. Gunnar Strömmer, citerad av Omni, 30 juni 2026.

Sverigedemokraternas rättspolitiska talesperson Henrik Vinge, tillika ordförande i justitieutskottet, går steget längre då han kommenterar Lagrådets kritik. Han dömer ut Lagrådet som en ”politisk kraft” och menar att rollen behöver ses över.[120] Detta trots att Sverigedemokraterna i sin valplattform för fyra år sedan skrev att Lagrådets ställning ”bör stärkas”[121] – och då avsåg att utreda krav på kvalificerad majoritet om förslag på riksdagens bord tidigare kritiserats av Lagrådet.

119 Björkman, F. (2026, 10 april). Förvaret – efter benhårda kritiken: Vi lyssnar på experterna. *TV4 Nyheterna*. https://www.tv4.se/artikel/46YyoRuLS5fNDb7C7t6o59/stroemmers-foersvar-efter-kritiken-vi-lyssnar-pa-experterna

120 Nyman, J. (2026, 9 april). Efter kritiken: ”Agerat mer som politisk kraft”. *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/aJOW2E/regeringen-gar-vidare-med-kritiserad-straffreform

121 Sverigedemokraterna. (2022, april). *Sverigedemokraternas Valplattform 2022 Inriktningsprogram för Sverigedemokraternas inflytande över svensk politik under nästa mandatperiod*. https://www.sd.se/wp-content/uploads/2022/07/sverigedemokraternas-valplattform-2022-april.pdf

Samma linje som Henrik Vinge ger uttryck för ovan har justitieministern tidigare varit inne på när han anser att politiken har rätt att ignorera Lagrådet:

> Jag är inte av uppfattningen att man ska förhindra Lagrådet från att lämna synpunkter, men beroende på synpunkternas karaktär så kan man säga att politiken har ett mer eller mindre stort utrymme att beakta dem eller göra egna avvägningar.[122]

Vad betyder det?

Precis som i fallet med vandelslagen är hanteringen av frågan om höjda straffsatser mycket svår att förena med den grundlagsfästa objektivitetsprincipen. Det handlar då inte enbart om att en mycket stor andel av remissinstanserna på sakliga grunder dömer ut förslagen och att Tidöpartierna likväl – och utan att i tillräcklig utsträckning bemöta invändningarna (utan i stället smutskasta de kritiska instanserna och hota med att se över dem) – går vidare med reformerna. Utan det handlar också om svårigheterna att överblicka förslagen.

Mängden initiativ på området under en mycket kort tidsperiod kan ses som ett uttryck för vad vissa forskare har kallat för en överbelastning av lagstiftningsprocessen (*legislative overload* eller *bureaucratic overload*[123]), ett verktyg som ibland använts av autokratiska krafter för att minska motståndet mot reformer. Ett uppmärksammat internationellt exempel är den strida ström av presidentdekret och andra initiativ som lanserades av den nuvarande amerikanska administrationen under Donald Trumps första tid som president under den andra mandatperioden. Trumps tidigare medarbetare Steve Bannon har kallat det för *flooding the zone*, en medveten strategi utformad för att medierna och allmänheten inte ska kunna fokusera på en sak länge nog för att kunna komma med invändningar och ansvarsutkrävande.[124] När så mycket sker samtidigt minskar utrymmet för debatt och möjligheterna för den politiska oppositionen och civilsamhället att protestera. En strategi särskilt väl anpassad till uppmärksamhetsekonomins tidevarv, då information är överflödande men där våra kognitiva möjligheter att fokusera är begränsade.[125]

Nu är det inte klart att den svenska överbelastningen är sprungen ur en medveten strategi att just överbelasta. Men Tidöavtalet och den kontraktsparlamentarism som avtalet innebär har tveklöst påverkat utvecklingen.

När de många förslagen dessutom är omfattande och överlappande, och de granskande institutionerna, som har att bedöma förslagen, får kort tid på sig

122 Björkman, F. (2026, 10 april). Försvaret efter benhårda kritiken: Vi lyssnar på experterna. *TV4 Nyheterna*. https://www.tv4.se/artikel/46YyoRuLS5fNDb7C7t6o59/stroemmers-foersvar-efter-kritiken-vi-lyssnar-pa-experterna
123 Knill, C., Steinebach, Y., & Zink, D. (2023). How Policy Growth Affects Policy Implementation: Bureaucratic Overload and Policy Triage. *Journal of European Public Policy,* 31(2), 324–351.
124 Barrett, I. (2026). Flooding the Zone and the Death of American Democracy. *Columbia Political Review*, den 10 juni.
125 González de la Torre, P., Pérez-Verdugo, M., & Barandiaran, X. E. (2026). Attention is All They Need: Cognitive Science and the (Techno)Political Economy of Attention in Humans and Machines. *AI & Society*, 41, 5–21.

genom knappa remisstider försvåras deras möjligheter att bedöma om lagförslagen är förenliga med grundlagsfästa principer som legalitets- och objektivitetsprinciperna, men även proportionalitets- och likabehandlingsprinciperna.

Båda de ovanstående förhållandena riskerar dessutom att urholka offentlighetsprincipen. Visserligen är relevanta offentliga handlingar tillgängliga – men medierna, enskilda och organisationer hinner inte med. Därmed minskar den reella transparensen och möjligheten att påverka.

I en debattartikel med rubriken ”Regeringen måste lyssna på Lagrådet”[126] varnar ordföranden för Advokatsamfundet Johan Eriksson och generalsekreteraren för Advokatsamfundet Mia Edwall Insulander för utvecklingen:

> Risken med lagar som inte används eller som får felaktiga effekter är att medborgarna tappar förtroendet för rättssamhället och inte vill följa våra lagar. Det är inte en utveckling som vi vill ha.

Debatt | Debatten om kriminalitet

”Regeringen måste lyssna på Lagrådet”

Landets främsta jurister är mycket kritiska till regeringens nya straffrättsliga förslag. En omläggning av politiken får inte gå så fort att den inte fyller sitt syfte, skriver Mia Edwall Insulander och Johan Eriksson, Advokatsamfundet.

Oroas av utvecklingen. Ordförande för Advokatsamfundet Johan Eriksson och generalsekreteraren Mia Edwall Insulander ser risker med att regeringen inte lyssnar till Lagrådet. Källa: Svenska Dagbladet.

126 Eriksson, J., & Edwall Insulander, M. (2026, 12 mars). ”Regeringen måste lyssna på Lagrådet”. Debattartikel i *Svenska Dagbladet*.

Fallstudie 3. Barn i fängelse

Sverige har länge varit ett föregångsland på barnrättens område. Vi var först i världen med förbud mot barnaga både i hemmet och i skolan[127] och tidigt ute med att kriminalisera att låta barn bevittna våld (barnfridsbrott).

När regeringen Kristersson föreslår att barn så unga som 13 ska kunna sättas i fängelse är det därmed en kursändring från synsättet värnande och skydd av barn till repression riktad mot barn.

Vad har hänt?

Efter ett antal år då mer eller mindre dramatiserad bevakning av gängkonflikter, skjutningar och sprängningar får genomslag i svenska medier väljer regeringen Kristersson att agera. Drygt ett halvår efter makttillträdet tillsätter regeringen en utredning[128] som ska se över straffen för unga brottslingar med sikte på en rad skärpningar. Inte minst: en sänkning av åldern för när en ung person ska anses straffmyndig.

Även här verkar syftet vara repression: en för svag samhällelig reaktion på de ungas brottslighet betecknas som ett svek mot brottsoffren. Och även här antyds en påstådd avskräckningseffekt: en för vek samhällelig reaktion på denna brottslighet ses nämligen också som ett svek mot de barn och unga som hade kunnat räddas från den kriminella vägen. Underförstått: på grund av risken att dömas till ett strängare straff hade de avstått.

> Nu ser vi till att samhällets reaktion på ungas brottslighet sker tidigare och tydligare än idag och att straffen står i proportion till brottens allvar.[129]
>
> **Justitieminister Gunnar Strömmer i ett pressmeddelande, 6 juli 2023**

Enligt tillgänglig forskning fungerar det emellertid inte så. Förutom att det går emot barnrättsliga principer som att väga in barnets bästa i alla beslut som rör barn (genom FN:s barnkonvention, lag i Sverige sedan 2020[130]) är de vetenskapliga beläggen för att fängelsestraff fungerar avskräckande mycket få. Tvärtom visar neurovetenskaplig forskning att barns hjärnor inte är fullt utvecklade förrän i 25-årsåldern. Det är mer troligt att ett barns handlingar påverkas av impulsivitet i stunden, brister i konsekvenstänkande eller grupptryck än av att

127 Rädda barnen. (2019, 19 september). *Sverige förbjuder våld mot barn*. https://www.raddabarnen.se/vad-vi-gor/skyddar-barn-mot-vald-och-overgrepp/barnens-varldskarta/sverige/
128 Regeringen. (2023, 6 juli). *Kommittédirektiv Skärpta regler för unga lagöverträdare*. Dir. 2023:112.
129 Regeringen. (2023, 6 juli). *Utredning ska se över straffen för unga brottslingar.* Pressmeddelande. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/07/utredning-ska-se-over-straffen-for-unga-brottslingar/
130 Regeringen. (u.å.). *Barnkonventionen som svensk lag*. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/barnkonventionen-som-svensk-lag2/

barnet skulle bedöma risken för ett eventuellt fängelsestraff som för hög.[131] FN:s barnrättskommitté har uttalat sig i frågan på principiell nivå – och understryker att barns fysiska och psykiska utveckling skiljer sig från vuxnas och att barns skuldbörda därför måste anses lägre. Fängelsestraff motverkar sitt syfte, slår den fast:

> Exposure to the criminal justice system has been demonstrated to cause harm to children, limiting their chances of becoming responsible adults.[132]
>
> **Committee on the Rights of the Child, 18 september 2019**

Trots att dessa förhållanden inte kan ha varit okända för Tidöpartierna – och trots att en majoritet av svenska folket enligt en opinionsundersökning från december 2025 är emot att sätta 13-åringar i fängelse[133] – rullar lagstiftningsprocessen vidare. Uppdraget går till den särskilda utredaren Gunnel Lindberg, då ordförande för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Lindberg leder vid denna tid en annan relaterad utredning: Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga.[134]

När utredningen lämnar över sitt slutbetänkande till justitieministern vid en pressträff i regeringskvarteren den 28 januari 2025[135] känns argumenten för en sänkt straffbarhetsålder igen från regeringens berättelse om varför: behovet av samhällsskydd, brottsofferperspektivet, det straffrättsliga systemets legitimitet. Samtidigt lyfter utredningen många tunga argument emot, bland annat att brottsligheten bland unga minskar, att sänkt straffbarhetsålder påverkar barnen negativt och det inte kommer att leda till minskad brottslighet. Dessutom slår utredaren fast: ”Samhällsutvecklingen i allmänhet talar mot en förändring”.[136]

I vad som kan betraktas som en kompromiss landar ändå utredningen i ett skarpt förslag om att sänka straffbarhetsåldern till 14, från 15 som den varit sedan 1864. 14 är visserligen den vanligaste straffbarhetsåldern i Europa, enligt utredningen, men i övriga Norden – med sin starka barnrätt – är emellertid straffbarhetsåldern 15.

Ett par veckor senare går förslagen ut på remiss till 126 remissinstanser.[137] Kritiken låter inte vänta på sig. Barnombudsmannen ”ser med stor oro på detta förslag”

131 Tilll exempel Crofts et al., (2022). Deterring Children from Crime Through Sentencing: Can It Be Justified? *Youth Justice,* 23(2).
132 United Nations. (2019, 18 september). *General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system.*
133 Novus/UNICEF Sverige. (2025, 9 december). Undersökning: *Majoritet emot fängelse för 13-åringar*. https://unicef.se/press-och-media/opinionsundersokning-fran-novus-och-unicef-sverige-majoritet-emot-fangelse-for-13-aringar
134 Regeringen. (2023, 29 juni). *Kommittédirektiv Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga.* Dir. 2023: 102.
135 Regeringen. (2025, 28 januari). *Pressträff i samband med överlämnandet av betänkandet Straffbarhetsåldern*. SOU 2025:11.
136 SOU 2025:11, s. 211.
137 Regeringen. (2025, 13 februari). *Remiss av SOU 2025:11 Straffbarhetsåldern*. Diarienummer: Ju2025/26:00206. https://regeringen.se/remisser/2025/02/remiss-av-straffbarhetsaldern-sou-202511/?

som myndigheten menar riskerar att urholka den straffrättsliga särbehandlingen av barn och pekar på hur förslagen bryter mot objektivitetsprincipen:

> Det är anmärkningsvärt att utredningen föreslår så genomgripande förändringar som en sänkt straffbarhetsålder trots att den själv konstaterar att det saknas evidens för att en sådan åtgärd minskar brottsligheten.[138]
>
> **Barnombudsmannen, 8 maj 2025**

Även Bris avstyrker förslaget och lyfter hur det representerar ett kraftigt avsteg från tidigare principer:

> Det (…) innebär en grundläggande förskjutning i synen på barn, som inte är effektivt och som står i strid med Sveriges internationella åtagande gällande barns rättigheter.[139]
>
> **Bris, 13 maj 2025**

Avstyrker gör även Institutet för mänskliga rättigheter,[140] som hänvisar till att förslagen inte är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter,[141] en del av svensk lagstiftning sedan 2020.[142]

Men det är inte bara organisationer som verkar för barns bästa som reagerar kraftigt. Chefs-justitieombudsmannen avstyrker, bland annat med hänvisning till att utredningen bistånts av flera experter, men att ”nästan ingen av dem ställer sig bakom utredningens förslag om sänkt straffbarhetsålder”.[143] Och Hovrätten för västra Sverige avstyrker bland annat med hänvisning till lärdomar från Danmark:

> Det kan också ifrågasättas om utredningens förslag skulle leda till avsedda effekter. En jämförelse kan göras med Danmark som under åren 2010–2012 sänkte straffbarhetsåldern till 14 år. Utvärderingen av den reformen visade att brottsligheten hos 14-åringar inte minskade och att risken för återfall i brott i stället ökade.[144]
>
> **Hovrätten för västra Sverige, 12 maj 2025**

138 Barnombudsmannen. (2025, 8 maj). *Betänkandet SOU 2025:11 Straffbarhetsåldern*.
139 Bris. (2025, 13 maj). *Bris yttrande över utredningen Straffbarhetsåldern, SOU 2025:11*.
140 Institutet för mänskliga rättigheter. (2025, 25 april). *Remissvar Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*
141 UNICEF. (2014, 4 februari). *Barnkonventionen.* https://unicef.se/barnkonventionen
142 Lag 2018: 1197 om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som började gälla 1 januari 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197/
143 Justitieombudsmannen. (2025, 9 maj). *Yttrande över betänkande Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*
144 Hovrätten för västra Sverige. (2025, 12 maj). *Yttrande över slutbetänkandet Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*

En vägg av invändningar. Av de 69 remissinstanser som svarat med ett ställningstagande avstyrker 63. Tunga instanser som lyfter viktiga argument emot – då lyssnar väl regeringen till experterna de valt att höra? Icke. I en debattartikel (*Expressen*, den 10 september 2025) går istället samtliga partiledare i Tidökvartetten längre än utredningens förslag – och lanserar en sänkning av straffbarhetsåldern till 13 år under en femårsperiod.[145] De kopplar det påstådda behovet av denna kraftfulla åtgärd till den organiserade brottsligheten och att ”antalet brottsmisstankar som gäller barn under 15 år har fördubblats på ett decennium”. Men även till att ”de misstänkta i livsfarliga skjutningar har blivit allt yngre”. Utan att nämna hur många 13- och 14-åringar det faktiskt rör sig om. Utredningen skriver visserligen att det handlar om ”ett mindre antal barn under 15”, men utan att uppskatta hur litet.

Gunnar Strömmer uppger vid presskonferensen, när propositionen presenteras,[146] att det under 2025 rör sig om 52 personer under 15 år som varit involverade i olika rättsliga prövningar och som skulle omfattas av det nya förslaget. 52 barn under 15 år alltså, både 13-åringar och 14-åringar men även yngre, där det sannolikt är flest 14-åringar bland dessa 52. Av dessa 52 är inte samtliga dömda utan bara misstänkta, eftersom det, enligt Strömmer, handlar om barn ”involverade i rättsliga prövningar avseende mord och mordplaner”. Hur många av dessa misstänkta som faktiskt döms för brott är oklart. Detta betyder alltså att regeringen presenterar ett lagförslag som ändrar den svenska grundsynen på hur samhället ska betrakta och hantera barn som hamnat snett men där problemets omfattning är oklar. Det kanske rör sig om i storleksordningen 15–20 stycken 13-åringar under 2025 som kanske har begått brott. Att siffran på 13- och 14-åringar som kommer att omfattas av den föreslagna lagändringen sannolikt är låg framgår också av regeringens egen proposition:

> Mot bakgrund av lagföringsstatistik avseende personer som var 15 år vid brottet bedöms det totala antalet personer som vid 13 eller 14 års ålder kommer att gripas och anhållas misstänkta för brott som omfattas av den särskilda regleringen om sänkt straffbarhetsålder dock vara förhållandevis litet.
>
> **prop. 2025/26:246, s. 256**

145 Kristersson, U., Åkesson, J., Busch, E., & Mohamsson, S. (2025, 10 september). Straffbarhetsåldern ska sänkas till 13 år. Debattartikel i *Expressen*. https://www.expressen.se/debatt/debatt-straffbarhetsaldern-ska-sankas-till-13-ar/

146 Regeringen. (2026, 26 januari). *Pressträff om skärpta regler för unga brottslingar.* https://regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/presstraff-om-skarpta-regler-for-unga-brottslingar/?

Pressmeddelande från Justitiedepartementet

Pressträff om skärpta regler för unga brottslingar

Publicerad 16 april 2026

I dag bjuder justitieminister Gunnar Strömmer in till pressträff tillsammans med Adam Marttinen (SD), ledamot i justitieutskottet, Torsten Elofsson (KD), rättspolitisk talesperson och Martin Melin (L), rättspolitisk talesperson. På pressträffen presenteras en proposition med skärpta regler för unga brottslingar.

Tid: 16 april 2026 kl. 13.00
Plats: Föranmälda journalister kan delta på plats i Regeringens pressrum, Rosenbad. Ingång Drottninggatan 1.

Praktisk information: Obligatorisk föranmälan senast torsdag den 16 april kl. 12.00 via anmälningsformuläret nedan. I formuläret anger du namn, redaktion och i vilken funktion du vill delta (reporter eller fotograf) samt bekräftar att du har giltig presslegitimation och vilken organisation som utfärdat den. Presslegitimationen ska du visa vid inpassering. Inpassering från kl. 12.30. Deltagande sker i mån av plats.

Få berörs. Justitieminister Gunnar Strömmer berättade vid pressträffen när regeringen presenterade sin proposition om skärpta regler för unga brottslingar att det handlar om väldigt få individer. Källa: Regeringen.

Ingenstans i Tidöpartiernas resonemang i debattartikeln i Expressen nämns det heller att många av de unga som rekryteras av gängen till att begå våldsbrott har pressats eller hotats. De är i den bemärkelsen att betrakta som minderåriga brottsoffer. Men Tidölaget ser bara ”förbrytare” mot vilka det krävs ”krafttag”.

”Vi står på alla skötsamma svenskars sida” står det att läsa i debattartikeln.[147] Här används normgivningsmakten för att forma ett narrativ med ett tydligt ”vi” och ”dom”. ”Dom” ska låsas in. ”Vi” skötsamma svenskar behöver skyddas mot ”dom” andra.

147 Kristersson, U., Åkesson, J., Busch, E., & Mohamsson, S. (2025, 10 september). Straffbarhetsåldern ska sänkas till 13 år. Debattartikel i *Expressen*. https://www.expressen.se/debatt/debatt-straffbarhetsaldern-ska-sankas-till-13-ar/

Och visst kan ordet ”krafttag” användas för att beskriva det som föreslås. Initiativet omfattar allt från hemliga preventiva tvångsmedel mot barn under 15 till minskad straffrabatt för unga. Men det stora numret är att barn så unga som 13 år nu ska kunna sättas i fängelse, för allvarliga brott såsom mord och grova bombdåd.

Nu sker ytterligare en remissvända mellan den 24 september och den 12 november 2025[148] – nu av ett utkast till lagrådsremiss med den nya föreslagna straffbarhetsåldern som saknar förankring i utredningen. Det går som förväntat: av de 75 inkomna remissvaren som uttrycker en tydlig ståndpunkt avstyrker 69 lagrådsremissens förslag om att sänka straffbarhetsåldern till 13 år. Flera ifrågasätter i starka ordalag kring varför de ska inkomma med synpunkter på ett förslag som inte ens är berett, när det tidigare – undermåligt beredda – redan fått massiv, legitim kritik.

Nu dröjer det till den 26 januari 2026 innan den slutgiltiga lagrådsremissen är klar.[149] Var orsaken segdragna interna förhandlingar i Tidölaget? Det vet bara de politiker som deltog i diskussionerna och möjligen de tjänstemän som slipade på formuleringarna. Men i den mån det handlade om en dragkamp, så innebär slutresultatet hur som helst att företrädarna för linjen att ignorera expertisen segrar. Det svagt underbyggda förslaget – att det ska vara möjligt att sätta 13-åringar i fängelse – har baxats ännu ett steg närmare riksdagens bord. Men än finns en försvarslinje: Lagrådet.

Lagrådet avvisar också den 12 mars 2026 förslaget[150] – av flera skäl:

1. Beredningen har inte uppfyllt grundlagens krav.
2. Förslaget tillgodoser inte de angivna syftena. ”Att en sänkning av straffbarhetsåldern kan antas öka ungdomsbrottsligheten och trycka ned den till att begås av ännu yngre barn talar i stället för att förslaget motverkar sina syften.”
3. Förslaget strider mot högre författning, oförenligt med 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen. Enligt regeringsformen får skyddet mot frihetsberövande endast begränsas i den grad som det är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen.
4. Förslaget är inte förenligt med barnkonventionens krav på att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

148 Regeringen. (2025, 24 september). *Remiss av utkast till lagrådsremiss Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott.* Diarienummer: Ju2025/01945.
149 Regeringen. (2026, 26 januari). *Lagrådsremiss Skärpta regler för unga lagöverträdare.* https://regeringen.se/contentassets/29c477a1d6ae40e29258ad2af676a6dc/skarpta-regler-for-unga-lagovertradare.pdf
150 Lagrådet. (2026, 12 mars). Utdrag ur protokoll vid sammanträdet 2026-03-12. https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2026/03/Skarpta-regler-for-unga-lagovertradare-1.pdf

Trots den uppseendeväckande skarpa kritiken går regeringen vidare, endast drygt fyra veckor senare presenteras propositionen, med gränsen 13 år.[151]

The Guardian kallar initiativet ett samhällsskifte för ett land som ”länge varit stolt över att vara en föregångare inom barns rättigheter och som ofta lyfts fram för sin humana straffrättsliga syn”.[152]

När det före sommaren var tänkt att riksdagen skulle rösta om förslaget hade förhandlingarna bakom kulisserna givit vid handen att regeringen inte hade tillräckligt stöd bland riksdagsledamöterna för den nya gränsen för straffbarhetsåldern. Beslutet blev att dra tillbaka propositionen och återkomma med en ny, med en sänkning från tidigare 15 till 14 år. Förslaget röstades igenom av riksdagen den 13 augusti 2026.[153] Förändringarna börjar i allt väsentligt gälla den 10 september 2026 för fem år framåt.

Vad betyder det?

Såväl innehållet i lagförslaget som hanteringen genom lagstiftningskedjan respekterar inte de grundlagsfästa legalitets- och objektivitetsprinciperna. Politiken har visserligen stora möjligheter att driva igenom reformer på lagstiftningsområdet, men de måste följa lagar, det måste finnas sakliga underlag som har beaktats och initiativen måste antas uppnå de uppställda målen.

I det aktuella fallet vet vi från forskningen att barn som döms till fängelse ofta blir mer kriminella. Exempelvis har kriminologen Frances Crook vid civilsamhällesorganisationen Howard League i Storbritannien visat att fängelsestraff ofta skapar en kriminell identitet hos unga. Barn som sätts i fängelse återfaller oftare i brott, på grund av avbruten skolgång, svagare sociala band och en allmän normalisering av kriminalitet.[154] Även sänkningen till 14 år saknar stöd – såväl i utredningens underlag som i den vetenskapliga forskningen. Det framgår med all önskvärd tydlighet i de expertutlåtanden som regeringen mottagit i samband med remissvaren på de olika förslagen.

Lagstiftningsprocesser bör ta avstamp i teoretiska och principiella resonemang. När de inte gör det riskerar det att uppstå obalanser i hur rättsstaten resonerar och agerar. I det aktuella fallet kan det noteras att samma regering som anser att barn så unga som 13 är mogna nog att ta ansvar för brottsliga handlingar i en helt annan process anser att barn så gamla som 15 inte kan ta ansvar för vad de gör på sociala medier.[155] Här svajar såväl objektiviteten som proportionaliteten – rejält.

151 Prop. 2025/26:246.
152 Bryant, M. (2026, 6 juni). Inside the Adult Swedish Prison Preparing to House Children as Young as 13 (översatt av författaren). *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2026/jun/06/sweden-prisons-children-gang-crime
153 Riksdagen. (2026, 13 augusti). Beslut: Skärpta regler för unga lagöverträdare.https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-skarpta-regler-for-unga-lagovertradare_hdc320260813juu41/?
154 Crook, F. (2007, 10 november). The Cost of Custody. *The Guardian.*
155 Regeringen. (2025, 13 oktober). *Kommittédirektiv En åldersgräns till skydd för barns hälsa och trygghet i digitala miljöer.* Dir. 2025:91.

Den 10 juni fick regeringen en oväntad chans att tänka om. Den internationellt framstående kriminologen Frances Crook fick då tillsammans med Bryan Stevenson vid en ceremoni i Blå hallen i Stadshuset i Stockholm ur H. M. Drottningens hand ta emot 2025 års Stockholmspris i kriminologi, med motiveringen att de ”med tillämpad kriminologi lyckats reducera oproportionerliga straff”.[156]

Det prestigefulla priset, ansett som världens största pris i kriminologi, instiftades av regeringen och Torsten Söderbergs stiftelse 2006 och prissumman är på 1 miljon kronor. På kvällen tog Frances Crook chansen att säga några sanningens ord till justitieministern.

> Sveriges regering gör alla fel (…) Att bygga nya fängelser är ett enormt slöseri med pengar.[157]
>
> **Frances Crook till ETC, 11 juni 2025**

Experterna är ense. Enligt flera remissinsatser är förslaget olagligt. Därutöver kan man resonera om det är lämpligt att en regering med svagt stöd i opinionen kallar in den lagstiftande församlingen till en extrasejour mitt i sommarsemesterrarna för att (månaden före valet då opinionsundersökningarna pekar på att de förlorar sin makt) rösta igenom en lag som en majoritet av väljarna är emot.[158]

156 Kungahuset. (2025, 11 juni). *Drottningen delade ut Stockholmspriset i kriminologi.*
157 Karlsson, M. V. (2025, 11 juni). Hon är världens bästa kriminolog: ”Sveriges regering gör alla fel”. *ETC.* https://www.etc.se/inrikes/hon-aer-vaerldens-baesta-kriminolog-sveriges-regering-goer-alla-fel
158 Novus/UNICEF Sverige. (2025, 9 december). Undersökning: *Majoritet emot fängelse för 13-åringar.* https://unicef.se/press-och-media/opinionsundersokning-fran-novus-och-unicef-sverige-majoritet-emot-fangelse-for-13-aringar

Fallstudie 4: Hepatica-affären

Sverigedemokraternas biståndsstiftelse Hepatica har länge fått nej på sina ansökningar till Sida om stöd. Deras verksamhet och redovisningshandlingar har underkänts på grund av bristande kvalitet. Men efter politisk press mot myndighetsledningen – och en verbal attack mot en handläggande tjänsteperson – instruerar Sidas generaldirektör medarbetare att se över tolkningen av kraven, så att Hepatica kan få miljoner i skattemedel.

Vad har hänt?

Sedan 1995 har organisationer knutna till de svenska riksdagspartierna samarbetat med partier i andra länder, bland annat i utvecklingsländer men även i Öst- och Centraleuropa. Stödet som inledningsvis var ett pilotprojekt men permanentades efter ett regeringsbeslut 2002 har finansierats med biståndsmedel.[159] Syftet är att svenska partier ska kunna stötta systerpartier i andra länder med sina erfarenheter av parti- och demokratiutveckling.

Utöver allmänna bestämmelser i dels budgetlagen (2011:203), om att det i statens verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och god hushållning (3 §), dels i olika ekonomiadministrativa förordningar om bland annat redovisning och revision, regleras inte stödet i lag eller förordning. Den viktigaste styrningen är regeringens Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2024–2027[160] (PAO-stöd) som i sin tur hänvisar till att stödet ska bistå svenska biståndspolitiska prioriteringar såsom de uttrycks i regeringens reformagenda ”Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt”.[161] Totalt handlar det om drygt 150 miljoner kronor per år under strategiperioden.[162]

Sida som fördelar dessa skattemedel fattar beslut om exakta bedömningskriterier: vilka aktörer som kan komma ifråga och vilken verksamhet som måste finnas för att få del av pengarna. Konkret har det tidigare handlat om till exempel att stötta arbete med jämställdhet eller utvecklingen av demokratiska partier.

För att nå upp till kraven måste de stödmottagande organisationerna bland annat kunna visa att de har tillräckliga processer för intern kontroll, så att pengarna verkligen går dit de ska, och uppföljning och redovisning, så att de givit önskvärd effekt. Detta har exempelvis Kristdemokraternas PAO, Kristdemokratiskt internationellt center, lyckats med. Men inte Sverigedemokraternas stiftelse Hepatica (latin för blåsippa, SD:s partisymbol). Hepatica har sedan bildandet i juni 2015

159 Sida. (2004). *Politiska partier och demokratibistånd – Översyn av stödet genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad*; Regeringen. (2010). *Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2011–2015*, 16 september 2010. UF2010/34078/UP.

160 Regeringen. (2023, 21 december). *Nu gör vi demokratistödet till partianknutna organisationer mer demokratiskt*. UD2023/18067. https://www.regeringen.se/contentassets/2eddfd893bfd405fae203ca861bc5929/strategi-for-sarskilt-demokratistod-genom-svenska-partianknutna-organisationer-2024-2027.pdf

161 Regeringen. (2023, 14 december). *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*. dnr. 2023/17726 https://www.regeringen.se/contentassets/e96449ad5b04400cae0a62817a98f3a5/bistand-for-en-ny-era---frihet-egenmakt-och-hallbar-tillvaxt-broschyr.pdf

162 Sidas årsredovisningar, 2024–2025.

fått avslag på avslag av Sidas handläggare, med hänvisning till att organisationen inte når kvalitetskraven. SD anser sig från första stund ha blivit negativt särbehandlade och har anklagat Sida för ”sabotage”.[163]

Efter maktskiftet 2022 ändrade Tidölaget på regelverket så att delar av stödet skulle fördelas utifrån riksdagspartiernas mandat,[164] en rörelse som var tänkt att gynna Tidöpartiernas PAO:er. Men Sida har fortsatt neka SD:s stiftelse pengar, bland annat på grund av projektplaner som inte uppfyller kraven. Myndigheten gjorde dessutom en oberoende granskning av Hepatica, med stöd av konsultfirman Ernst & Young, och även den visade på stora brister i verksamheten. Med hänvisning till att det saknas budgetrutiner varnar de externa expertgranskarna för

> (...) betydande risker, eller kritiska brister som identifierats i relaterade processer/kontroller som kräver omedelbar åtgärd för att säkerställa en korrekt nivå av intern kontroll.[165]

Sidas handläggare har således torrt på fötterna när de fortsätter att neka Hepatica skattemedel. Pengar kan helt enkelt hamna fel. Och det vore särskilt olyckligt för regeringen Kristersson och Sverigedemokraterna som har lovat att städa upp i det svenska biståndet.[166]

Men så händer det något. Den 26 mars 2025 hålls ett möte på Sida, om hur Hepatica skulle kunna ändra sin projektplan för att möta kraven.[167] Närvarar för Sidas räkning gör en enhetschef och en handläggare, för Hepaticas räkning: styrelseordförande Björn Söder (SD). Söder ska under mötet ha hävdat att statssekreteraren Diana Janse (M) lovat honom de 14 miljoner som Sida nekat Hepatica. Under mötet ska Söder ha tappat humöret och går, enligt en tjänsteanteckning, till personangrepp mot handläggaren, kallar vederbörande ”aktivist” och hotar med att anställningen kan komma att upphöra.[168]

Sida låter emellertid inte det inträffade påverka den opartiska handläggningen utan meddelar Hepatica via mejl den 13 maj 2025 att myndigheten står fast vid sitt tidigare beslut. Men dagen därpå lovar generaldirektör Jakob Granit i ett sms till statssekreteraren att han ska ”ta hand om PAO frågan”. Hon gör tummen upp.

163 Kronlid, J. m. fl. (2016, 15 augusti). Sida saboterar SD:s arbete för demokrati. Debattartikel i *Aftonbladet*.
164 UD2023/18067, bilaga till regeringsbeslut den 20 december 2023.
165 Björkman, F. (2025, 24 juni). Extern granskning: SD:s biståndsorganisation har kritiska brister. *Aftonbladet*. www.aftonbladet.se/nyheter/a/vgBE1X/extern-granskning-sd-s-bistandsorganisation-har-kritiska-brister
166 Regeringen. (2025). *Nytt uppdrag ska stärka Sidas utvärdering av effekter, öka lärandet och förbättra biståndet*. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/07/nytt-uppdrag-ska-starka-sidas-utvardering-av-effekter-oka-larandet-och-forbattra-bistandet/
167 Abbas, H. (2025, 12 juni). M-topp ska ha lovat SD miljoner – Sida ändrade beslut. *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/sverige/m-topp-ska-ha-lovat-sd-miljoner-sida-andrade-beslut/
168 Abbas, H. (2025, 12 juni). M-topp ska ha lovat SD miljoner – Sida ändrade beslut. *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/sverige/m-topp-ska-ha-lovat-sd-miljoner-sida-andrade-beslut/

Redan dagen därpå samlar Granit sina medarbetare på myndigheten. Via internmejl har han dessförinnan gjort klart att den politiska pressen att betala ut pengar till Hepatica är mycket stor och att Sida därför måste se över tolkningen av kraven, vidga dem så att den SD-kopplade stiftelsen ska kunna ta del av pengarna.[169]

En vecka senare mejlar han personligen Sverigedemokraternas stiftelse med beskedet att tolkningen av regelverket har ändrats och att det därmed är möjligt att betala ut de 14 miljonerna. Först en dryg vecka senare får de andra partiernas organisationer samma information.[161]

Vad betyder det?

En myndighetschef har visserligen att iaktta lojalitet mot regeringen, myndigheten är ju till syvende och sidst en väsentlig del i regeringens utförarorganisation. Men samtidigt måste en generaldirektör stå för integritet och oberoende och värna de konstitutionella principer som finns i våra grundlagar.

Samtal mellan departements- och myndighetsledningar pågår ständigt, mer eller mindre intensivt. Och inom ramen för dessa är det förvisso inte otillåtet att politiker allmänt klargör hur de anser att myndigheter bör tolka olika regelverk. Men det finns gränser som inte får överträdas.

Konstitutionsutskottet, KU, har vid flera tillfällen slagit fast att regeringsföreträdare måste vara mycket försiktiga när de har informella kontakter med myndigheter. Om ett statsråd eller en statssekreterare uttrycker regeringens önskemål på fel sätt kan det uppfattas som en instruktion – och då kan gränsen mot otillbörlig påverkan ha passerats.

KU uttryckte det såhär redan 2012:

> Viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag.[170]
>
> **Konstitutionsutskottet, 31 maj 2012**

KU har också betonat att när en politiker uttalar sig om hur lagen bör tolkas får myndigheten aldrig uppfatta det som en order. Det gäller särskilt när myndigheten fattar beslut som rör enskilda personer eller organisationer, som i det aktuella fallet med Hepatica. Just därför har KU framhållit att kontakter mellan departement och myndigheter i sådana ärenden i första hand ska skötas av tjänstemän – inte av politiker.[171]

169 Abbas, H. (2025, 12 juni). M-topp ska ha lovat SD miljoner – Sida ändrade beslut. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/m-topp-ska-ha-lovat-sd-miljoner-sida-andrade-beslut/
170 Betänkande 2010/11: KU20.
171 KU 1986/87:29 s 13f. Se även Sundström, G. (2024). Styrbar, lagbunden och sannfärdig – statsförvaltningen, i Möller, T., (Red.), *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år*, s. 211–242. Medströms bokförlag.

Mot den bakgrunden är det svårt att se Diana Janses agerande gentemot Sida som något annat än ett försök att direkt styra myndighetens beslut. Kontakten gick inte via tjänstemän utan direkt från den politiska ledningen. Enligt uppgifter ska Janse dessutom ha lovat Hepatica att stödet skulle betalas ut. Samtidigt berättade generaldirektören Jakob Granit för Sidas personal att trycket från den politiska ledningen var mycket stort och att myndigheten därför behövde se över sin tolkning av regelverket. Detta trots att Sida bara några dagar tidigare hade gjort en juridisk bedömning som Granit själv hade ställt sig bakom.

Regeringens agerande – att bakom kulisserna pressa fram pengar till en partianknuten organisation inom Tidökretsen trots att oberoende analyser visat att organisationen inte har nödvändiga kontroller på plats för att kunna ta emot skattepengar – är även anmärkningsvärt mot bakgrund av hur politiken på biståndsområdet har beskrivits: Inga pengar ska betalas ut till organisationer som inte anses hålla måttet. Bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa har sagt att ”regeringen städar upp i biståndshaveriet som inneburit att vi inte kunnat spåra vart pengarna hamnar”.[172] Även Sverigedemokraterna har varnat för korruption med biståndspengar och krävt hårdare kontroll: Björn Söder har till och med sagt att Sida bör avvecklas.[173]

Här är det svårt att frigöra sig från misstanken att den grundlagsfästa likabehandlingsprincipen bryts. Hårdare tag är något som gäller ”dom”. ”Vi” kan däremot hantera skattemedel trots dokumenterat dålig kontroll.

Sammantaget framstår regeringens agerande som mycket svårt att förena med förbudet mot ministerstyre i 12 kap. 2 § regeringsformen.[174] Den bestämmelsen finns för att skydda den enskilde från att politiker påverkar utgången i enskilda ärenden. Myndigheter ska fatta sina beslut utifrån lagar och sakliga bedömningar – inte utifrån politiska önskemål i det enskilda fallet. Annars äventyras rättssäkerheten. Fallet utgör således ett klart brott mot legalitetsprincipen – att den offentliga makten ska utövas med stöd i formella lagar och regler.

172 Regeringen. (2025, 4 juli). *Nytt uppdrag till Sida ska motverka jäv och korruption inom biståndet.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/07/nytt-uppdrag-till-sida-ska-motverka-jav-och-korruption-inom-bistandet/

173 Abbas, H. (2025, 15 juni). Björn Söder om biståndsbråket: Lägg ned Sida, *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/bjorn-soder-om-bistandsbraket-lagg-ner-sida/

174 Abbas, H. (2025). ”Statsvetare om Sida: ‘Jag tycker att det är ministerstyre’”, artikel i *Dagens Nyheter*, 14 juni.

Några andra fall som är svåra att förena med grundlagsprinciperna

24 november 2022: Oskuldskontroller. I sitt tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet[175] styr regeringen utredningen genom formuleringen ”oavsett ställningstagande i sak” att lämna förslag som innebär kriminalisering av ”oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsoperationer”.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipens krav på saklighet och opartiskhet.*

2 februari 2023: Förolämpning av tjänsteman. Genom tilläggsdirektiv till utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet[176] styr regeringen utredningen genom formuleringen ”oavsett ställningstagande i sak” att lämna förslag som innebär en straffskärpning för våld och hot mot tjänsteman och att ett nytt brott – som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän – införs. Propositionen[177] omfattar det nya brottet förolämpning mot tjänsteman och att offentliganställda beslutsfattare ska kunna vara anonyma i vissa fall.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen. Bestämmelserna om det nya förolämpningsbrottet kan vidare få en dämpande effekt på medborgares vilja att öppet kritisera myndigheter, vilket strider mot yttrandefriheten. Likaså ger nyordningen med anonyma beslutsfattare sämre insyn för medier och medborgare och kan därmed anses strida mot offentlighetsprincipen.*

9 mars 2023: Delgivning av beslut om kontaktförbud. I sitt tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen,[178] använder regeringen den styrande formuleringen ”oavsett ställningstagande i sak” och ser därmed till att utredningen lämnar skarpa lagförslag på att det ska vara möjligt att använda husrannsakan vid delgivning av beslut om kontaktförbud.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen.*

175 Regeringen (2022, 24 november). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet* (Ju2021:16). Dir. 2022:136.
176 Regeringen (2023, 2 februari). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet* (Ju2022:02). Dir. 2023:16.
177 Prop. 2024/25:141.
178 Regeringen. (2023, 9 mars). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen* (Ju 2022:14), Dir. 2023:36.

1 juni 2023: Tidsobestämt frihetsberövande. Regeringen ger utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott[179] tilläggsdirektiv[180] som styr utredarens arbete till ett visst resultat. Genom formuleringen ”oavsett ställningstagande i sak” ska utredaren – även vid en avvikande uppfattning – ta fram skarpa lagförslag kring denna nya påföljd.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen.*

22 juni 2023: Anmälningsplikt för asylsökande. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande[181] som tillsattes av den tidigare regeringen får tilläggsdirektiv[182]. Utredaren ska nu – ”oavsett ställningstagande i sak” – ta fram skarpa lagförslag, bland annat om anmälningsplikt samt hur asylsökande ska anvisas att vistas inom ett begränsat geografiskt område.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen. Att asylsökande som inte är misstänkta för något brott ska förhindras att röra sig fritt inom landet kan sägas strida mot såväl proportionalitets- som likabehandlingsprincipen.*

10 augusti 2023: Genomsökning av asylsökandes bostadsrum. Regeringen tillsätter en utredning[183] som ska se över reglerna om förvar i utlänningslagen. Den särskilda utredaren ska – ”oavsett ställningstagande i sak” – ta fram skarpa regleringsförslag som ger Migrationsverket utökade möjligheter att visitera en förvarstagen utlänning och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen. Att asylsökande som inte är misstänkta för något brott ska utsättas för så ingripande åtgärder som föreslås kan sägas strida emot såväl proportionalitets- som likabehandlingsprincipen.*

30 augusti 2023: Stärkt återvändande. Regeringen ger den 30 augusti 2023 den pågående utredningen om stärkt återvändandeverksamhet[184], tillsatt av tidigare regering, tilläggsdirektiv[185]. Den särskilda utredaren ska nu bland annat se över

179 Ju2022:10.
180 Regeringen. (2023, 1 juni). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott*, (Ju2022:10). Dir. 2023:74.
181 Ju2021:12.
182 Regeringen. (2023, 22 juni). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* (Ju2021:12). Dir. 2023:93.
183 Regeringen. (2023, 10 augusti). *Kommittédirektiv Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*, Dir. 2023:119.
184 Ju 2022:12.
185 Regeringen. (2023, 30 augusti). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet* (Ju2022:12), Dir. 2023:126.

regelverket för inre utlänningskontroller, ta ställning till hur biometriska uppgifter som fingeravtryck i större utsträckning ska kunna användas i utlänningsärenden – ”oavsett ställningstagande i sak” – och föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipens krav. Att asylsökande som inte är misstänkta för något brott, i synnerhet minderåriga, ska utsättas för så ingripande åtgärder som föreslås kan sägas strida emot såväl proportionalitets- som likabehandlingsprincipen.*

21 september 2023: Tonåringar ska utvisas. Sedan 2015 har kraven för att få stanna i Sverige gradvis skärpts, bland annat genom striktare försörjningskrav och en mer begränsad rätt till familjeåterförening. Barns anknytning till Sverige väger också lättare när personen blir myndig. En central förändring skedde 2023 då möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av ”särskilt ömmande omständigheter” avskaffades.[186] Detta innebar att en mer humanitär ”ventil” – som tog hänsyn till bland annat barnets hälsa, anknytning till Sverige och situationen i hemlandet när det fyllde 18 år – ersattes av en betydligt mer sträng ordning där det krävs ”synnerligen ömmande omständigheter” för att få stanna i Sverige. Förändringarna har medfört att ett antal 18-åringar som har bott i Sverige delar av, eller hela, sitt liv har utvisats. Kritiken har varit omfattande från jurister, barnrättsorganisationer och flera myndigheter som menar att lagstiftningen kan leda till att unga som bott större delen av sina liv i Sverige utvisas till länder där de inte talar språket och saknar sociala nätverk och reell anknytning. Kritiker hävdar också att reglerna inte tillräckligt beaktar principen om barnets bästa enligt FN:s barnkonvention och att myndighetsdagen får en oproportionerligt stor betydelse trots att den unges faktiska anknytning till Sverige är oförändrad.

» *Att utvisa någon som levt större delen av sitt liv i Sverige kan anses strida mot proportionalitetsprincipen när ingreppets konsekvenser för den enskilde – som skyddas av regeringsformens bestämmelse om att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet – vägs mot statens intresse av en restriktiv migrationspolitik.*[187]

1 februari 2024: Missbruk av offentlig ställning. Regeringen tillsätter en utredning för att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel.[188] Direktiven är hårt styrande – ”oavsett ställningstagande i sak” ska den särskilda

186 Regeringen. (2023, 21 september). *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.* Prop. 2023/24:18. https://regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/09/prop.-20232418?

187 Se Beckman, L. (2026). Regeringsformen, utvisningarna och den offentliga maktens legitimitet, *Juridisk Tidskrift*, nr 4 2025/26.

188 Regeringen. (2024, 1 februari). *Kommittédirektiv Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel.* Dir. 2024:14.

utredaren lämna lagförslag på ett utvidgat tjänstemannaansvar, ”även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning”. Den 9 april 2026 läggs propositionen om ”utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar”[189] – vars uttalade syfte är att stärka skyddet mot korruption och maktmissbruk. Den innehåller skärpningar av reglerna om tjänstefel och ett nytt brott: missbruk av offentlig ställning. Många remissinstanser ställer sig kritiska till förslaget, inte minst de fackliga organisationerna. Statskontoret pekar i sitt remissvar på forskning som visar på risker med att kriminalisera enklare handlingar. Förutom att effekterna blir begränsade riskerar systemet att leda till att organisationer blir mindre benägna att anmäla fel – och lära av dem. Vilket i sin tur kan leda till en *culture of blame* och en mindre öppen organisationskultur. Statskontoret lyfter också att kriminaliseringen riskerar att leda till att individer använder möjligheten att polisanmäla tjänstepersoner på felaktiga grunder som ett hot, en form av otillbörlig påverkan.[190] Trots kritiken går regeringen vidare med lagstiftningen. Riksdagen fattar beslut den 15 juni 2026.[191] Lagändringarna börjar gälla den 1 augusti 2026.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå strider mot objektivitetsprincipen.*

» *Lagen kan även anses äventyra objektivitetsprincipen och offentlighetsprincipen då den utgör ett negativt incitament för tjänstemän i förvaltningen att lyfta felaktigheter. En tyst förvaltning är en stängd förvaltning.*

Maj 2024: Nya villkor för public service. Kommittén som arbetade fram public serviceuppdraget inför den nya perioden med start 2026,[192] under ledning av Göran Hägglund (KD),[193] slutade i oenighet. SVT:s vd kallade det för ”unikt i modern tid”.[194]

Flera ”radikalt förändrade förslag” lades av Tidöpartierna in sent i processen. Reservationerna i slutbetänkandet[195] av olika konstellationer av ledamöter från Centern, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet fyller 17 sidor. Flera av remissinstanserna uttrycker oro kring den politiska oenigheten och den föreslagna finansieringen och lyfter allvarliga invändningar mot den av utredningen föreslagna lagen om public service, som ger möjlighet att ställa upp villkor om till exempel verksamhet, organisation och användningen av medel.

189 Regeringen. (2026, 9 april). *Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar.* Prop. 2025/2026: 217.
190 Statskontoret, remissvar på Ju2025/01606, den 5 november 2025.
191 Riksdagen. (2026, 15 juni). Beslut: Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar. 232 ja, 22 emot. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-ett-utokat-straffrattsligt_hdc320260615juu40/?
192 Regeringen. (2023, 23 februari). *Långsiktiga villkor för ett hållfast och oberoende public service.* Dir. 2023:27. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/02/dir.-202327
193 Regeringen. (2023, 24 februari). *Göran Hägglund utsedd till ordförande för ny public service-kommitté.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/02/goran-hagglund-utsedd-till-ordforande-for-ny-public-service-kommitte/
194 SVT. (2024, 13 maj). Public service får ett fortsatt brett uppdrag. https://www.svt.se/kultur/public-service-kommitten-presenterar-sina-forslag?
195 SOU 2024:34. *Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/05/sou-202434/

Publicistklubben skriver att de ser förslaget som ett uttryck för att staten vill ”stärka sitt grepp över företagen”.

» *Bristfälligt utredda förslag som dessutom introduceras sent i beredningsarbetet är svårt att förena med objektivitetsprincipen. När förslagen dessutom omfattar dimensioner som kan underlätta politisk styrning av de – för demokratin så viktiga – public service-medierna är de även svårförenliga med proportionalitetsprincipen.*

26 september 2024: Nationellt tiggeriförbud. Regeringen beslutar att utreda frågan om ett nationellt tiggeriförbud.[196] Direktivens formulering ”oavsett ställningstagande i sak” innebär att utredningen, som landar i slutsatsen att det inte finns något behov av ett dylikt förbud på grund av en betydande minskning av tiggeriet, ändå måste ta fram skarpa lagförslag.

» *Att styra utredningen så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad den ska tycka och föreslå är svårförenligt med objektivitetsprincipen.*

Maj–juni, 2025: Finansiering av Palmecentret dras in. Olof Palmecentret har tidigare fått mångmiljonbelopp från Sida inom ramen för det stöd som är riktat till civilsamhället. Samma dag som Sida ska kommunicera ut vilka aktörer som ska få stöd får Olof Palmecentret ett oväntat besked: de får inte en krona.[197] Tidigare har biståndsminister Benjamin Dousa (M) sagt att regeringen skulle stoppa Olof Palmecentrets möjlighet att söka Sidapengar. Orsaken är att Sidas generaldirektör – efter vad han själv beskrivit som ”mycket stor” press från den politiska ledningen – krävt att tolkningen av regelverket ska ändras.

» *Politisk påverkan på oberoende myndighetsbeslut i enskilda ärenden står i strid med legalitetsprincipen.*

Juni 2026: Tobakslobbyns uppgifter blev kunskapsunderlag. Ekots granskning Nikotinkriget har avslöjat att falska uppgifter som kom från tobaksbranschen använts som fakta i samband med att Sverige protesterade mot Frankrikes förbud mot vitt snus. Utrikeshandelsminister Benjamin Dousa (M) till Ekot:

> Det är inte oberoende myndigheter som fattar beslut om hur Sveriges och regeringens utrikespolitik ska se ut, utan det är vi folkvalda politiker som fattar den typen av beslut.[198]

196 Regeringen. (2024, 26 september). *Kommittédirektiv Ett nationellt tiggeriförbud.* Dir. 2024:91.
197 Abbas, H. (2025, 16 juni). Sida gör ny tolkning – stoppar bidrag till Palmecentret. *Dagens Nyheter.*
198 Öhman, D. (2026, 17 juni). Använde folkhälsoargument om vitt snus – trots myndighetslarm. *Sveriges Radio Ekot.* https://www.sverigesradio.se/artikel/regeringen-la-protest-mot-reglering-av-vitt-snus

» *Att basera politik på kommersiella intressen i stället för det allmännas bästa, i det här fallet folkhälsan, står i strid med grundlagens intentioner att tillförsäkra alla rätten till god hälsa, och är också svårförenligt med objektivitetsprincipen.*

Hur kan vi stärka demokratin utifrån normgivningsmakten?

Sverige är inte immunt mot auktoritära krafter, det har konstaterats av en mängd experter och instanser. Bland annat har International IDEA lyft att den svenska grundlagen har för dåligt skydd.[199] Men även FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering har pekat på en lång rad brister, inte minst i migranters tillgång till sina mänskliga rättigheter i ljuset av de många lagförändringarna som sker i rask takt.[200] Delar av den parlamentariska tryck- och yttrandefrihetskommittén har velat stärka det rättsliga skyddet av public service som vissa partier anser är för skört.[201]

De auktoritära krafterna är heller inte ett fenomen som vi kan fortsätta betrakta på avstånd. Sverigedemokraterna ställde sig inte bakom EU-parlamentets beskrivning av att Ungern under Orbán inte längre kunde ses som en demokrati, utan ett ”parlamentariskt envälde”.[202] Anställda vid partiet har till och med tagit emot ersättning från Orbáns regim för att sprida propaganda om en politik som medfört omfattande inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter.[203]

När krafter som förkastar de grundläggande principerna i en liberal demokrati, såsom saklighet och likhet inför lagen, börjar få allt tydligare inflytande över politiken är det avgörande att vi ser över den svenska demokratiska modellens motståndskraft mot antidemokratiska tendenser. Demokratin kollapsar inte över en natt. Urholkningen sker gradvis, till dess det odemokratiska en dag – plötsligt – har normaliserats.

Studier har visat att auktoritära aktörer ofta har en långsiktig plan att exploatera demokratiska institutioners svagheter, bryta ner fria medier, försvaga domstolars oberoende och skada valintegriteten. Denna plan förkläs ofta i lagens kostym, men den bryter ändå sakta ner den demokratiska samhällsordningen.

Hur långt på den här vägen har Sverige kommit?

Det denna sammanställning om normgivningsmakten har visat är hur en regering i nära samarbete med ett högerpopulistiskt parti – trots fyra starka försvarslinjer – i sin maktutövning kan agera på ett sätt som strider mot olika konstitutionella principer utan att det får några tillräckligt kännbara konsekvenser i form

199 Casas-Zamora, K. (2023, 1 november). ”Sverige är inte immunt mot auktoritär populism”. *Dagens Nyheter Debatt.*
200 Institutet för mänskliga rättigheter. (2025, 26 augusti). FN granskar Sverige för rasdiskriminering – många vittnar om ett försämrat läge. https://mrinstitutet.se/aktuellt/nyheter-2025/2025-08-26-fn-granskar-sverige-for-rasdiskriminering---manga-vittnar-om-ett-forsamrat-lage
201 Rosén, H. (2020, 18 augusti). Public services oberoende får inte skydd i grundlagen. *Dagens Nyheter.*
202 Al-Sahlani, A. (2022, 21 september.). SD sviker i omröstningen om Ungern. *Altinget Debatt.*
203 Stenquist, V. (2026, 19 maj). SD-anställd Riks-skribent avlönad av Orbán. *Aftonbladet.*

av politiska och rättsliga åtgärder. En anomali som kan resultera i minskad tilltro till demokratin som styrelseskick.

Här är det avgörande att medborgare och medier har insyn och resurser att avslöja vad som sker. Men även att demokratins institutioner har förmåga, vilja och mod att reagera.

***

Skymningsläget kan redan sägas vara här. Det är emellertid viktigt att detta beskrivna nuläge inte resulterar i resignation och passivitet. Vi hoppas i stället att alla demokratiska krafter ska se hur de uppdagade svagheterna också utgör en lista över förbättringsmöjligheter.

Problembeskrivningen kan utgöra ett avstamp för ett antal initiativ som stärker delar av lagstiftningskedjan som uppvisat skörheter. Utöver det förslag som redan ligger i pipelinen om krav på kvalificerad majoritet för att ändra grundlagar[204] kan följande frågor övervägas för att värna kvaliteten på lagarna och säkra en rättssäker lagtillämpning.

- *Lagstifta om kommittéernas utformning och arbetssätt?*
- *Förhindra alltför styrande direktiv till kommittéerna?*
- *Införa någon form av redovisningskrav så att regeringen måste visa hur den tillvaratagit remissinstansernas kritik?*
- *Stärka Lagrådets roll och avkräva Lagrådet tydligare ställningstaganden?*
- *Stärka riksdagens roll vid lagstiftning, till exempel genom någon form av lagstiftningskommitté (motsvarande Finlands grundlagsutskott)?*
- *Införa någon form av konsekvenser – utöver prickning av KU – vid konstaterat ministerstyre?*
- *Stärka oppositionens ställning i KU?*
- *Stärka JO:s ställning, genom till exempel mer resurser eller genom att regeringen tvingas redovisa sina åtgärder inför riksdagen i händelse av JO-kritik – som i fallet med Riksrevisionens granskningar?*
- *Stärka civilsamhällets roll i kommittéväsendet?*
- *Försvåra förändringar i lagstiftningen som reglerar våra val, till exempel genom att införa krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut som rör val? Detta för att förhindra att politiker driver igenom reformer som gynnar deras egen laguppställning.*

204 Förslaget i SOU 2023:12, som leddes av Högsta domstolens ordförande Anders Eka, har redan godtagits i riksdagen genom ett beslut. Ett andra identiskt beslut förväntas fattas efter valet 2026.

Reformer kan komma att behövas för att stärka den svenska demokratin, så att den står emot auktoritära strömningar som annars med hjälp av lagstiftningen kan komma att bryta ner dess institutioner. Vi har skissat på några konstruktiva vägar framåt. Men exakt vilka av dessa handlingsalternativ som bör prioriteras och hur de approcheras är en fråga som vi hoppas ska bli föremål för ett brett och djupt offentligt samtal där så många röster och perspektiv som möjligt kan komma fram.

Att demokratin och lagstiftningsprocessen behöver utvecklas är dock tydligt.

Att det sker genom att så många som möjligt engagerar sig är en stark förhoppning.

Och att vi kommer ur den processen med en mer motståndskraftig demokrati, det är vår vision.