SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 3. Utnämningsmakten

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, Arenagruppen
© Arenagruppen och författarna
Stockholm 2026

Innehåll

Skymningsläge Del 3. Utnämningsmakten 4
Inledning..... 4
Vad är utnämningsmakten? 5
Hur har utnämningsmakten utövats 2022–2026? 16
Fallstudie 1: Henrik Landerholm utnämns till nationell säkerhetsrådgivare 24
Vad har hänt? 24
Vad betyder det?..... 34
Fallstudie 2. Regeringen byter ut universitetsstyrelserna 36
Vad har hänt? 36
Vad betyder det?..... 37
Fallstudie 3: Tidigare moderatledaren Anna Kinberg Batra både utses och sparkas från landshövdingeposten i Stockholms län..... 39
Vad har hänt? 39
Vad betyder det?..... 44
Fallstudie 4:M-politikern Irene Svenonius får en nyinrättad tjänst som överdirektör på Statens fastighetsverk – innan den ens finns 46
Vad har hänt? 46
Vad betyder det?..... 50
Fler fall där utnämningsmakten utövats så att grundlagsprinciperna utmanats..... 52
Hur kan vi stärka demokratin utifrån utnämningsmakten? 54

Skymningsläge
Del 3. Utnämningsmakten

> Vill man bilda sig en uppfattning om en furste och hans omdömesförmåga, bör man först betrakta de män han har omkring sig.[1]
>
> **Niccolò Machiavelli**

Inledning

Ledarskapets betydelse för hur en organisation presterar har dokumenterats i en stor mängd vetenskapliga studier genom åren.[2] Resultaten visar att ett så kallat transformativt ledarskap är särskilt framgångsrikt: ledare som inspirerar, skapar en tydlig vision och stimulerar medarbetares tänkande och utveckling får också ut det bästa av en organisation.[3]

Den statliga organisationen utgör inget undantag. Ledarskapet inom den offentliga förvaltningens olika delar är således avgörande för hur väl staten kan utföra sitt uppdrag och något som forskning inriktad på management av offentliga verksamheter länge sett som centralt.[4] Med kompetenta och omdömesgilla ledare vid rodret på statens skuta – som står för ett transformativt ledarskap – får regeringen en effektiv och rättssäker förvaltning. Och befolkningen mer valuta för sina skattepengar.

Omvänt, om ledarskapet i stället präglas av inkompetens och omdömeslöshet blir staten inte bara en sämre arbetsgivare, utan hela statsapparaten kommer att prestera sämre.

Dåligt ledarskap i det offentliga behöver emellertid inte handla om något så allvarligt som en fullkomligt oduglig chef. Även om de förekommer. Ofta skapas ineffektivitet genom alltför kontrollerande chefer eller ett ”laissez-faire”-ledarskap,[5] där chefen har chefstiteln men inte leder. Ibland handlar det om mindre synliga glidningar som ändå påverkar resultaten negativt, exempelvis ett överdrivet fokus på interna frågor.[6]

1 Machiavelli, Niccolò (1469–1527). *Fursten* (översättning Hjalmar Bergman). Bonnier.
2 Till exempel Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations.* Free Press; Möller, T. (2009). *Politiskt ledarskap.* Liber.
3 Judge, T. A., Piccolo, R. F. (2004). Transformational and Transactional Leadership: A Meta-Analytical Test of Their Relative Validity. *Journal of Applied Psychology*, 89(5), 755–68; Burns, J. M. (1978). *Leadership.* Harper & Row.
4 Till exempel Van Wart, M. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review* 63(2), 214–28; Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2018). Why Leadership of Public Leadership Research Matters: And What to Do About it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–86.
5 Backhaus, L., & Vogel, R. (2022). Leadership in the Public Sector: A Meta-Analysis of Styles, Outcomes, Contexts, and Methods. *Public Administration Review*, 82(6), 986–1003.
6 Grönroos, C. (2019). Reforming Public Services: Does Service Logic Have Anything to Offer? *Public Management Review*, 21, 775–88.

Men det kan också vara mer dramatiskt: som när en stark ledartyp lägger allt fokus på vissa, mätbara resultat och vägrar lyssna till legitima invändningar och reflektera.[7] En person med hybris i en statlig toppchefsposition kan skapa kännbara skador, både för enskilda och staten i stort.[8]

Att vara ledare i hög position inom offentlig förvaltning innebär dessutom att verka i en politisk kontext, med krav på lyhördhet för skiftande majoriteters prioriteringar,[9] något som ibland inom myndighetsvärlden beskrivs som ”politisk musikalitet”.[10]

Vilka personer regeringen utser till chefer för de statliga myndigheterna är således en mycket viktig fråga. Denna tredje del av rapportserien *Skymningsläge* fokuserar på regeringens utnämningsmakt, privilegiet att anställa och flytta på myndighetschefer och andra höga chefer inom den statliga förvaltningen. Något som forskningen visat är ett vasst verktyg när regeringar önskar bryta ner demokratin.[11]

Vad är utnämningsmakten?

Utnämningsmakten specificeras bland annat i 12 kap. 5 § RF där det slås fast att det vid beslut om statlig anställning endast ska fästas avseende vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet, och i 23 § myndighetsförordningen[12] där det slås fast att myndighetschefen och en myndighets överdirektör ”anställs av regeringen”.

Exakt hur rekryteringarna går till är emellertid svårare att klarlägga. Det är en sluten process, som regeringen själv bestämmer över. Hur många kandidater som övervägts, deras meriter eller vad som fällt avgörandet är höljt i dunkel. En ordning som fått rättmätig kritik, såväl av regeringens egen expertmyndighet på styrningsfrågor, Statskontoret, som i ett remissvar kallat förfaringssättet för ”informellt och svårgenomskådligt”,[13] som av liberala tankesmedjan Timbro, som menar att transparensen är otillräcklig och skriver att "Denna rättsstatliga lucka måste täppas till".[14]

7 Bevan, G. & Hood, C. (2006). What’s Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health System. Public Administration, 84(3), 517–538; Zaremba, M. (2013). *Patientens pris: Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden.* Weyler.

8 T’Hart, P. (2010). Public Sector Leadership: Moving Beyond Mythology, *SSA/ANZSOG Occasional Paper no. 3. Australian New Zealand School of Government and State Services Authority*, Melbourne, s. 23–30.

9 Till exempel Hansen, H. (2022). Public Sector Leadership: Conditions, Challenges and Avenues, kap. 3, i R. Pinheiro (Red.) och D. I. Jacobsen (Red.), *Organising and Governing Governmental Institutions.* Fagbokforlaget.

10 Berglöf, E., Settergren, O., & Sundström, G. (2024). *På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete. Expertgruppen för offentlig ekonomi, ESO.* Rapport 2024:5, s. 152.

11 Till exempel Peters, B. G. (2026). Increased Centralization of Power in American Government: Hyperpresidentialism. *Global Public Policy and Governance.* Advance online publication. https://doi.org/10.1007/s43508-026-00144-0.

12 2007:515.

13 Eriksson, M. (2026, 25 januari). Ny kritik mot regeringens utnämningar. *Sveriges Radio Ekot.* https://www.sverigesradio.se/artikel/781086?

14 Danieli, A. (2026, 15 juli). ”Kristersson tillsätter färre av sin egna än Löfven gjorde”. Debattartikel i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/debatt/kristersson-tillsatter-farre-av-sina-egna-an-lofven-gjorde/

Dessutom råder det sträng sekretess för identiteten hos sökande till generaldirektörspositioner sedan 2010,[15] då regeringen ville undvika att offentligheten ledde till alltför få kvalificerade sökande.

Myndigheter under regeringen leds i normalfallet av en generaldirektör.[16] Generaldirektören är högsta beslutsfattare i så kallade enrådighetsmyndigheter, den vanligaste myndighetsformen. Större myndigheter leds normalt av en styrelse, så kallade styrelsemyndigheter. Det finns även en tredje ledningsform, nämndmyndighet.[17]

Varje år brukar regeringen tillsätta cirka 30 nya myndighetschefer.[18] Ett antal som normalt varken ökar eller minskar på något dramatiskt vis i och med att generaldirektörer oftast har fasta mandatperioder på två gånger tre år med möjlighet till ytterligare en förlängning. Under en mandatperiod innebär det således att regeringen tillsätter över 100 myndighetschefer inom den statliga förvaltningen. Till detta kan läggas en stor mängd utnämningar till styrelser och nämnder.

På vilka grunder väljs då denna för regeringen så viktiga skara ut?

Ja, enligt grundlagen är det meritokrati som ska gälla. Den person som har utbildning, erfarenheter och talanger som bäst passar tjänsten ska också få jobbet. Människor ska inte anställas för att de tillhör en viss grupp eller råkar känna någon på en hög position i staten. Nej, här är konstitutionen glasklar: avgörande är ”förtjänst och skicklighet”.

I regeringens egen chefspolicy för myndighetschefer tolkas detta konstitutionella krav mycket strikt i avsnittet om rekrytering:

> Vid statliga utnämningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningspolitik ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet.[19]

De tre centrala ledorden här kan alla associeras till de konstitutionella principerna:

- *Förutsägbarhet* – objektivitetsprincipen. Om en kravprofil för en myndighetschef har publicerats inom ramen för en rekrytering skapar den förutsägbarhet genom att tydliggöra vilka sakliga kriterier regeringen avser att lägga till grund för bedömningen av kandidaterna.

15 Regeringen. (2009). *Sekretess i vissa anställningsärenden*, Prop. 2009/10:56. https://www.regeringen.se/contentassets/fcbcf38007314f2ca10fde5dcd2d55a2/sekretess-i-vissa-anstallningsarenden-prop.-20091056; Riksdagsbeslut den 10 februari 2010. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sekretess-i-vissa-anstallningsarenden_gx01ku15/?

16 Titeln varierar och kan ibland vara direktör, men även mer specifika titlar förekommer såsom riksantikvarie eller rikspolischef.

17 Myndighetsförordningen (2007:515), 2–3 §§; Statskontoret. (2025, 17 juni). *Myndighetsledningens ansvar.* https://forum.statskontoret.se/styrning/myndighetsledningens-ansvar/

18 Ett genomsnitt av de antal som anställdes åren 2022–2024, enligt budgetpropositionerna för åren 2024–2026.

19 Regeringen. (2011). *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer*, s. 5. https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2011/05/regeringens-chefspolicy-for-myndighetschefer/

- *Öppenhet* – offentlighetsprincipen. För att nå de mest förtjänstfulla och skickliga kandidaterna och leva upp till offentlighetsprincipens anda bör alla rekryteringar kommuniceras brett så att så många som möjligt nås av informationen om den lediga tjänsten och kan söka.
- *Spårbarhet* – objektivitetsprincipen. För att säkerställa att processen skötts korrekt, sakligt och oberoende, krävs noggrann dokumentation. Underförstått för att ge kandidater möjlighet att i efterhand bedöma att allt gått rätt till, till exempel att ingen diskriminerats – och eventuellt ställa de ansvariga mot väggen om så krävs.

Därutöver anger lagen om offentlig anställning (LOA) att skicklighet i normalfallet ska sättas före förtjänst (erfarenhet).[20] I anställningsförordningen finns ytterligare bestämmelser om anställning vid statliga myndigheter.[21] Den förordningen gäller även regeringens rekrytering och arbetsgivarutövning i den utsträckning bestämmelserna är tillämpliga på regeringen som anställningsmyndighet. Exempelvis gäller 15 §, som säger att om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller avskedande som ska prövas av Statens ansvarsnämnd, ska detta genast anmälas till nämnden. En sådan anmälan ska göras av den myndighet som ska pröva frågor om anställningens upphörande, dvs. av regeringen när prövningen avser en verkschef.[22]

Men det är inte bara *hur* processen ska gå till som är viktigt. Det handlar ju också om *vad:et* och vilken inriktning personen som får jobbet har: om vederbörande kommer att verka oförvitligt inom lagens råmärken och använda makten för det allmännas bästa – eller om den ämnar utnyttja gråzoner för egen eller närståendes vinning.

Givet alla dessa många och komplexa parametrar som omgärdar utnämning av statliga topptjänstemän, vem är det då en regering borde vilja anställa?

I den svenska modellen med självständiga myndigheter skulle den statliga idealchefen kanske kunna beskrivas som en kunnig och erfaren tjänsteperson som utifrån sin oberoende ställning uppriktigt, utan rädsla och med oväld ger initierade och väl avvägda råd till politikerna – och som ser till att deras politik genomförs på bästa möjliga vis. I teorin.

I praktiken är det emellertid inte alltid så politiken rekryterar, som vi ska se längre fram i den här delrapporten. Tvärtom. Makten önskar inte alltid initierade invändningar. I tider av demokratisk tillbakagång har forskning visat att populistiska regeringar i stället tenderar att använda utnämningsmakten för att kväsa vad man uppfattar som oppositionella röster och konsolidera sin makt. De väljer

20 Lag (1994:260) om offentlig anställning § 4.
21 Anställningsförordning (1994:373) § 4.
22 Se Reitan, T., & Sannerholm, R. (2024, 6 april). ”Regeringens agerande har bidragit till att desavouera tjänstemannaansvaret”. Debattartikel i *Sydsvenskan*.

då lojalitet före expertis och politiserar därigenom sakta men säkert byråkratin.[23] Politisering kan här definieras som när politiska kriterier väger tyngre än eller helt ersätter meritokratiska kriterier.[24]

Politisering kommer i flera former:

- *Formell* – när ministrar fyller vissa funktioner på departementen med politiska tjänstemän, exempelvis statssekreterare. Den här kategorin rymmer också partipolitiska utnämningar i den opolitiska förvaltningen.
- *Funktionell* – när opolitiska tjänstepersoner anpassar sitt professionella beteende till politiken, till exempel genom att ge politisk-taktiska råd.
- *Administrativ* – när oberoende synpunkter från tjänstemännen av den politiska nivån på olika vis anpassas innan de förs vidare eller hindras helt.[25] En enkätstudie med 657 opolitiska chefstjänstemän visar att politiska rekryteringar, som svenska statssekreterare, resulterar i att förvaltningen får sämre tillgång till ministern.[26]

När det gäller den första kategorin pekar litteraturen på att drivkrafterna i huvudsak är två:

- belöna supportrar och
- stärka kontrollen över hur politiken implementeras.[27]

En vanlig konsekvens av omfattande politisering är att tjänstemannaorganisationernas oberoende försvagas.[28]

Att anställa lojala medarbetare på höga positioner kan framstå som en rationell strategi. Särskilt i tider då det är viktigt att upprätthålla koalitioner. Belöning i form av topptjänster utgör då ett viktigt verktyg.[29]

23 Clayton, F., & Rosenfeld, B. (2025). Democratic Backsliding and the Politicization of Public Employment, i V. J. Bunce, T. B. Pepinsky, R. Beatty Riedl & K. M. Roberts (Red.), *Global Challenges to Democracy: Comparative Perspectives on Backsliding, Autocracy and Resilience*. Cambridge University Press, Peters, B. G. (2026). Increased Centralization of Power in American Government: Hyperpresidentialism. *Global Public Policy and Governance.* Advance online publication. https://doi.org/10.1007/s43508-026-00144-0.

24 Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, s. 1–13. Routledge.

25 Hustedt, T., & Houlberg Salomonsen, H. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4).

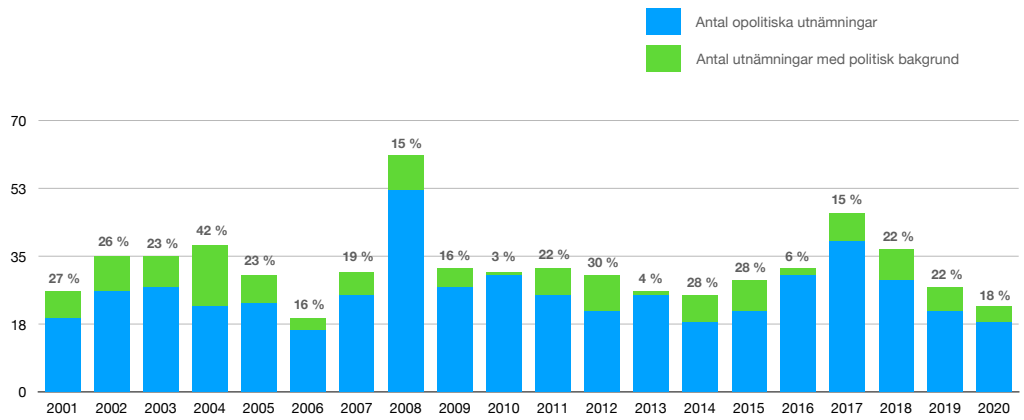
26 Öhberg, P., Christiansen, P. M., & Niklasson, B. (2017). Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes. *Public Administration*, 95(1), 269–285.

27 Till exempel Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.* University of California Press; Grindle, M. S. (2012). *Jobs for Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective.* Harvard University Press.

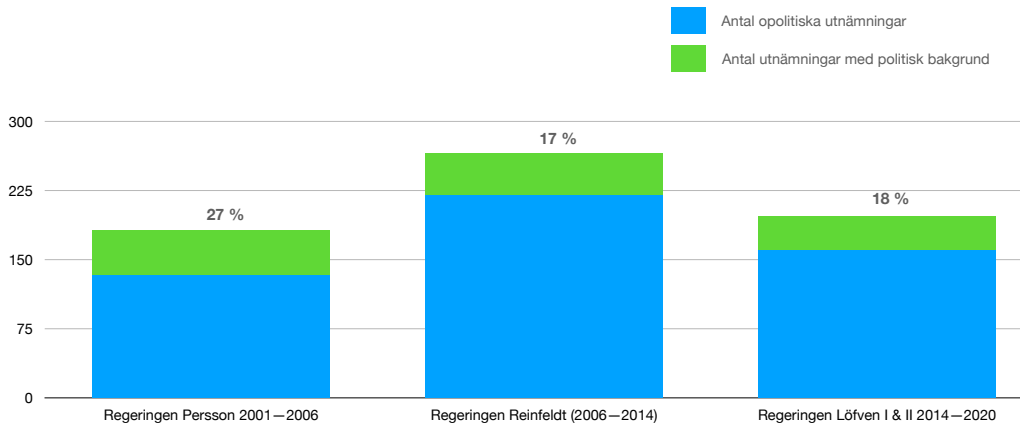
28 Peters, B. G., & Pierre, J. (Red.). (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control.* Routledge.

29 Grindle, M. S. (2012). *Jobs for Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective.* Harvard University Press.

Fenomenet med regeringar som utnämner partibröder och -systrar till höga positioner inom den statliga förvaltningen är inget nytt i Sverige. Enligt konstitutionsutskottets granskning (som omfattar åren 2001–2020) har andelen myndighetschefer med politisk bakgrund legat relativt konstant, i genomsnitt handlar det om en av fem. Se figur 1 nedan.[30] Den vanligaste bakgrunden är statssekreterare eller riksdagsledamot.



Figur 1. Regeringens myndighetschefsutnämningar. Källa: Konstitutionsutskottet.

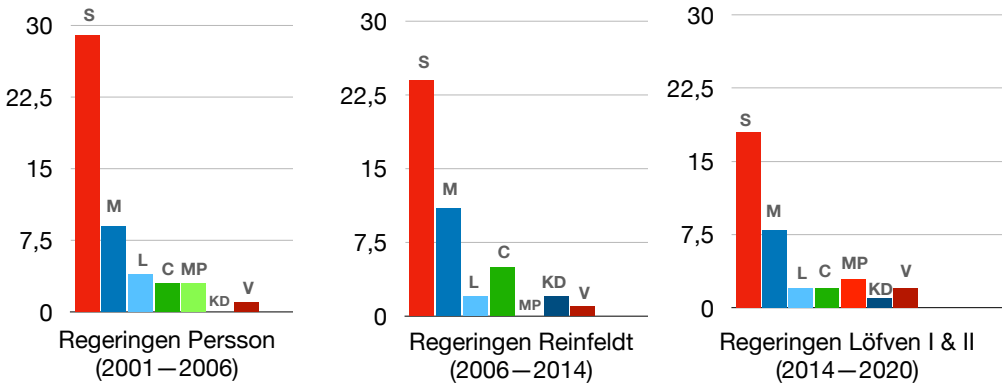


Figur 2. Myndighetschefsutnämningar under tre olika regeringar. Källa: Konstitutionsutskottet.

Som framgår av Figur 2 utsåg regeringen Persson en högre andel verkschefer med politisk bakgrund än regeringen Reinfeldt och regeringarna Löfven I och II. Men dessa siffror säger ingenting om i vilken utsträckning regeringen utnämner partifränder. Det gör dock Figur 3. Här visar konstitutionsutskottets granskning av åren 2001–2010 att socialdemokrater utnämns i ungefär hälften av fallen (71

30 2020/21 KU10.

av totalt 130) och moderater i ungefär vart femte fall (28 av 130). Om vi lämnar helhetsbilden och ser till de specifika mandatperioderna visar granskningen att regeringen Persson utnämnde 29 socialdemokrater och 9 moderater, regeringen Reinfeldt 24 socialdemokrater och 11 moderater och regeringarna Löfven (I och II, fram till hösten 2020) 18 socialdemokrater och 8 moderater.



Figur 3. Partipolitisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer, antal (antal N = 130).
Källa: Konstitutionsutskottet.

Det finns naturligtvis gott om förtjänstfulla och skickliga tjänstepersoner med politisk bakgrund. Utskottet har också tidigare uttalat sig om hur de ser på saken: ”politisk bakgrund ska inte diskvalificera honom eller henne från att utnämnas till statlig tjänst”, skriver KU,[31] så länge det bara är sakliga grunder som varit utslagsgivande.

I rollen som myndighetschef kan kunskaper och erfarenheter från arbete i Regeringskansliet eller riksdagen vara en stark fördel. Det kan förklara effekten att exempelvis tidigare statssekreterare ofta – och på sakliga grunder – anses ha vad som krävs för att bli generaldirektörer. Här skiljer KU på den politiska bakgrunden och ”att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas”.[32]

Att det skulle kunna vara kompetens som får genomslag kan förklara att den borgerliga koalitionsregeringen Reinfeldt utnämnde fler socialdemokrater än moderater till höga positioner i den statliga förvaltningen, då fler socialdemo-

31 Formuleringen finns i KU:s betänkande 2005/06:KU10, men har återupprepats med liknande formuleringar i ett flertal betänkanden sedan dess, bland annat i 2007/08:KU10.
32 Formuleringen finns i KU:s betänkande 2005/06:KU10, men har återupprepats med snarlika formuleringar i ett flertal betänkanden sedan dess, bland annat i 2015/16:KU10.

krater då hade kunskaper och erfarenheter av arbete i Regeringskansliet.[33] Eftersom tjänstemän ofta har ett längre antal tjänsteår än politiker har utnämningar av politiker en potential att påverka den offentliga förvaltningen långt efter en viss majoritet har avgått.

Faran kring politiska utnämningar för demokratin är om och när populistiska krafter får reell politisk makt – och gör allvar av sina narrativ som ställer påstått skötsamma människor mot en påstått korrupt elit.[34] I praktiken centreras denna form av populism ofta på starka ledare som kräver lojalitet eller i alla fall långtgående följsamhet till regeringens politik. Även när politiken bryter mot grundläggande konstitutionella principer och inskränker minoriteters grundlagsskyddade rättigheter.[35]

Enligt väletablerade teorier kring incitament är det ett rationellt val när en aktör (politiken, i det här fallet) skapar incitament för andra aktörer (myndighetschefer, i det här fallet) att fatta de beslut som den första aktören önskar.[36] Att fylla statsapparaten med partilojala personer är helt enkelt ett ändamålsenligt verktyg för kontroll. Ett sätt att säkerställa att partiets politik genomförs på det vis som partiet önskar, till punkt och pricka.[37]

Men det finns en tydlig baksida. Forskningen pekar bland annat på att det leder till att tjänstemän ”spelar” lojala, särskilt i tider när risken för ett populistiskt ledarskap ökar[38] – men också på att politiseringen i förlängningen leder till sämre verksamhet i förvaltningen, bland annat med försämrad ekonomisk utveckling och ökad korruption som följd.[39] En studie med data från 8 157 italienska kommuner över 20 år visar negativa effekter av populistiskt politiskt styre:[40] bland annat hög personalomsättning bland förvaltningens toppchefer, driven av att många tvingas bort, lägre kompetens i förvaltningen när ledarna ersatts med mindre skickliga individer – och sämre ekonomiska resultat.[41]

33 Hennel, L. (2013). Fortsatt s-dominans på jobb Socialdemokraterna dominerar fortfarande utnämningarna. *Svenska Dagbladet*.

34 Kaltwasser, C. R., Taggart, P. A., Espejo, P. O., & Ostiguy, P. (2017). *The Oxford Handbook of Populism.* Oxford University Press.

35 Peters, B. G., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the Public Service During Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81, 629–639.

36 Laffont, J., & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives – The Principal-Agent Model.* Princeton University Press; Gailmard, S. (2014) Accountability and Principal–Agent Theory, i Bovens, M., Goodin, R.E. och Schillemans, T. (Red.) *The Oxford Handbook of Public Accountability.* Oxford: Oxford University Press, s. 90–105.

37 Wood, B. D, Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801–828.

38 Sasso, G., & Morelli, M. (2021). Bureaucrats under Populism. *Journal of Public Economics*, 202.

39 Dahlström, C. & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government.* Cambridge University Press; Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765; Lewis, D. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance.* Princeton University Press; Oliveira, G. A., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2023). What Does the Evidence Tell Us About Merit Principles and Government Performance? *Public Administration*, 102(2), 668–690.

40 Rooduijn, M., van Kessel, S., Froio, C., Pirro, A. L. P., de Lange, S. L., Halikiopoulou, D., Lewis, P., Mudde, C., Taggart, P., & Zulianello, M. (2019). *The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe.* https://www.popu-list.org; Identifiering av vad som är att betrakta som populistiska politiska partier är här kopplad till expertdatabasen PopuList.

41 Bellodi, L., Morelli, M & Vannoni, M. (2024). A Costly Commitment: Populism, Economic Performance, and the Quality of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 68(1), 193–209.

Ytterligare en risk med politisering av tjänstemannanivån är om den anställde – medvetet eller omedvetet – inte anammar den nya rollen som opolitisk tjänsteperson. Saknas erfarenhet av myndighetsutövning sedan tidigare kan det ske en omedveten sammanblandning av rollerna – att den före detta politikern fortsätter att agera som den är van vid och då till exempel går utanför en expertmyndighets ansvarsområde eller uttalar sig alltför tvärsäkert i frågor som myndigheten vet rymmer stora nyanser. Men en tidigare yrkespolitiker kan också mera medvetet fortsätta driva den politik som hen varit med om att utveckla. När en oberoende myndighet normalt skulle läsa en instruktion eller ett uppdrag och själv tolka dess innebörd har vi i det här fallet att göra med en person som säger sig veta hur politiken har tänkt. Vet den inte det kan den alltid diskutera informellt via de breda nätverk som vederbörande fortfarande delar med sina tidigare partibröder och -systrar. Frågan är alltså inte svartvit – och inget som lätt fångas av något regelverk.

I vilken utsträckning utnämningsmakten faktiskt används för att politisera den offentliga förvaltningen varierar kraftigt mellan länder. En komparativ internationell studie där 15 europeiska länder ingick, dock inte Sverige, visade att politisering genom utnämningar var minst vanligt i Storbritannien, Nederländerna och Danmark och särskilt vanlig i Rumänien, Österrike och Grekland.[42]

Det finns en lång rad i tid närliggande historiska exempel på hur utnämningsmakten nyttjas när autokratiska krafter tar över regeringsmakten.

UNGERN. Efter konservativa partiet Fidesz och Viktor Orbáns storseger i parlamentsvalet i Ungern 2010 byttes till exempel samtliga statssekreterare (höga, opolitiska tjänstemän i departementen) ut inom en sexmånadersperiod.[43] Orbánregimen förändrade också regelverket kring public service[44] och bytte ut mediebolagens vd:ar mot partilojala personer[45] som i sin tur tillsatt underlydande som rensat ut alla anställda som inte följer de tydliga instruktionerna kring vad regeringen vill ha rapporterat – med rädsla och självcensur som följd.[46]

POLEN. När högerkoalitionen Förenade högern *(Zjednoczona Prawica)*, ledd av partiet Lag och rättvisa *(Prawo i Sprawiedliwość)*, kom till makten 2015 genomdrevs svepande personalförändringar inom hela statsapparaten, från myndigheter och domstolar till public service och statliga bolag.[47] Cheferna beskrevs

42 Kopecky, P., Meyer-Sahling, J. H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., & Spirova, M. (2016). Party Patronage in Contemporary Democracies: Results from an Expert Survey in 22 Countries from Five Regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416–431.

43 Kopecky, P., Meyer-Sahling, J. H., & Spirova, M. (2022). (Extreme) Political Polarization and Party Patronage. *Irish Political Studies*, 27(2), 218–243.

44 National Media and Infocommunications Authority (NMHH). (2010). The NMHH's Media-Related Tasks and Powers. https://english.nmhh.hu/media_activity?

45 OSCE Representative on Freedom of Media (2010). *Hungarian Media Law Further Endangers Media Freedom, Says OSCE Media Freedom Representative.* https://rfom.osce.org/fom/74687?

46 Babarczy, E. (2011). *Rädsla och självcensur.* Svenska PEN, #3 2011. https://www.penopp.org/sv/artiklar/radsla-och-sjalvcensur

47 Sadurski, W. (2019). *Poland's Institutional Breakdown.* Oxford University Press.

redan i partiprogrammet 2014 som en ”pseudoelit”, som skulle bytas ut mot en ”patriotisk statselit” bestående av personer som påstås vara mer engagerade i att främja nationella värderingar och intressen.[48]

USA. Efter en lång tid av misstänkliggörande av den statliga byråkratin, ibland kallad för ”träsket”[49] eller ”den djupa staten”[50] avskedade administrationen under republikanske presidenten Donald Trumps båda mandatperioder[51] en lång rad ”inspectors generals”;[52] den andra avskedsvågen, som berörde 17 chefer, genomfördes sent en fredagskväll.[53]

Det senaste är ett tydligt exempel på hur autokrater ser just oberoende kontrollinstanser som motståndare – och agerar för att reducera eller eliminera dessa institutioner. Forskning har visat att demokratiskt valda politiker under faser av demokratisk tillbakagång ofta ger sig på de institutioner som har till uppgift att kontrollera eller balansera den exekutiva makten.[54] När dessa har ett starkt formellt oberoende ökar incitamenten att politisera ledningen. Enligt en studie av 700 topptjänsteutnämningar i över 100 myndigheter med reglerande uppgifter i 16 västeuropeiska länder finns ett samband: tillsättningar av personer med nära band till ett regeringsparti ökar i antal när det formella oberoendet för institutionerna ökar.[55]

Men det finns fler komponenter i *modus operandi* när autokratiska krafter utövar utnämningsmakten. De kan bland annat:

- runda tjänstemannaorganisationens rekryteringsprocesser[56] bland annat genom olika typer av undantag,[57]
- skapa nya topptjänster,[58]
- centralisera makten så att frågorna kommer närmare politiken och längre ifrån förvaltningen,[59]

48 Bill. S. (2020). Counter-Elite Populism and Civil Society in Poland: PiS's Strategies of Elite Replacement. *East European Politics and Societies*, 36(1), 118–140.
49 CBS News (2016, 22 oktober). Trump to ”Drain the Swamp in DC”. CBS. https://www.youtube.com/watch?
50 CNN. (2018, 2 januari). Trump Attacks ”Deep State” Justice Department. *CNN*. https://edition.cnn.com/videos/politics/2018/01/02/trump-justice-department-deep-state-tweet-schneider-ip.cnn
51 Mandatperiod 1: 2017–2021; Mandatperiod 2: 2025– (innevarande).
52 En kontrollfunktion i den federala statsapparaten som omfattar uppgifter som såväl internrevision och tillsyn som visselblåsarskydd.
53 ABC News. (2025, 26 januari). Trump fires 17 independent watchdogs at multiple agencie in late-night move. https://abcnews.com/Politics/trump-fires-17-independent-watchdogs-multiple-agencies-late/story?
54 Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
55 Jedenastik-Ennser, L. (2016). The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 507–518.
56 Moynihan. D. (2025). Trump's Politicization of the Civil Service: Taking the Unitary Executive Seriously. *Review of Public Personnel Administration*, 45(2), 233–237.
57 Cohen, N., & Duhl, R. (2025). Populism and Political Appointments. *Public Administration Review*, 86(1), 171–183.
58 Gwiazda, A. (2008). Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies*, 22(4), 802–827.
59 Moynihan, D. (2022). Delegitimization, Deconstruction and Control: Undermining the Administrative State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 699(1), 36–49.

- pressa, skrämma förvaltningen eller på andra vis försämra arbetsmiljön[60] så att tjänstepersonerna tystnar eller självmant säger upp sig eller
- förändra regelverket för att förenkla för politiska utnämningar.[61]

Ett färskt exempel på dessa regelverksförändringar är när Donald Trump under sin första mandatperiod beordrade myndigheterna att omklassificera tjänster från oberoende tjänstemannapositioner – som inte byts ut vid val – till ”policy-relaterade” tjänster för att myndighetsledningarna lättare skulle kunna byta ut de anställda.[62] Ordern stoppades under Joe Bidens tid som president[63] – men återinfördes av Trump under den andra mandatperioden.[64]

Det för presidentämbetet ovärdiga schackrandet visar på hur viktiga utnämningsfrågorna anses vara, oavsett politiskt läger.

Och det är heller inte bara i tider av autokratisering som rörelsen mot en starkare politisk kontroll över förvaltningen märks; det framstår som en allmän trend, skönjbar även i liberala demokratier.[65]

Sveriges praxis kring utnämningar av generaldirektörer, landshövdingar och andra höga tjänstepersoner inom staten har fått kritik, inte minst för att processerna inte anses förenliga med FN:s konvention mot korruption.[66] Enligt den rättsligt bindande konventionen, som antogs av FN:s generalförsamling i oktober 2003, trädde i kraft i december 2005 och ratificerades av Sverige i september 2007, ska offentliga tjänstepersoner tillsättas i en transparent process baserad på krav såsom opartiskhet och skicklighet. I samband med att Sverige skulle ansluta sig till konventionen skickade man ut en departementsskrivelse på remiss.[67] Flera av remissinstanserna, såsom Institutet mot mutor men även Statskontoret, ifrågasatte om Sverige verkligen uppfyller kraven på öppenhet, samt krav på tydliga kriterier vid utnämning av de högsta statstjänstemännen. Institutet mot mutor lyfte särskilt det faktum att regeringens utnämningsbeslut inte går att överklaga.

Trots kritiken drog regeringen slutsatsen att svensk rätt redan uppfyller kraven i konventionen, och riksdagen godkände tillträdet, utan att ändra i regelverket kring utnämningsmakten.[68]

60 Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., & Yesilkagit, K. (2021). Introduction: Populists, Democratic Backsliding and Public Administration. I S. Becker, K. Yesilkagit, J. Pierre, B. G. Peters, M. W. Bauers (Red.) *Democratic Backsliding and Public Administration*, 1–21.
61 Moynihan, D. (2022). Delegitimization, Deconstruction and Control: Undermining the Administrative State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 699(1), 36–49.
62 Vita huset. (2020, 21 oktober). *Executive Order 13957 – Creating Schedule F in the Excepted Service.*
63 Vita huset. (2021, 22 januari). *Executive Order 14003 – Protecting the Federal Workforce.*
64 Vita huset. (2026, 3 juni). *Executive Order 14410 – Implementing Schedule Policy/Career in the Excepted Service.*
65 Peters, B. G., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the Public Service During Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81, 629–639.
66 Regeringen. (2007, 1 januari). *Förenta nationernas konvention mot korruption.* SÖ 2007:44. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2007/01/so-200744/
67 Ds 2005:38. Tillträde till Förenta Nationernas konvention mot korruption.
68 Riksdagen. Protokoll 2006/2007.

Det är än idag möjligt för regeringen att hindra insyn i tillsättningsprocesserna, som vi ska se lite längre fram i denna rapport. Och det är än i dag omöjligt för kandidater att överklaga regeringens utnämningsbeslut.

På senare år har flera andra internationella organ pekat på svagheter i Sveriges försvar av den rättsstatliga integriteten på området. Bland annat har Europarådets organ Group of states against corruption (Greco) i sina senaste utvärderingsrundor – där Greco i en av vändorna tittat särskilt på innehavare av höga statliga tjänster – pekat på att det krävs bättre regler kring intressekonflikter och stärkt transparens, inte minst vad gäller partifinansiering.[69] Att Sverige är ett av få länder där de personer eller organisationer som finansierar partier eller enskilda kandidater inte öppet måste redovisa medlen pekar även OECD på som ett problem. I OECD:s rankning över hur länder världen över begränsar möjligheten att ”köpa” politiska partier eller initiativ hamnar Sverige i botten.[70]

Avsaknaden av tillräckliga restriktioner innebär att en person eller organisation, exempelvis en person som har samröre med kriminella nätverk, i dag skulle kunna ge generösa donationer till ett parti för att sedan kräva återbetalning i form av en inflytelserik ställning inom staten, exempelvis som generaldirektör eller styrelseordförande. Denna riskabla opacitet är extra bekymmersam mot bakgrund av det relativt nya fenomen med kriminella klaner som medvetet och strategiskt arbetar med att infiltrera samhällets olika nivåer.[71] Regeringen har emellertid tagit fram en ny lag om ökad insyn i politiska processer[72] som träder i kraft 1 juli 2027 och som är ämnad att försvåra otillbörlig partifinanisering.

OECD har även fört fram kritik mot de luckor som organisationen upplever kvarstår i arbetet med att säkra integriteten kring tjänstetillsättningar. Inte minst lyfter OECD riskerna med otillbörlig påverkan på den offentliga verksamheten när personer med topptjänster rör sig mellan det privata näringslivet och staten. Här kan ett scenario vara löften om höga tjänster i privata näringslivet i utbyte mot vissa beslut eller initiativ. OECD pekar på bristen att Sveriges regelverk inte omfattar höga tjänstemän såsom myndighetschefer.[73]

69 Group of States against Corruption. (2009). *Third Evaluation Round: Evaluation Report on Sweden on Transparency of Party Funding (Theme II) (Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II).* Council of Europe. https://rm.coe.int/third-evaluation-round-evaluation-report-on-sweden-on-transparency/16806c3214Group of States against Corruption. (2025). *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Addendum to the Second Compliance Report: Sweden (GrecoRC5(2025)3).* Council of Europe. https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report/1680b58e69.

70 OECD. (2025, september). *OECD Integrity Review of Sweden.* https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-review-of-sweden_648d3988-en/full-report/strengthening-transparency-and-integrity-in-public-decision-making-processes-in-sweden_3d6c833c.html#chapter-d1e7033-f8c69073c6, Figure 4.4.

71 Svensson, O. & Johansson, A. (2020, 16 september). Riksdagsledamot kopplas till kriminell klan i hemlig rapport. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Ln0P84/riksdagsledamot-kopplas-till-kriminell-klan-i-hemlig-rapport

72 Regeringen. (2026, 30 april). Ökad insyn i politiska processer, prop. 2025/26:258. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2026/04/prop.-202526258?

73 OECD. (2025, september). *OECD Integrity Review of Sweden.* https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-review-of-sweden_648d3988-en/full-report/strengthening-transparency-and-integrity-in-public-decision-making-processes-in-sweden_3d6c833c.html#chapter-d1e7033-f8c69073c6

Hur har utnämningsmakten utövats 2022–2026?

Den gångna mandatperioden har inte präglats av någon exceptionell ökning av personalomsättningen bland generaldirektörer och andra toppchefer i den statliga förvaltningen. Ej heller av till antalet fler politiska utnämningar än tidigare. Det som sticker ut är hur Tidöpartiernas företrädare uttrycker sig om den statliga förvaltningen – tjänstemännen benämns som aktivister och politisk opposition.[74] Till och med som demokratins fiender.[75]

Om dessa narrativ bottnar i ett faktiskt brustet förtroende eller om detta är en del av de förberedelser som vidtas för att ge legitimitet åt eventuella framtida utrensningar är svårt att bedöma. Och det skiljer sig sannolikt mellan Tidölagets partier – och förmodligen även inom partierna. Men att förtroendet mellan Tidöpolitikerna och tjänstemannanivån, det så kallade förvaltningskontraktet, har eroderat, det framstår smärtsamt tydligt.

Ett mönster som är möjligt att skönja är emellertid hur det nu finns svenska exempel på i princip samtliga av de markörer som forskningsfältet lyfter fram som tecken på autokratisering:

Krav på lojalitet. Exempelvis när migrationsminister Benjamin Dousa (M) efter att ha stött på motstånd när regeringen i samband med Somalia-affären ville flytta medel avsatta för bistånd för att uppnå migrationspolitiska mål. ”Vi förutsätter såklart att alla våra myndigheter levererar på regeringens politik. Och regeringens politik, där säger vi mycket tydligt att biståndet ska kunna användas i migrationspolitiska syften”.[76] I samband med en fråga i riksdagen, angående att regeringen ändrade biståndets kontinuitet och relationen till civilsamhället, uttalade Dousa även följande:

> Sida är en myndighet som lyder under regeringen och är en av de myndigheter som Utrikesdepartementet ansvarar för. Som andra svenska myndigheter är myndigheten Sidas uppgift att genomföra regeringens politik.[77]

74 Jönsson, L., Rosén, H., Sundahl Djerf, L., & Lindwall, E. (2026, 10 mars). Jimmie Åkesson: Jag är hundra procent säker – myndigheterna motarbetar oss. *Dagens Nyheter*; Jelmin, A. (2026, 20 mars). Ebba Busch (KD): ”Mitt alternativ är tydligt, och det är fyra år till för Tidö”. *Ekots lördagsintervju, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/avsnitt/ebba-busch-kd-mitt-alternativ-ar-tydligt-och-det-ar-fyra-ar-till-for-tido https://www.dn.se/sverige/jimmie-akesson-jag-ar-hundra-procent-saker-myndigheterna-motverkar-oss/

75 Green, M. (2026, 1 april) inför riksdagens konstitutionsutskott. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hd01ku29/

76 SVT. (2025, 1 oktober). Uppgifter: Sida känner sig pressade. *Rapport.* https://www.svtplay.se/klipp/jGVVQrM/sida-kande-press-att-genomfora-somalia-upplagg-enligt-uppgifter-dousa-m-detaljstyr-inte-sida?

77 Dousa, B. (2024, 9 oktober). *Svar på fråga 2024/25:98 Biståndets kontinuitet och relation till civilsamhället.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/bistandets-kontinuitet-och-relationen-till_hc1298/?

Även migrationsminister Johan Forssell (M) gjorde, i samband med att regeringen lade ett kritiserat uppdrag på Stockholms universitet, ett utspel i samma riktning:

> Det är regeringen som styr landet och våra universitet är statliga myndigheter som lyder under oss.[78]
>
> **Johan Forssell (M) till *Dagens Nyheter*, 21 augusti 2025**

Supportrar belönas. Det är omöjligt att belägga kausalitet, men misstanken uppstår när två volontärer som hjälpt till att rusta upp statsministerparets herrgård därefter får statliga jobb: en anställdes som kanslisekreterare på Regeringskansliet och en fick ett högavlönat chefsjobb på en statlig myndighet.[79] Eller när Anna Kinberg Batra fick nya utredningsuppdrag, efter att hon fick lämna sin post som landshövding – se vidare Fallstudie 3.

Rekryteringsprocesser rundas. Exempelvis lystes varken Henrik Landerholms tjänst som nationell säkerhetsrådgivare eller Irene Svenonius tjänst som överdirektör på SFV ut. Anställningsärendena var inte inkluderade på den ordinarie ärendelistan inför det regeringssammanträde där utnämningarna beslutades.

Nya topptjänster skapas, vissa besätts med partilojala. Exempelvis nya överdirektörstjänsten på Statens fastighetsverk (SFV) som går till en moderat – se vidare Fallstudie 4. Men fem andra myndigheter har också fått nya överdirektörstjänster under mandatperioden: Skolverket, Fortifikationsverket, Statens institutionsstyrelse, Statskontoret (tidigare Ekonomistyrningsverket) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).[80]

I fallet med överdirektörstjänsterna innebär regeringens initiativ även en komplikation i styrningen. För de berörda generaldirektörerna innebär det att de plötsligt får en underordnad som också har sitt mandat från regeringen och som de inte själva har rekryterat. Här kan det uppstå oklarheter för medarbetarna kring vem som egentligen styr, särskilt i fall där överdirektören kommer direkt från ett regeringsparti.

78 Letmark, P. (2025, 21 augusti). Hård kritik mot uppdraget att ta fram medborgarskapsprov. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/hard-kritik-mot-uppdraget-att-ta-fram-medborgarskapsprov/

79 Röstlund, L. (2026, 8 juni). Volontärade – sen fick de höga tjänster. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ExR8RG/birgitta-eds-fallokna-volontarer-fick-toppjobb; Flores, J. (2026, 7 augusti). Volontär i Birgitta Eds stiftelse fick statligt toppjobb. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/direkt/2026-06-08/volontar-i-birgitta-eds-stiftelse-fick-statligt-toppjobb/

80 Olsson, M. (2026, 24 april). Fler myndigheter får överdirektörer. *Altinget.* https://www.altinget.se/artikel/fler-myndigheter-faar-overdirektorer

> Det kan finnas väldigt många olika anledningar till att man utser en överdirektör. Det kan handla om att man misstror generaldirektören, att man vill sätta press på myndigheten eller att man behöver placera en person någonstans.
>
> **Helena Wockelberg, statsvetare vid Uppsala universitet till *Altinget*, 24 april 2026**

Men i slutändan handlar det om utnämningsmakten, om kontroll och om hur hårt regeringen styr myndigheterna. För när partiet skapar en ny roll, under generaldirektören, händer något med oberoendet:

> Man måste vara en otroligt tuff generaldirektör om man helt ska ignorera att det kommer en överdirektör. Det är svårt att se det som något annat än ett styrningsförsök.
>
> **Helena Wockelberg, till *Altinget*, 24 april 2026**

Nu är detta med politiska tillsättningar inget nytt. Regeringar har i alla tider tillsatt personer med anknytning till sitt parti eller till statsministern personligen. Som vi redan sett tidigare i denna rapport är fenomenet mindre vanligt förekommande idag än under exempelvis regeringen Perssons tid, då debattvågorna svallade högt och det skrevs ymnigt med böcker och artiklar i ämnet.[81] Men även regeringen Kristersson har utsett personer med anknytning till partier i regeringskonstellationen eller till statsministern personligen, ofta moderater, till viktiga tjänster inom den statliga förvaltningen. Såväl generaldirektörer som överdirektörer och landshövdingar.

Ett axplock:

- Gunilla Carlsson, tidigare biståndsminister (M), utnämns till styrelseordförande för Sida.[82]
- Hanna Hellquist, tidigare politisk sakkunnig och statssekreterare (M),[83] blir först vikarierande överdirektör för Sida, för att från och med 21 juli 2025 ta över som ordinarie.[84] Efter att regeringen avslutat generaldirektör Jakob Granits

81 Till exempel Isaksson, A. (2006). *Den politiska adeln.* Wahlström & Widstrand; Granath, S. (2006, 24 januari). ”Regeringens utnämningspolitik kritiseras”. *Sverigesradio.se.*
82 Regeringen. (2023, 29 juni). *Ny generaldirektör samt styrelseordförande för Sida.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/ny-generaldirektor-samt-styrelseordforande-for-sida/
83 Hellquist, H. (u.å.). Hanna Hellquist. Presentation som skribent i *Svenska Dagbladet*.
84 Regeringen. (2025, 30 juni). *Ny överdirektör för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/ny-overdirektor-vid-styrelsen-for-internationellt-utvecklingssamarbete/

generaldirektörsförordnande i förtid utses Hellquist till vikarierande generaldirektör.[85] Därefter utser regeringen henne till ordinarie generaldirektör.[86]

- Anna Kinberg Batra, tidigare partiledare och gruppledare i riksdagen (M), utnämns till landshövding i Stockholms län.[87] Kinberg Batra och Kristersson har känt varandra sedan tiden då båda var aktiva i Moderata ungdomsförbundet, under striderna i MUF stöttade hon den liberala falangen som leddes av Kristersson. De arbetade i riksdagen tillsammans, och när Kinberg Batra var partiledare (2015–2017) var Kristersson partiets ekonomisk-politiska talesperson. (Se vidare Fallstudie 3.)
- Irene Svenonius, tidigare bland annat finansregionråd (M) i Region Stockholm,[88] söker tjänsten som överdirektör för Statens fastighetsverk redan innan beslutet om att skapa tjänsten är fattat.[89] Se vidare fallstudie 4. När Ulf Kristersson blev partiledare vidgade han partiledningen; en av de två platserna gick till Svenonius.[90] Under Kristerssons tid som partiledare valdes hon även in i partistyrelsen.[91]
- Peter Danielsson, tidigare kommunstyrelsens ordförande (M) i Helsingborg och riksdagsledamot för Moderaterna,[92] utnämns till landshövding i Skåne län.[93]
- Martin Valfridsson, tidigare statssekreterare (M) och chefsombudsman för Moderaterna i Stockholms stad och län,[94] utnämns till generaldirektör för Statens institutionsstyrelse.[95] En tid dessförinnan var han volontär på statsministerparets herrgård Fållökna.[96]

85 Regeringen. (2026, 26 februari). *Förändringar i Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes ledning.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/02/forandringar-i-styrelsen-for-internationellt-utvecklingssamarbetes-ledning/
86 Regeringen. (2026, 18 juni). *Ny generaldirektör utsedd för Sida.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/06/ny-generaldirektor-utsedd-for-styrelsen-for-internationellt-utvecklingssamarbete/
87 Regeringen. (2023, 3 februari). *Anna Kinberg Batra ny landshövding i Stockholms län.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/02/anna-kinberg-batra-ny-landshovding-i-stockholms-lan/
88 Moderaterna. (2024, 29 februari). *Irene Svenonius slutar som regionråd efter sju år.* https://www.mynewsdesk.com/se/moderaterna-stockholms-lans-landsting/pressreleases/irene-svenonius-slutar-som-regionraad-efter-sju-aar-3307186
89 Regeringen. (2024, 29 februari). *Ny generaldirektör för Statens fastighetsverk.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/ny-generaldirektor-for-statens-fastighetsverk/
90 Karlsson, P. (2017, 26 oktober). Kristerssons nya strategi – breddar M:s partiledning. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/2MbmR/kristersson-nya-strategi-breddar-ms-partiledning
91 Moderaterna. (2019, 2 september). *Irene Svenonius föreslås till ny ledamot av Moderaternas partistyrelse.* https://www.mynewsdesk.com/se/moderaterna-stockholms-lans-landsting/pressreleases/irene-svenonius-foereslaas-till-ny-ledamot-av-moderaternas-partistyrelse-2913233?; P4 Stockholm. (2019, 19 oktober). Irene Svenonius (M) invald i partistyrelsen. https://www.sverigesradio.se/artikel/7324922
92 Nilsson, T. (2025, 11 januari). Moderaten som klev ut genom rådhusfönstret och försvann. *Helsingborgs Dagblad.*
93 Regeringen. (2025, 8 september). *Peter Danielsson ny landshövding i Skåne län.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/peter-danielsson-ny-landshovding-i-skane-lan/
94 Laxgård, K. (2026, 30 januari). Han ska leda förändringen inom SiS. *Publikt.* https://www.publikt.se/nyhet/han-ska-leda-forandringen-inom-sis-27624?
95 Regeringen. (2026, 30 januari). *Statens institutionsstyrelse får ny generaldirektör.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/statens-institutionsstyrelse-far-ny-generaldirektor/
96 Röstlund, L. (2026, 8 juni). Volontärade – sen fick de höga tjänster. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ExR8RG/birgitta-eds-fallokna-volontarer-fick-toppjobb

Enligt en kartläggning av tankesmedjan Timbro, som leds av Kristerssons tidigare statssekreterare PM Nilsson och som har stark ideologisk koppling till Moderaterna, är dessa fall dock inte representativa för helheten. Av 92 myndighetschefer som utnämnts under innevarande mandatperiod ska, enligt Timbros rapport, endast 17 personer ha politisk bakgrund. Sålunda i linje med vad konstitutionsutskottets granskning visat om tidigare regeringars utnämningar.

Resultatet av en egen systematisk genomgång av regeringens pressmeddelanden där utnämningar av myndighetschefer annonseras ger ett likartat resultat. 93 myndighetschefer, varav 14 kan sägas ha politisk bakgrund (6 från Tidöpartierna, 6 från Socialdemokraterna och 2 från Centerpartiet). Adderar man landshövdingar, som ju leder länsstyrelserna – också de myndigheter under regeringen – handlar det om 107 utnämningar, varav 25 med politisk bakgrund (13 från Tidöpartierna, 9 från Socialdemokraterna, 2 från Centerpartiet och 1 från Vänsterpartiet).

Mandatperioden har också inneburit ett historiskt steg. Regeringen har för första gången utnämnt en sverigedemokrat till landshövding: Carina Ståhl Herrstedt, landshövding och chef för Länsstyrelsen i Gävleborgs län.[97] Utnämningen har av media beskrivits som kontroversiell, inte minst då hon är tidigare dömd för förtal.[98] Mot bakgrund av de tidigare domarna, och att Carina Ståhl Herrstedt uttryckt sig rasistiskt, skrev en rad politiker i Gävleborgs län på ett upprop där de krävde att hon skulle avsäga sig uppdraget som landshövding.[99]

Ett annat fenomen som dykt upp under mandatperioden – med viss bäring på utnämningsmakten – är hur gränsen mellan statsministerns ämbete och statsministerns privatperson delvis suddats ut. Detta har skett vid ett flertal tillfällen, som när:

- representationsbostaden Sagerska nyttjades av statsministerns hustru, Birgitta Ed, för ett event med friskolan Europaskolan, där Birgitta Ed sitter i styrelsen.[100] Efter kritik från såväl oppositionen som korruptionsexperter[101] backade skolan och flyttade eventet till en annan lokal.[102]
- Styrelsen bakom stiftelsen Teach for Sweden, i vilken Ulf Kristerssons svägerska Marita Bildt sitter, får kraftigt ökade medel. Beslutet fattades på ett regeringssammanträde där vårändringsbudgeten behandlades, den 9 april 2026.

97 Regeringen. (2025, 13 februari). *Carina Ståhl Herrstedt ny landshövding i Gävleborgs län.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/02/carina-stahl-herrstedt-ny-landshovding-i-gavleborgs-lan/
98 Williams, E., & Knutson, M. (2025, 13 februari). Sverigedemokraten Carina Ståhl Herrstedt ny landshövding i Gävleborg. *SVT Nyheter*. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverigedemokraten-carina-stahl-herrstedt-ny-landshovding-i-gavleborg
99 Sundell, M. (2025, 18 februari). Politikernas upprop mot nya landshövingen: ”Tillträd inte”, inslag i *Sveriges Radio*. https://www.sverigesradio.se/artikel/politikernas-upprop-till-nya-landshovdingen-tilltrad-inte
100 Sadikovic, A. (2025, 16 oktober). Avslöjar: Friskola arrangerar evenemang – i statsministerns hem. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/avslojar-friskola-arrangerar-evenemang-i-statsministerns-hem/
101 Turner, I. (2025, 16 oktober). Friskolans exklusiva middagsinbjudan – hem till statsministern. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/63m2Kz/friskolans-exklusiva-middagsinbjudan-hem-till-statsministern
102 Sadikovic, A. (2025, 19 november). Friskolan tvärvänder om exklusiva middagen – hemma hos statsministern. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/friskolan-tvarvander-om-exklusiva-middagen-hemma-hos-statsministern/

Ulf Kristersson deltog själv i beslutet,[103] vilket experter på förvaltningsrätt benämnt som delikatessjäv.[104]

- Statsministerhustrun begär att representationsbostaden Harpsund ska anpassas till flera av hennes hobbyprojekt, bland annat byggs en hönsgård – delvis för skattebetalarnas pengar – och äppelmustproduktion samt biodling ska inledas. Många arbetstimmar vid flera myndigheter läggs ner innan Statens fastighetsverk – en av de inblandade myndigheterna – till slut ifrågasätter om detta ligger inom ramen för myndighetens uppdrag.[105] Harpsundsnämnden har inte uttalat några kända invändningar mot initiativen. Ordförande är Ingrid Eiken (M).
- Hösten 2025 avslöjade Aftonbladet att statsminister Ulf Kristerssons dotter två år tidigare hade arrangerat en kickoff på Harpsund för en studentförening som dottern var engagerad i.[106] Avslöjandet väckte kritik mot Kristerssons sätt att använda den statliga egendomen. Frågan var inte i första hand om han hade brutit mot någon formell regel, utan om gränsen mellan offentligt och privat. Att statsministern och hans familj vistas på Harpsund är en sak. Kritikerna menade att det var något annat att låta en studentförening använda en exklusiv statlig egendom för en privat aktivitet. Ardalan Shekarabi (S) kopplade frågan till den statliga värdegrunden och statsministerns ansvar som förebild,[107] medan Vänsterpartiets ledare Nooshi Dadgostar ansåg att agerandet ”gränsar till korruption”.[108] Andra kritiker, bland andra korruptionsexperten Olle Lundin vid Uppsala universitet, ifrågasatte statsministerns omdöme.[109] Kristersson avvisade kritiken och kallade rapporteringen ”märklig och historielös”. Harpsund var inte bara en plats för officiell representation utan också en plats där statsministern lever sitt privatliv.[110] Debatten kom därmed att kretsa kring en principiell fråga: Var går gränsen mellan legitim, privat användning av en förmån som följer med ett offentligt ämbete och otillbörligt utnyttjande av statens resurser?

103 TT. (2026, 9 maj). Miljoner till Kristerssons svägerskas stiftelse. https://www.gp.se/nyheter/sverige/miljoner-till-kristerssons-svagerskas-stiftelse.4975faeb-0083-59db-b860-96f8bc5ee99a
104 SVT. (2026, 9 maj). Miljoner till Kristerssons svägerskas stiftelse: ”Delikatessjäv”. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/miljoner-till-kristerssons-svagerskas-stiftelse-delikatessjav
105 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/
106 Stenquist, V. & Svensson, O. (2025, 29 oktober). Här festar Kristerssons dotter med vänner på Harpsund. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/PpWLap/har-festar-kristerssons-dotter-med-vanner-pa-harpsund
107 Lundström, K-L. (2025, 29 oktober). Kritiseras för festen på Harpsund – försvaras av partikollegan. *Ekot, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/kritiseras-for-festen-pa-harpsund-forsvaras-av-partikollegan
108 Andersson, M. (2025, 29 oktober). Harpsundsfesten kritiseras: ”Det gränsar till korruption”. *Omni.* https://omni.se/oppositionen-kritisk-det-gransar-till-korruption/a/pPJexo
109 Stenquist, V. & Svensson, O. (2025, 29 oktober). Här festar Kristerssons dotter med vänner på Harpsund. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/PpWLap/har-festar-kristerssons-dotter-med-vanner-pa-harpsund
110 TV4. (2025, 4 november). Försvarar dotterns fest: ”Mina barn är välkomna där jag lever mitt liv”. *TV4 Nyheterna på TV4.se.* https://www.tv4.se/artikel/1ACRsMXAw8d0djsGUPban5/foersvarar-dotterns-fest-mina-barn-aer-vaelkomna-daer-jag-lever-mitt-liv

- Fållöknastiftelsen, som drivs av statsministerns hustru Birgitta Ed tillsammans med hennes syster Marita Bildt, tillika svägerska till Carl Bildt (M), och f.d. pr-konsulten och friskoleentreprenören Göran Thorstenson, hyr för ett okänt belopp in sig på en herrgård i Södermanland. Herrgården delägs av statsministern, statsministerns hustru och Thorstenson. På stiftelsens hemsida anges att statsministern är delägare och volontärer rekryteras med löften om att bli en”del av ett bra nätverk”. Statsministerns hustru lägger i samma veva ut bilder i sociala medier där Ulf Kristersson syns bland volontärerna.[111]

Rekryterar volontärer. Med en bild på sin make statsministern rekryterar Birgitta Ed volontärer till Fållöknastiftelsen, här via sociala medier.

När ekonomiska intressen – egna eller närståendes – blandas in i sammanhang och miljöer som hör samman med tjänsteutövningen på det här sättet uppstår en gråzon. Bland annat uppkommer en risk att människor inom den statliga förvaltningen eller kandidater till tjänster i förvaltningen kan uppfatta att gynnande av statsministern eller andra företrädare för regeringen och deras intressen krävs för att komma ifråga för toppjobben. Misstankarna späs på när personer som deltagit i dessa aktiviteter dessutom får höga tjänster, kort tid därefter.

111 Röstlund, L. (2026, 7 juli). Volontärer rustar Birgitta Eds fastighet – Lockas med ”bra nätverk” och träffas på Sagerska. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/oEvo8R/volontarer-rustar-statsministerparets-fastighet

Här kan man skönja något som liknar den situation som har uppstått i USA – där endast statstjänstemän som uppfattas som lojala med presidenten och hans krets – är aktuella att utses till eller behålla höga tjänster i den federala administrationen. Därmed inte sagt att den svenska situationen är fullt ut jämförbar. Men blotta misstanken om att det inte längre är objektivitetsprincipens krav som ligger till grund för utnämningar torde innebära att en viss förtroendeskada redan är skedd.

Varje enskild utnämning är en signal som regeringen sänder, såväl inåt i förvaltningen som utåt till befolkningen. Dessa signaler har potentialen att stärka samhällskontraktet – som när kompetenta tjänstepersoner med integritet tillsätts genom transparenta och oberoende processer. Men de har också potential att erodera regeringens legitimitet och i förlängningen hela samhällskontraktet – ifall personerna har fått tjänsterna på grumliga grunder. Blotta misstanken räcker för att skada, och här är opaciteten i dessa för demokratin så viktiga processer ett grundläggande problem.

Fallstudie 1: Henrik Landerholm utnämns till nationell säkerhetsrådgivare

På initiativ av statsminister Ulf Kristersson inrättar regeringen en helt ny tjänst som nationell säkerhetsrådgivare. Tjänsten går till hans barndomsvän, tillika bror till Moderaternas partisekreterare: Henrik Landerholm. Men efter flera säkerhetsskandaler, privata resor på skattebetalarnas bekostnad och ett väckt åtal för vårdslöshet med hemlig uppgift fick Landerholm lämna sin tjänst.

Vad har hänt?

En av de första åtgärderna Ulf Kristersson vidtar efter makttillträdet i oktober 2022 är kopplad till det regeringen kallar ”de största utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiska prövningarna i modern tid”.[112] Givet utmaningarna krävs en ny, mer samordnad organisation för Sveriges säkerhetspolitiska agerande. Svaret blir ett nationellt säkerhetsråd i Statsrådsberedningen – och regeringen beslutar vid samma regeringssammanträde, den 10 november 2022, att inrätta en helt ny roll, enligt amerikanskt snitt: en nationell säkerhetsrådgivare.[113] Uppdraget omfattar analys av frågor som rör nationell säkerhet men också samordning. Då det inte finns exakt en sådan organisation sedan tidigare handlar uppdraget inledningsvis om att lämna förslag till hur en sådan funktion kan byggas upp i Statsrådsberedningen.[114]

Den som får uppdraget är inte vem som helst. Henrik Landerholms cv är omfattande, med tjänster som rektor för Försvarshögskolan och generaldirektör för såväl Folke Bernadotteakademin som den nya Myndigheten för psykologiskt försvar. Men han är också tidigare riksdagsledamot för Moderaterna, bland annat som ordförande i försvarsutskottet.[115] Och – vilket framkommer vartefter – barndomsvän med Ulf Kristersson[116] och bror till moderaternas partisekreterare Karin Enström.[117] Kristersson och Landerholm arbetade dessutom nära varandra inom Moderata ungdomsförbundet (MUF), när Kristersson var ordförande och Henrik Landerholm var 2:e vice ordförande i slutet på 1980-talet.[118]

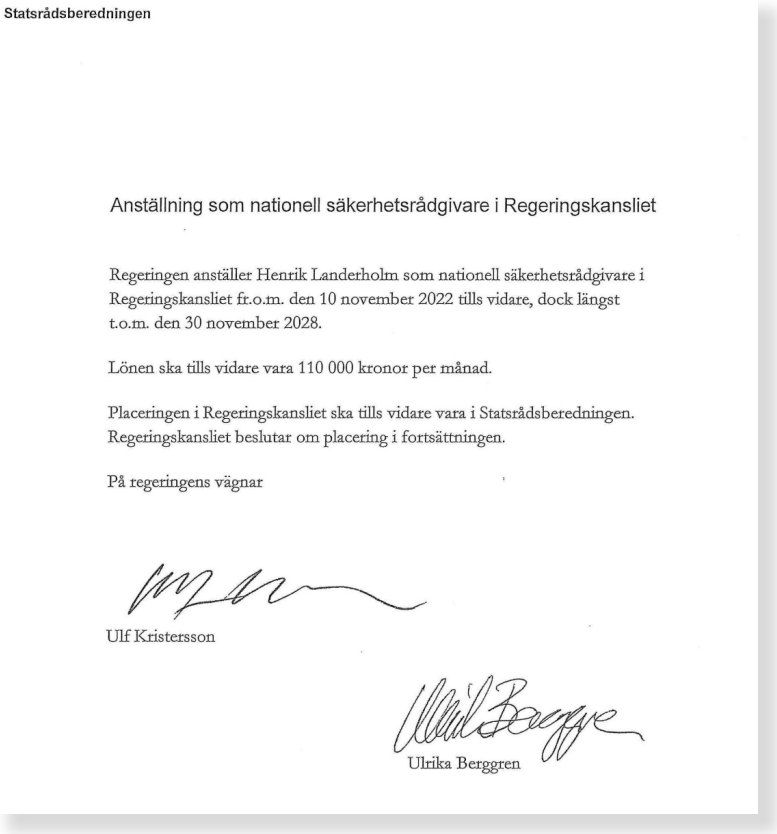
Men på den ordinarie föredragningslistan på det regeringssammanträde då beslutet om att anställa Landerholm fattas syns inte beslutspunkten. Insynen för

112 Regeringen. (2022, 10 november). *Regeringen utser Henrik Landerholm till nationell säkerhetsrådgivare.* Pressmeddelande.
113 Regeringen. (2022, 10 november). *Regeringen utser Henrik Landerholm till nationell säkerhetsrådgivare.* Pressmeddelande https://regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/regeringen-utser-henrik-landerholm-till-nationell-sakerhetsradgivare/
114 Regeringen. (2023, 9 mars). *Regeringens skrivelse 2022/23:75,* s. 165-166.
115 Riksdagen. (u.å.). *Henrik Landerholm (M).* https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/ledamot/henrik-landerholm_d7c31d87-83e4-11d4-ae60-0050040c9b55/
116 Funck, M. A., Norén, A., & Lindvall, E. (2025, 22 januari). Statsministern om Landerholm: ”De som är proffs får bedöma”. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/statsministern-om-landerholm-de-som-ar-proffs-far-bedoma?
117 Nationalencyklopedin. (u.å.). *Karin Enström.* https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/karin-enstr%C3%B6m?
118 Kristersson, U., & Landerholm, H. (1989, 31 december). Armén behöver pengar och nytänkande. *Svensk Tidskrift.* https://www.svensktidskrift.se/ulf-kristersson-henrik-landerholm-armen-behover-pengar-och-nytankande-2/?

medier och medborgare är lika med noll. Förfaringssättet kallas ibland för ”utom listan” och förklaras av Regeringskansliet på följande vis:

> Beträffande den ärendeförteckning som publiceras på regeringen.se innehåller den ärenden som föreslås bli behandlade vid ett regeringssammanträde. Vilka ärenden som regeringen avgjorde vid sammanträdet framgår av protokollet från sammanträdet.[119]

Enligt handlingarna från regeringssammanträdet den 10 november 2022 var Ulf Kristersson ordförande för mötet som beslutade att anställa hans barndomsvän, trots att den nära och långvariga vänskapsrelationen aktualiserade frågan om jäv. Inget jäv anmäldes dock. Han skrev till och med personligen under beslutet.



Statsrådsberedningen

Anställning som nationell säkerhetsrådgivare i Regeringskansliet

Regeringen anställer Henrik Landerholm som nationell säkerhetsrådgivare i Regeringskansliet fr.o.m. den 10 november 2022 tills vidare, dock längst t.o.m. den 30 november 2028.

Lönen ska tills vidare vara 110 000 kronor per månad.

Placeringen i Regeringskansliet ska tills vidare vara i Statsrådsberedningen. Regeringskansliet beslutar om placering i fortsättningen.

På regeringens vägnar

Ulf Kristersson

Ulrika Berggren

Beslutade om vännens anställning. Ulf Kristersson skrev själv under beslutet om att anställa barndomsvännen Henrik Landerholm som nationell säkerhetsrådgivare.

Formellt formades den nationella säkerhetsrådgivarrollen som en opolitisk tjänstemannaposition. Men trots detta lystes tjänsten aldrig ut så att andra hugade kandidater fick möjlighet att konkurrera om den. Enligt Ulf Kristerssons tolkning av regelverket har regeringen möjlighet att anställa tjänstepersoner utan

119 Svar via mejl från departementssekreterare Susanne Grund, Statsrådsberedningen, den 24 juli 2026.

att annonsera ut tjänsterna, något som han menar ”används regelmässigt vid rekrytering av ambassadörer, landshövdingar, justitiekanslern, riksåklagaren, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren och Mustchefen”.[120] Utöver denna formella möjlighet hänvisar Kristersson beslutet att inte utlysa tjänsten till ”omvärldsläget” och att det var ”viktigt för regeringen att snabbt få säkerhetsrådgivaren på plats”.[121]

Henrik Landerholm har emellertid knappt hunnit bli varm i kläderna i sin nya roll förrän han ställer till med en säkerhetsincident: Han glömmer sin mobil på Ungerns ambassad, efter en middag.[122] Mobiltelefonen ska ha blivit klar på ambassaden över natten.

Middagen då säkerhetsincidenten inträffade. Henrik Landerholm på ungerska ambassadens julmiddag på residenset i Diplomatstaden i Stockholm. Publiceringen är hämtad från ambassadens officiella Facebook-konto.

120 KU2022/23:KU20, bilaga B6 Utfrågningar (statsminister Ulf Kristersson, 28 april 2023).
121 KU2022/23:KU20, bilaga B6 Utfrågningar (statsminister Ulf Kristersson, 28 april 2023). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/granskningsbetankande-del-3_ha01ku20d3/html/?
122 Örstadius, K., Lindkvist, H. (2024, 10 december). Nationella säkerhetsrådgivaren glömde mobilen på främmande makts ambassad. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/nationella-sakerhetsradgivaren-glomde-mobilen-pa-frammande-makts-ambassad; Ekot. (2025, 11 mars). *Landerholm glömde mobiltelefon och anteckningsbok.* https://www.sverigesradio.se/artikel/landerholm-glomde-mobiltelefon-och-anteckningsbok?

Här kan det vara på sin plats att påpeka tre förhållanden med bäring på det inträffade. Det första är att en ambassad enligt Wienkonventionen[123] är okränkbar, det vill säga: det är inte självklart att återfå kvarglömda föremål. Det andra är att Ungern vid den här tiden leddes av Viktor Orbán, som vid ett flertal tillfällen uttryckt sig mer än vänskapligt om Ryssland i allmänhet och Vladimir Putin i synnerhet.[124] Det tredje är att Sverige under våren samma år, som en reaktion på Rysslands fullskaliga och olagliga invasion av Ukraina, tillsammans med Finland, ansökt om medlemskap i Nato, att Nato formellt bjudit in båda länderna att ansluta men att Ungern – som ett av två länder – fördröjde processen med hänvisningar till att Sverige ”skamlöst sprider lögner” om den ungerska demokratin.[125] Läget var således minst sagt spänt när julmiddagen och incidenten inträffade. Huruvida Ungern exploaterade möjligheten att tanka ur den nationelle säkerhetsrådgivarens telefon på information att nyttja i förhandlingarna lär vi aldrig få veta. Det vi emellertid vet är att det inträffade är ett tydligt avsteg från Säpos rekommendationer för säker hantering av teknisk utrustning. Punkt 1 är ”Lämna och förvara inte teknisk utrustning utan uppsikt”.[126]

Full kontroll verkar heller inte gälla i utgiftshanteringen. Aftonbladet avslöjar den 20 januari 2025 att närmare en fjärdedel av hans resor i tjänsten gått till Berlin, där Landerholms flickvän då bodde. En del av dessa privata resor har skattebetalarna fått stå för.[127] Begäran om löneavdrag sker först efter publiceringar i media.[128]

Men det tar inte slut där. Knappt en månad senare är det dags igen. Landerholm glömmer – efter medverkan i Sveriges Radios lördagsintervju – en anteckningsbok i Radiohuset. Illa nog. Vad som fick säkerhetsexperter att än mer lyfta på ögonbrynen var hur anteckningsboken sedermera återbördades. För den hämtades inte av någon från Regeringskansliet personligen, utan skickades i taxi till ett kafé i Stockholms city.[129] Tidigare chefen för kontraspionaget på Militära

123 Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, antagen i Wien den 18 april 1961, § 22.

124 Orbán, V. (2018, 18 september). Prime Minister Viktor Orbán’s address at a joint press conference following his meeting with President of the Russian Federation Vladimir Vladimirovich Putin. https://2015-2022.miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orbans-address-at-a-joint-press-conference-following-his-meeting-with-president-of-the-russian-federation-vladimir-vladimirovich-putin/?; Janjevic, D. (2018, 18 september). Putin and Viktor Orbán’s special relationship. *Deutsche Welle.* https://www.dw.com/en/vladimir-putin-and-viktor-orbans-special-relationship/a-45512712?

125 Brooke-Holland, L. (2024, 11 mars). *NATO enlargement: Finland and Sweden.* Research Briefing Number 9574. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9574/CBP-9574.pdf

126 Säkerhetspolisen. (2026). *Personlig säkerhet.* https://sakerhetspolisen.se/download/18.43f7ac8819be7e0dd516a2/1776090141174/Personlig%20s%C3%A4kerhet%202026.pdf

127 Svensson, O., & Björkman, F. (2025, 20 januari). Henrik Landerholm lät skattebetalarna stå för privata utlandsresor. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/lwbmdy/sakerhetsradgivaren-henrik-landerholm-lat-skattebetalarna-sta-for-privata-resor-till-berlin

128 Svensson, O., & Björkman, F. (2025, 20 januari). Henrik Landerholm lät skattebetalarna stå för privata utlandsresor. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/lwbmdy/sakerhetsradgivaren-henrik-landerholm-lat-skattebetalarna-sta-for-privata-resor-till-berlin

129 Gagliano, A., & Runblom, K. (2025, 22 jan). Landerholms kvarglömda anteckningar skickades i taxi – kritiseras av tidigare Mustchef. *Sveriges Radio Ekot.* https://www.sverigesradio.se/artikel/landerholms-kvarglomda-anteckningar-skickades-i-taxi-kritiseras-av-tidigare-mustchef?

underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must, överstelöjtnant Lennart Ohlsson säger så här om det inträffade:

> Sannolikheten för att det finns känslig information i säkerhetsrådgivarens anteckningsbok är ju ganska hög. Då förstår jag inte att man lämnar det till en taxichaufför. Det är självklart att säkerhetsrådgivarens anteckningsbok är hot stuff om det skulle komma till främmande makt.
>
> Det kan ju säga en del om säkerhetskulturen på Regeringskansliet, när de själva godkänner att en vilt främmande taxichaufför ska åka med en plastpåse med säkerhetsrådgivarens anteckningsbok.
>
> **Tidigare chefen på Must Lennart Ohlsson till *Ekot*, 22 januari 2025**

Enligt Regeringskansliets säkerhetsdirektör Fredrik Agemark ska Landerholm vid båda dessa tillfällen ha uppmärksammat Regeringskansliets säkerhetsavdelning på det inträffade. Säkerhetsavdelningen följde då upp incidenterna men bedömde skadan som ringa.[130]

Samma kväll som Dagens Nyheter publicerade avslöjandet berättade Henrik Landerholm själv i sociala medier om en tredje incident.[131] Han har i mars 2023, i samband med en intern konferens, glömt ett dokument i ett låst skåp på Gällöfsta kursgård.[132] ”Dokumentet hittades och hämtades av en av mina medarbetare”, skrev han.[133] Även här menar han att säkerhetschefen nöjt sig med ”ett samtal”. Inga ytterligare åtgärder ska ha vidtagits, enligt vad Landerholm själv rapporterade.[134]

Men enligt Dagens Nyheter var det inte fråga om ett dokument, utan fyra. Och det var handlingar med sekretessbelagda uppgifter, varav minst en högt säkerhetsskyddsklassificerad. Strikta regler gäller för hur dessa handlingar ska hanteras av de anställda. Detta för att de har bedömts innehålla uppgifter som – om de röjs – riskerar att skada rikets säkerhet.

Säkerhetsavdelningen gör nu en ny bedömning. En vecka efter att handlingarna tappades bort, har säkerhetschefen upprättat en formell skadebedömning. Incidenten klassas nu som ”mycket allvarlig”.[135]

130 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2024, 10 december). Nationella säkerhetsrådgivaren glömde mobilen på främmande makts ambassad. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/nationella-sakerhetsradgivaren-glomde-mobilen-pa-frammande-makts-ambassad/

131 Enligt Dagens Nyheter (2025, 8 januari) på plattformen X. Henrik Landerholm har emellertid sedan dess avpublicerat inlägget.

132 Gällöfsta är en konferensanläggning i Kungsängen norr om Stockholm.

133 Örstadius, K. & Lindkvist, H. (2025, 27 januari). Detta har hänt i Landerholmaffären. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/detta-har-hant-i-landerholm-affaren/

134 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 8 januari). Här glömde statsministerns säkerhetsrådgivare handlingar som kan skada Sveriges säkerhet. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/har-glomde-statsministerns-sakerhetsradgivare-handlingar-som-kan-skada-sveriges-sakerhet/

135 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 8 januari). Här glömde statsministerns säkerhetsrådgivare handlingar som kan skada Sveriges säkerhet. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/har-glomde-statsministerns-sakerhetsradgivare-handlingar-som-kan-skada-sveriges-sakerhet/

Trots att det inträffade kan vara brottsligt – brottet vårdslöshet med hemlig uppgift – väljer Regeringskansliet att inte anmäla. På direkt fråga från Dagens Nyheter om varför blir svaret för att det inte bedömdes ”vara aktuellt”.[136]

Efter medieavslöjandena i januari 2025 pressas Landerholm på svar kring hur det här kunde hända – och om vilket ansvar han bär personligen.

> All befattning med säkerhetsskyddsklassificerade handlingar innefattar ett ansvar. Jag har också i samband med de två tidigare incidenterna som ni har uppmärksammat uttryckt att det här naturligtvis var dåligt.
>
> **Henrik Landerholm till *Dagens Nyheter*, publicerat 8 januari 2025, uppdaterat 20 januari 2025**

Men även barndomsvännen Kristersson får frågor om vad han kände till och vilket hans ansvar som statsminister är. Han svarade så här kring de första två incidenterna:

> Jag håller med Henrik Landerholm om att det är dåligt och det har han också själv sagt till DN. Det är viktigt att ha ordning och reda. Det kan samtidigt konstateras att Regeringskansliets säkerhetsavdelning gjort bedömningen att incidenterna var av ringa karaktär och jag litar naturligtvis på deras bedömning.
>
> **Ulf Kristersson i en skriftlig kommentar till *Dagens Nyheter*, 10 december 2024**

Den 13 januari beslutar chefsåklagare Per Lindqvist vid riksenheten för säkerhetsmål, den del av åklagarmyndigheten som handlägger Säkerhetspolisens ärenden, att inleda en förutredning för att kartlägga vad som inträffat.[137] Utifrån det Säpo fick fram under denna förutredning beslutar chefsåklagaren den 22 januari 2025 att inleda förundersökning.

Vad tiden lider framkommer det att skåpet där handlingarna glömdes inte var låst. Inte heller var det en medarbetare som funnit dem, såsom Landerholm tidigare hävdat,[138] utan en städerska.[139] Dessutom ska denna städerska – enligt medier som tagit del av förundersökningen – ha tagit emot 15 000 kronor från en person med ryskt medborgarskap, som har kopplingar till den våldsbejakande islamistiska miljön.[140] Originalhandlingarna är vid den här tiden fortfarande borta.

136 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 8 januari). Här glömde statsministerns säkerhetsrådgivare handlingar som kan skada Sveriges säkerhet. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/har-glomde-statsministerns-sakerhetsradgivare-handlingar-som-kan-skada-sveriges-sakerhet/

137 Brännström, L. (2025, 27 januari). Säpos utredning mot Landerholm inleddes i hemlighet – flera beslag. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/sverige/sapos-utredning-mot-landerholm--inleddes-i-hemlighet-flera-beslag/

138 SVT. (2025, 20 mars). Regeringskansliet och kursgården raderade bevis i Landerholmaffären. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringskansliet-och-kursgarden-raderade-bevis-i-landerholmaffaren?

139 Örstadius, K. & Lindkvist, H. (2025, 19 mars). Städerskan som hittade Landerholms handlingar har förhörts. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/staderskan-som-hittade-landerholms-handlingar-har-forhorts/

140 Örstadius, K. & Lindkvist, H. (2025, 19 mars). Städerskan som hittade Landerholms handlingar har förhörts. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/staderskan-som-hittade-landerholms-handlingar-har-forhorts/

Fem dagar efter åklagarbeslutet meddelar Henrik Landerholm sin avgång:

> Jag har fått information om att en förundersökning inletts om händelsen med de kvarlämnade handlingarna på en kursgård. Jag har informerat statsministern om detta och vi är överens om att jag under rådande omständigheter inte längre kan lösa mina arbetsuppgifter. Därför lämnar jag min tjänst som nationell säkerhetsrådgivare.[141]
>
> **Henrik Landerholm i en skriftlig kommentar till *Dagens Nyheter*, 27 januari 2025**

Även Kristersson kommenterar avgången, men vad gäller ansvarsfrågan säger han sig vilja avvakta domstolens avgörande:

> Henrik Landerholm har informerat mig om att en förundersökning har inletts och vi är överens om att han ska lämna sin tjänst som säkerhetsrådgivare. Under de här omständigheterna går det inte för honom att utföra sina arbetsuppgifter. Som jag sagt hela tiden är det viktigt att inte slarva och inte göra fel. Nu får den rättsliga prövningen ha sin gång.
>
> **Ulf Kristersson i en skriftlig kommentar till *Dagens Nyheter*, 27 januari 2025**

I mitten på februari står det klart att Säpo planerar förhör.[142] Den 21 februari delges Henrik Landerholm misstanke om brottet vårdslöshet med hemlig uppgift,[143] och den 11 mars väcks åtal.

Den 19 mars meddelar kammaråklagare Mats Ljungqvist att de borttappade uppgifterna ”huvudsakligen” återfunnits – men vill inte kommentera hur.[144]

Rättegången inleds den 18 augusti 2025 och ska pågå i tre dagar.[145] Landerholm säger själv på första rättegångsdagen att han inte har någon ursäkt och kallar det inträffade för ”olyckligt och olämpligt” men nekar till brott.[146]

Domen meddelas den 5 september och tingsrätten friar.[147] De bortslarvade handlingarna var hemliga – och det borde Landerholm ha förstått. Uppgifterna röjdes då anställda som inte var behöriga hade befattat sig med handlingarna.

141 Lindkvist, H., & Örstadius, K. (2025, 27 januari). Efter DN:s granskning – nu lämnar Henrik Landerholm. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/efter-avslojandena-nu-lamnar-landerholm/
142 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 18 februari). Säpo planerar förhör med Landerholm – ska delges misstanke om brott. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/sapo-planerar-forhor-med-landerholm-har-begart-toppjurist-som-forsvarsadvokat/
143 Åklagarmyndigheten. (2025, 11 mars). En person åtalad för vårdslöshet med hemlig uppgift. https://www.aklagare.se/for-media/pressmeddelanden/2025/mars/en-person-atalad-for-vardsloshet-med-hemlig-uppgift/?
144 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 19 mars). Städerskan som hittade Landerholms handlingar har förhörts. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/staderskan-som-hittade-landerholms-handlingar-har-forhorts/
145 Attunda tingsrätt. (2025, 18 augusti). Huvudförhandling inleds i mål om vårdslöshet med hemlig uppgift. https://www.domstol.se/nyheter/2025/08/huvudforhandling-inleds-i-mal-om-vardsloshet-med-hemlig-uppgift-b-2232-25/?
146 SVT. (2025, 18 augusti). Rättegången mot Landerholm inleds – det står på spel. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rattegangen-mot-landerholm-inleds-det-star-pa-spel?
147 Attunda tingsrätt. (2025, 5 september). Domslut i målnummer B 2232-25.

Hanteringen var oaktsam – men nådde inte upp till ”grov oaktsamhet” vilket krävs för en fällande dom.

Åklagarna håller inte med om den bedömningen och överklagar några veckor senare till Svea hovrätt.[148] Rättegången är planerad att hållas efter valet hösten 2026.[149]

En viktig aspekt under hela Landerholm-affären är hur Regeringskansliet uppfyller sina skyldigheter att upprätthålla möjligheterna till insyn och granskning. Och här har det framkommit flera problematiska aspekter, nedan ett axplock:

- Regeringskansliet hade inte dokumenterat kontakt med Gällöfsta.[150]
- Regeringskansliet hade inte dokumenterat ”utsaga av Landerholm”, Landerholms formella svar på vad som faktiskt hänt.[151]
- Ingen anmälan gjordes av Regeringskansliet, vare sig till polisen eller till Statens ansvarsnämnd.[152]
- En kanslichef på Regeringskansliet och vd:n för Gällöfsta kursgård raderade en mejlväxling om det inträffade.[153]
- Regeringskansliet informerade inte Säpo om den aktuella mejlväxlingen – den återfanns först efter en husrannsakan i en inblandad persons dator. Regeringskansliet lämnade istället ut ett annat internt mejl och skrev till Säpo: ”Det finns såvitt känt ingen annan skriftlig redogörelse i Regeringskansliet avseende händelsen”.[154]
- Flera begäranden om utlämnande av offentlig handling hanterades inte skyndsamt.[155]
- Det tog 673 dagar innan den promemoria över det inträffade som Regeringskansliets säkerhetschef upprättade i mars 2023 diarieförde.[156]

148 Åklagarmyndigheten. (2025, 18 september). *Åklagarna överklagar dom i mål om vårdslöshet med hemlig uppgift.* https://www.aklagare.se/for-media/pressmeddelanden/2025/september/aklagarna-overklagar-dom-i-mal-om-vardsloshet-med-hemlig-uppgift/
149 TT/SVT. (2025, 7 oktober). Rättegång mot Landerholm hålls efter valet. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rattegang-mot-landerholm-halls-efter-valet?
150 Ur förundersökningsprotokollet, citerat av SVT den 11 mars 2025. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kristersson-regeringskansliet-morklagger-inte?
151 Ur förundersökningsprotokollet, citerat av SVT den 11 mars 2025. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kristersson-regeringskansliet-morklagger-inte?
152 Riksdagen. (2025, 26 mars). *Beslutet att inte polisanmäla den nationella säkerhetsrådgivaren.* Ur Ulf Kristerssons svar på skriftlig fråga 2024/25: 904 av Peter Hultqvist (S). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skriftlig-fraga/beslutet-att-inte-polisanmala-den-nationella_hc11904/?
153 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 20 mars). Regeringskansliet raderade viktigt bevis i Landerholmaffären. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/regeringskansliet-raderade-viktigt-bevis-i-landerholm-affaren/
154 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 20 mars). Regeringskansliet raderade viktigt bevis i Landerholmaffären. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/regeringskansliet-raderade-viktigt-bevis-i-landerholm-affaren/
155 Begäran 1. Inkom 3 oktober 2024, besvarades fullständigt den 7 november. Begäran 2. Inkom 28 november 2024, besvarades den 9 december. Begäran 3. Inkom 2 december, bevarades 16 januari 2025. Begäran 4. Inkom 2 december 2024, besvarades 27 december 2024. Begäran 5. Inkom 16 december, besvarades 30 januari 2025. Begäran 6. Inkom 18 december 2024, besvarades fullständigt den 30 januari 2025. Ur JO:s beslutsprotokoll av den 23 december 2025. Diarienummer: 3792-2025.
156 Brännström, L. (2025, 24 januari). Landerholm-dokumenten hölls dolda i 673 dagar. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/sverige/landerholm-dokumenten-holls-dolda-i-673-dagar/

Hanteringen av ärendet har varit föremål för flera granskningar såväl av Konstitutionsutskottet som av Justitieombudsmannen, JO.

Redan i januari 2023 lämnades en anmälan om granskning av eventuellt jäv in av Peter Hultqvist (S).[157] Konstitutionsutskottet valde att inte rikta någon kritik mot Ulf Kristersson, detta trots att statsministern varit ordförande vid det regeringssammanträde som beslutade att anställa hans barndomsvän och trots att han inte anmälde jäv. Dock skickade utskottet med ett påpekande:

> Med det sagt kan i situationer likt denna alltid övervägas möjligheten att avstå från att delta i beslut för att hålla ett än större säkerhetsavstånd.

Kristersson och Landerholm. Foto: Christine Olsson/TT

INRIKES

Ulf Kristersson kritiserades för vänskapskorruption

▶ 44 sek

Publicerad 11 mar 2025 · kl 21:16 · 0:44 min

- Kort efter att Henrik Landerholm utsetts till nationell säkerhetsrådgivare riktades kritik mot statsminister Ulf Kristersson gällande vänskapskorruption.

Kritiserad utnämning. Statsministern anklagades i samband med utnämningen av den nationella säkerhetsrådgivaren för vänskapskorruption, då Henrik Landerholm är en barndomsvän. Källa: Sveriges Radio.

Men Konstitutionsutskottet får mer att göra – för när säkerhetsincidenterna inträffat kommer fler KU-anmälningar. En lämnades in av Annika Hirvonen (MP)

157 KU-anmälan 2022/23:26 (1441-2022/23) av Peter Hultqvist (S). *Granskning av tillsättandet av den nationella säkerhetsrådgivaren.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-tillsattandet-av-den-nationella_haa1dnr1441/

den 29 januari 2025.[158] Hon vill att KU utreder om det inträffade innebär att statsministern brutit mot kraven i RF 1:9 på saklighet och opartiskhet. En andra KU-anmälan lämnades in av Peter Hultqvist (S) två dagar senare.[159] Han ville framförallt att KU skulle skärskåda hur rekryteringen gick till, givet den nära relationen mellan Landerholm och Kristersson. ”Sammantaget ger det en bild av att det inte är Regeringskansliet som rekryterat, utan Ulf Kristersson personligen och att den skyndsamma hanteringen kan ha medfört att viktiga delar i en normalfungerande rekryteringsprocess kan ha missats”, skriver Hultqvist i sin anmälan.

Konstitutionsutskottet granskar återigen rekryteringen; granskningen visar att ingen formaliserad kravprofil togs fram, ej heller har referenstagning genomförts. KU konstaterar att det skett en säkerhetsprövning – men finner ingen anledning att uttala någon kritik.[160]

Kritik kommer emellertid från JO som slår fast att handläggningen inte varit förenlig med kravet på skyndsamhet och kritiserar Regeringskansliet. JO, Per Lennerbrant, skriver i beslutet:

> Jag vill framhålla att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risken är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot handlingsoffentligheten.”[161]
>
> **Justitieombudsmannen, 23 december 2025**

158 KU-anmälan 2024/25:33 (984-2024/25) av Annika Hirvonen (MP). *Granskning av statsministerns hantering av fråga med anledning av säkerhetsincident rörande den nationella säkerhetsrådgivaren.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-statsministerns-hantering-av-fraga_hca1dnr984/

159 KU-anmälan 2024/25:40 (1009-2024/25) av Peter Hultqvist (S). *Granskning av processen kring statsministerns tillsättning av Henrik Landerholm som nationell säkerhetsrådgivare.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-processen-kring-statsministerns_hca1dnr1009/

160 Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU20, 2.5.

161 Justitieombudsmannen. (2025, 23 december). *Kritik mot regeringskansliet för långsam handläggning av sju framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.* Diarienummer 3792-2025.

Vad betyder det?

Regeringen hade formell rätt att tillsätta tjänsten utan en öppen rekryteringsprocess. Avsaknaden av konkurrensutsättning väcker emellertid frågor om hur väl processen svarade mot meritprincipens krav på förtjänst och skicklighet samt mot objektivitetsprincipens krav på saklighet. Andra, eventuellt ännu mer meriterade, tjänstepersoner fick aldrig möjlighet att konkurrera om tjänsten. Då tjänstetillsättningen inte konkurrensutsattes kommer vi aldrig att få veta om den mest förtjänstfulla och skickliga personen fick den. Även om Henrik Landerholm hade starka meriter för tjänsten riskerar blotta misstanken att han kan ha fått den genom sina vänskapsband till statsministern att skapa en förtroendeskada. Allmänheten kan uppfatta det som att meritokrati – som ska säkra saklighet och opartiskhet – inte alltid väger tyngst vid tillsättning av höga tjänster i den offentliga förvaltningen. Den angivna orsaken, brådska, påverkar snarare bedömningen i riktning mot lägre förtroende för processen: här finns risk för att allmänheten tänker att det gått ”fort och fel”.

Kristerssons deltagande aktualiserar samtidigt frågan om opartiskhet. KU granskade jävsfrågan men riktade ingen kritik mot statsministern. Utskottet framhöll dock att det i situationer som denna kan finnas skäl för att avstå från att delta i beslut för att hålla ett större säkerhetsavstånd. Mot den bakgrunden väcker statsministerns deltagande i anställningsbeslutet frågor om hur objektivitetsprincipens krav på opartiskhet bör upprätthållas också när något formellt jäv inte har konstaterats.

Men fallet innehåller inte bara en obekväm närhet i beslutsfattandet. Den nationella säkerhetsrådgivaren ska – som opolitisk tjänsteman – arbeta nära statsministern och den övriga statsledningen. Här finns en uppenbar risk att viktiga gränser suddas ut.

Först och främst gränsen mellan politik och tjänstemän. Kristersson och Landerholm har i över 35 år varit nära partikamrater. Nu skulle all denna kunskap och erfarenhet av varandras ståndpunkter i ett slag ändras när Landerholm fick en tung tjänstemannaroll – med ansvar för att följa lagar och regelverk till punkt och pricka. Kanske är det möjligt för vissa att klara ett sådant kliv, men det är inte utan svårigheter. Om sådana rekryteringsmönster skulle bli vanligare finns en risk att gränsen mellan politiska och opolitiska funktioner successivt försvagas, vilket på sikt kan påverka tilltron till förvaltningens oberoende. Att Landerholm sattes att leda Gruppen för strategisk samordning (GSS), som består av statssekreterare, när den hanterar frågor om nationell säkerhet vittnar om den sammanblandning av politik och förvaltning som rollen som nationell säkerhetsrådgivare kommit att innebära. Arrangemanget är troligen unikt.

Men den här typen av rekryteringar riskerar även att sudda ut en annan gräns: den mellan det professionella och det privata. För hur lätt är det för omgivningen att känna förtroende för att professionella överväganden ensamma ligger till grund för beslut och råd i en relation som samtidigt präglas av långvarig vänskap?

I det aktuella fallet kan frågan ställas om inte en öppnare process hade kunnat identifiera potentiella risker med denna rekrytering.

Regeringen ger i sin inlaga till JO en mängd detaljerade skäl till varför journalisternas begäranden om att få ta del av allmänna handlingar dröjde så förtvivlat länge.[162] Men bilden som framträder av medveten förhalning är inte smickrande. Dagens Nyheters chefredaktör beskriver i en ledarkrönika hur redaktionen upplevde att granskningen motarbetades aktivt; ibland kunde det ta veckor att få ut handlingar, ofta då på papper som måste hämtas fysiskt. För att testa hypotesen begärde de därför ut samma handlingar under täcknamnet ”Simon”. Plötsligt kom handlingarna inom två dagar, dessutom digitalt.[163]

Denna hantering måste betraktas som ett tydligt avsteg från offentlighetsprincipen.

Liksom det faktum att anställda vid regeringskansliet raderade bevis[164] och valde att inte registrera upprättade handlingar i diariet på 673 dagar.[165]

162 Justitieombudsmannen. (2025, 23 december). *Kritik mot regeringskansliet för långsam handläggning av sju framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.* Diarienummer 3792-2025.

163 Wolodarski, P. (2025, 9 november). Så motarbetade regeringen DN:s granskning – tills Simon började ställa frågor. Ledarkrönika i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/ledare/peter-wolodarski-sa-motarbetade-regeringen-dns-granskning-tills-simon-borjade-stalla-fragor/

164 Örstadius, K., & Lindkvist, H. (2025, 20 mars). Regeringskansliet raderade viktiga bevis i Landerholmaffären. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/regeringskansliet-raderade-viktigt-bevis-i-landerholm-affaren/

165 Brännström, L. (2025, 24 januari). Landerholm-dokumenten hölls dolda i 673 dagar. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/sverige/landerholm-dokumenten-holls-dolda-i-673-dagar/

Fallstudie 2. Regeringen byter ut universitetsstyrelserna

Den 27 april 2023 utser regeringen nya externa ledamöter till styrelserna för landets 30 statliga universitet och högskolor. Till många nominerades förvåning beslutar regeringen samtidigt att deras förordnanden endast ska gälla i 17 månader i stället för den normala treårsperioden. Regeringen motiverar beslutet med det försämrade säkerhetspolitiska läget och behovet av att tillföra styrelserna mer säkerhetspolitisk kompetens. Samtidigt aviseras att systemet för hur styrelseledamöter utses ska ses över.

Vad har hänt?

Beslutet kommer överraskande. De personer som regeringen utsett att ta fram förslag till nya styrelseledamöter hade redan slutfört sitt arbete enligt den ordinarie nomineringsprocessen. Först några dagar före regeringsbeslutet informerades de om att de tillträdande ledamöternas mandatperiod skulle förkortas från tre år till sjutton månader. Någon offentlig remiss eller dialog med universiteten hade inte föregått förändringen. Konsekvensen blev att samtliga externa styrelseledamöter redan från början visste att deras uppdrag endast skulle vara drygt hälften så långt som normalt.[166]

Reaktionerna blir omedelbara. Samtliga rektorer vid Sveriges universitet och högskolor skriver ett gemensamt brev till regeringen där de uttrycker kraftig kritik.[167]

> Beslutet kan inte annat än tolkas som ett misstroende mot de nuvarande styrelsernas kompetens och den rådande processen att utse dessa. I förlängningen riskerar beslutet att utgöra ett hot mot lärosätenas självständighet och därmed möjligheten att kritiskt söka ny kunskap, följaktligen ett hot mot den akademiska friheten.
>
> **Rektorer vid Sveriges universitet och högskolor, 28 april 2023.**

Den säkerhetspolitiska kompetens som regeringen efterlyser behövs, skriver rektorerna, men det finns andra sätt att tillföra sådan kompetens än att förkorta samtliga styrelsers mandatperiod.

Liknande kritik framförs av Sveriges förenade studentkårer (SFS), som menar att beslutet innebär ett ökat politiskt inflytande över lärosätenas styrelser och därmed riskerar att inskränka universitetens självbestämmande.[168] Även forskare och universitetslärare uttrycker oro över att styrelseledamöter kan uppleva sig

166 Regeringen. (2023, 27 april). *Nya styrelser för 30 universitet och högskolor.* Pressmeddelande. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/04/nya-styrelser-for-30-universitet-och-hogskolor/

167 Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2023, 28 april). *Till regeringen med anledning av beslut om förkortad mandatperiod för universitets- och högskolestyrelserna.* Skrivelse. Diarienummer: SU-850-0024-23 https://suhf.se/app/uploads/2023/04/Till-regeringen-Utb-Land-Skrivelse-angaende-styrelserna-SUHF-SU-850-0024-23-REV.pdf

168 Sveriges förenade studentkårer. (2023, 27 april). *Uttalande avseende regeringens beslut om sammansättningen i lärosätenas styrelser.* https://sfs.se/uttalande-avseende-regeringens-beslut-om-sammansattningen-i-larosatenas-styrelser/

beroende av regeringens fortsatta förtroende, något som i förlängningen skulle kunna påverka deras självständighet.[169]

Frågan blir också föremål för riksdagsdebatt och en KU-anmälan av riksdagsledamoten Åsa Westlund (S).[170] Kritiken handlar inte om huruvida regeringen saknar rätt att utse styrelserna – det har den enligt högskoleförordningen – utan om hur makten används. Kritikerna menar att den förkortade mandatperioden kan uppfattas som ett indirekt påtryckningsmedel gentemot styrelseledamöter och att beslutet därmed riskerar att minska universitetens institutionella oberoende. Regeringen avvisar kritiken och framhåller att syftet enbart är att stärka den säkerhetspolitiska kompetensen samt att den ordinarie treåriga mandatperioden ska återinföras efter nästa utnämningsomgång.

Konstitutionsutskottet granskar därefter regeringens agerande men riktar ingen formell kritik. Utskottet konstaterar dock att beskedet om den förkortade mandatperioden kom mycket sent i processen, endast dagarna före regeringsbeslutet, och att beskedet om att korta mandatperioden borde ha kunnat lämnas tidigare än vad som nu skedde.[171]

Vad betyder det?

Formellt låg beslutet inom regeringens befogenheter. Regeringen utser de externa ledamöterna i universitetens styrelser och kan också bestämma mandatperiodens längd inom ramen för gällande regler. Frågan gäller därför inte i första hand regeringens grundläggande beslutsbefogenheter utan hur utnämningsmakten användes i det aktuella fallet.

En central konstitutionell fråga är hur beslutet förhåller sig till objektivitetsprincipens krav på saklighet och opartiskhet. Enligt regeringsformen ska den offentliga makten utövas sakligt och opartiskt. Kritiken mot beslutet handlade om att motiveringen förändrades under processens gång och att den säkerhetspolitiska motiveringen uppfattades som alltför svagt underbyggd. När en regering gör omfattande förändringar och de angivna skälen uppfattas som otillräckligt underbyggda riskerar allmänhetens förtroende för att besluten grundas på objektiva överväganden att minska.

Även proportionalitetsprincipen aktualiseras. Om syftet var att stärka den säkerhetspolitiska kompetensen kan man fråga sig om det var nödvändigt att samtidigt förkorta mandatperioden för samtliga externa ledamöter vid alla universitet

169 Wennersten-Gradert, L. (2023, 15 maj). Universiteten har glidit in i ett lydnadsförhållande under regeringen. *Forskning och framsteg.* https://fof.se/artikel/universiteten-har-glidit-in-i-ett-lydnadsforhallande-under-regeringen/; Lund, L. (2023, 28 april). Oro på universiteten – regeringen anklagas för politisk styrning. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/oro-pa-universiteten-regeringen-anklagas-for-politisk-styrning/

170 Riksdagen. (2023, 3 maj). *KU-anmälan 2022/23:33 av Åsa Westlund (S). Granskning av tillsättandet av ledamöter till lärosätenas styrelser*, dnr 2102-2022/23. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-tillsattandet-av-ledamoter-till_haa1dnr2102/

171 Riksdagen. (2024, 30 maj). *Konstitutionsutskottets betänkande 2023/24:KU20.* https://data.riksdagen.se/fil/6CF59498-FB5D-4F9D-9F2D-42A7803C7EED s. 100.

och högskolor. Fanns det mindre ingripande åtgärder som hade kunnat uppnå samma mål? Exempelvis hade regeringen kunnat komplettera styrelserna med särskild expertis eller avvakta nästa ordinarie utnämningsomgång.

Beslutet väcker däremot frågor om förutsebarheten i regeringens agerande. Samtliga universitet och högskolor behandlades visserligen lika, men den etablerade ordningen för hur styrelser utses förändrades först efter att nomineringsprocessen i praktiken avslutats. De personer som accepterat uppdraget gjorde det under andra förutsättningar än de som sedan kom att gälla.

Beslutet aktualiserar också frågor om öppenhet och insyn i beredningsprocessen, värden som offentlighetsprincipen och den svenska förvaltningsmodellen syftar till att främja. Kritik riktades mot den begränsade öppenheten kring beredningen av beslutet. Den sena informationen till nomineringspersonerna och avsaknaden av en bredare dialog bidrog till bilden av en process där viktiga förändringar genomfördes utan tillräcklig insyn.

Den kanske viktigaste principiella frågan rör dock den akademiska friheten och universitetens institutionella autonomi. Svenska universitet är statliga myndigheter, men forskningens trovärdighet bygger samtidigt på att den politiska makten håller ett visst avstånd till universitetens interna styrning. Just därför finns sedan länge ett särskilt nomineringsförfarande som syftar till att minska risken för att styrelserna uppfattas som politiskt sammansatta.

När regeringen förkortade mandatperioderna uppstod en oro för att styrelseledamöter skulle kunna uppfatta sitt fortsatta uppdrag som beroende av regeringens välvilja. Även om detta aldrig var regeringens avsikt illustrerar fallet hur viktigt det är att regeringsmakten inte bara utövas formellt korrekt utan också att regeringen använder sin makt med återhållsamhet, förutsebarhet och respekt för institutionell autonomi – att den uppfattas som självbegränsande när den verkar inom områden där oberoende är en grundläggande demokratisk förutsättning.

Fallstudie 3:
Tidigare moderatledaren Anna Kinberg Batra både utses och sparkas från landshövdingeposten i Stockholms län

Regeringen Kristersson utser partikollegan Anna Kinberg Batra till landshövding i Stockholms län. Efter kompisrekryteringar, intern kritik av ett ”osunt ledarskap” och allvarlig kritik från JO får hon lämna posten. Men det blir ingen anmälan till Statens ansvarsnämnd, i stället får hon regeringens uppdrag att utreda inte bara den myndighet hon inte klarade av att leda inom lagens råmärken – utan alla länsstyrelser.

Vad har hänt?

Den 3 februari 2023 presenterar regeringen vem den utnämnt till ny landshövding i Stockholms län: Anna Kinberg Batra.[172] Kvinnan som blev den första kvinnliga partiledaren i Moderaternas historia och som hade haft siktet inställt på att bli statsminister, men som fick gå före valet 2018.[173] Nu gav partibröderna och -systrarna i regeringen henne en ny chans, som chef över länsstyrelsen i huvudstaden. Med rollen som landshövding följer en tjänstebostad i det ståtliga länsresidenset Tessinska palatset, alldeles intill Slottet. Hon presenteras som en person med erfarenhet från såväl stat som region och kommun – ”en tillgång för invånarna i Stockholm”.

Rollen som landshövding är en opolitisk tjänstemannaroll – men den som får tjänsten är alltså i det närmaste moderat yrkespolitiker. Kinberg Batra gick med i Moderata ungdomsförbundet redan som 13-åring,[174] har varit riksdagsledamot för Moderaterna i närmare 15 år, gruppledare i fem år och partiledare mellan åren 2015 och 2017.[175]

Inledningsvis verkade emellertid rollen vara som klippt och skuren för henne. Personalen hyllade det goda intryck hon gjorde när hon deltog i ett första möte med länsstyrelsens anställda via länk från London.[176] Men det skulle inte dröja länge förrän oron började sprida sig. I stället för att lära känna verksamhet och personal gav hon sig ut på en turné i länet. De många externa mötena fyllde kalendern, och i maj 2023 upplevde Kinberg Batra att hon behövde en planeringschef.[177] Normalt brukar länsstyrelsen i Stockholm rekrytera öppet, bland annat via annonser på den egna hemsidan.[178] Men i det här fallet sattes det endast upp

172 Regeringen. (2023, 3 februari). Anna Kinberg Batra ny landshövding i Stockholms län.
173 Kinberg Batra, A. (2018). *Inifrån.* Albert Bonniers förlag.
174 Forsberg, B. (2024, 11 maj). Så ökade missnöjet med Kinberg Batra – anställda berättar. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/o3R19g/sa-krockade-anna-kinberg-batra-med-lansstyrelsen
175 Riksdagen. (u.å.). Anna Kinberg Batra (M). https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/ledamot/anna-kinberg-batra_ae3e9718-b95d-11d5-af14-0050040caabf/
176 Forsberg, B. (2024, 11 maj). Så ökade missnöjet med Kinberg Batra – anställda berättar. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/o3R19g/sa-krockade-anna-kinberg-batra-med-lansstyrelsen
177 Forsberg, B. (2024, 11 maj). Så ökade missnöjet med Kinberg Batra – anställda berättar. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/o3R19g/sa-krockade-anna-kinberg-batra-med-lansstyrelsen
178 Länsstyrelsen Stockholm. (u.å.). *Lediga jobb När vi har lediga tjänster listas de på denna sida.* https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/jobba-hos-oss/lediga-jobb.html

en lapp i receptionen. Resultatet? En enda kandidat sökte. Och inte vem som helst, utan en god vän till landshövdingen sedan hennes tid i MUF på 1990-talet och gift med Moderaternas vice partisekreterare.[179] Anna Kinberg Batra är dessutom gudmor till ett av vännens barn.[180]

Men kompisrekryteringen var inte det enda som skapade interna vågor. Den nya landshövdingen ville inte bara fatta beslut utan även delta i beredning av ärenden, i stort som smått. Vissa chefer kände sig ifrågasatta, till och med kritiserade. Arbetsmiljön blev med tiden så lidande att facket i februari 2024 höll samtal med Anna Kinberg Batra.[181]

Men i stället för lyhördhet inför den interna kritiken valde Anna Kinberg Batra att köpa ut länsöverdirektören, som hade 15 års erfarenhet av olika positioner vid länsstyrelsen i Stockholm, för 2,2 miljoner kronor. Något Riksrevisionen vid en senare granskning menar skedde enligt regelverket.[182] Under en informationsstund med medarbetarna berättade landshövdingen att hon och den sparkade länsöverdirektören inte kom överens och att det var orsaken till att de måste gå skilda vägar.[183] Överdirektören har senare beskrivit den krock hon upplevde så här:

> En fråga jag ställt mig många gånger under den sista tiden är naturligtvis om jag skulle agerat starkare på något sätt. Svaret är – ja kanske. Utgången hade dock, oavsett vad jag sagt eller gjort landat på samma sätt. Landshövdingen skulle ha [sin vän] på den här posten och det skulle bara lösas. Jag har aldrig jobbat politiskt men jag tänker att det påminner om när en minister utser sin statssekreterare.[184]

Det står alltså klart att konflikten gällde kompisrekryteringen. Det går inte många veckor innan det framkommer att ytterligare en god vän till landshövdingen har fått ett toppjobb, utan att tjänsten utannonserats. Det handlar om en managementkonsult som känner landshövdingen sedan hennes tid på Handelshögskolan och som tidigare hjälpt Kinberg Batra att skriva en bok.[185] Nu ska han bli länsstyrelsens organisationsutvecklare. Ersättningsnivån, 90 000 kronor i månaden, gör honom till en av de mest välbetalda på myndigheten.

179 Svensson, O., & Björkman, F. (2024, 27 mars). Anna Kinberg Batra anställde kompis till nytt toppjobb – Är gudmor till hennes barn. *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/4o6yzg/anna-kinberg-batra-gav-sin-kompis-nytt-toppjobb.

180 Svensson, O., & Björkman, F. (2024, 27 mars). Anna Kinberg Batra anställde kompis till nytt toppjobb – Är gudmor till hennes barn. *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/4o6yzg/anna-kinberg-batra-gav-sin-kompis-nytt-toppjobb; Uppgifter ur Justitieombudsmannens utredning, diarienummer 3002-2024.

181 Forsberg, B. (2024, 11 maj). Så ökade missnöjet med Kinberg Batra – anställda berättar. *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/o3R19g/sa-krockade-anna-kinberg-batra-med-lansstyrelsen

182 Gudmundsson, S. (2024, 7 november). Kinberg Batra gjorde inte fel vid utköp – får också nytt jobb. *P4 Stockholm,* Sveriges Radio. https://www.sverigesradio.se/artikel/kinberg-batra-gjorde-inte-fel-vid-utkop-far-ocksa-nytt-jobb

183 Green, A. (2024, 12 juni). Facket: Anna Kinberg Batra hindrar oberoende utredning. *Arbetsvärlden.* https://www.arbetsvarlden.se/facket-anna-kinberg-batra-hindrar-oberoende-utredning/

184 Svensson, O. (2024, 19 juni). Kritiken mot Anna Kinberg Batra: ”Påminner om en minister”. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Jbxlk6/anna-kinberg-batra-svarar-jo

185 Svensson, O. (2024, 5 april). Kinberg Batra anställde managementkonsult – för 90 000 i månaden. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/4o68Qa/fick-jobb-pa-lansstyrelsen-tjansten-utlystes-inte

Nu framkommer fler och fler uppgifter i medierna om snårigheter i rekryteringarna på länsstyrelsen sedan Anna Kinberg Batras tillträde:

- Rutiner har frångåtts när en ny beredskapschef anställts. Ett 70-tal kandidater sökte. Fyra kallades till intervju, samtliga av dessa uppfyllde ska-kraven. Tjänsten går ändå till Anna Kinberg Batras favoritkandidat, tvärtemot HR-chefens rekommendation och trots att den kandidaten inte uppfyllde kraven som ställts på akademisk examen.[186]
- En medarbetare som har bakgrund som moderatpolitiker har fått en ny chefstitel och en löneökning på 20 000 kronor i månaden. Källor hävdar att arbetsuppgifterna inte ändrats på ett sådant sätt att det motiverade löneökningen, något som länsstyrelsen förnekar.[187]

Men det är inte bara rekryteringarna som får kritik. Samtidigt med hårda sparkrav lades en tre gånger så stor budget som tidigare på landshövdingens residens[188] och representationsomkostnaderna ökade.[189] Landshövdingen har enligt fackets beskrivningar en ”toxisk ledarstil”[190] som ger upphov till ”otäcka situationer”.[191] Då en utlovad utredning av arbetsmiljön inte blir av gör huvudskyddsombudet en anmälan till Arbetsmiljöverket, som följer upp med en inspektion. Myndigheten lyfter lagens krav på arbetsgivaren att inleda en arbetsmiljöutredning. Arbetsgivaren bedömer emellertid sig inte ha rätt att ålägga länsstyrelsen att inkludera tidigare länsöverdirektören i utredningen, såsom huvudskyddsombudet krävt.

När en extern kartläggning av arbetsmiljön på länsstyrelsen i Stockholm till slut kommer till stånd vittnar de anställda om landshövdingens dåliga kunskap om myndighetsarbete.[192] Men det är inte bara i kunskaperna det brister, enligt vittnesmålen. Landshövdingen verkar inte intresserad av att följa god förvaltningskultur och är ointresserad av feedback. De flesta möten med landshövdingen präglades av ”ett föraktfullt bemötande”.

186 Fernqvist, F. (2024, 16 april). Mejlet avslöjar: Väljer ”sin” kandidat – trots HR-chefens avrådan. *TV4 Nyheterna.* https://www.tv4.se/artikel/qdvBVSIrxPQosWvATMHpD/mejl-avsloejar-kinberg-batra-vaeljer-sin-kandidat-trots-hr-chefens-avradan

187 Fernqvist, F. (2024, 16 april). Kinberg Batra gav tidigare M-politiker chefstitel och rejäl löneökning. *TV4 Nyheterna.* https://www.tv4.se/artikel/5YojAFJrQDDoENoskaehdr/delade-ut-chefstitel-och-rejael-loeneoekning-men-inga-nya-arbetsuppgifter

188 Green, A. (2024, 23 april). Anna Kinberg Batra satsar på residenset – ”Stötande och omdömeslöst”. *Arbetsvärlden.* https://www.arbetsvarlden.se/anna-kinberg-batra-satsar-pa-residenset-stotande-och-omdomeslost/

189 Uppgift hämtad ur mejl från huvudskyddsombudet till fackklubbsstyrelserna, den 16 april 2024.

190 Davis, A. (2024, 16 april). *Arbetsmiljön kring vår landshövding.* Mejl från Länsstyrelsen Stockholms huvudskyddsombud, en del av ärendeakten hos Arbetsmiljöverket.

191 Davis, A. (2024, 22 februari). *Bemötande.* Mejl från Länsstyrelsen Stockholms huvudskyddsombud, en del av ärendeakten på Arbetsmiljöverket.

192 Green, A. (2025, 15 januari). Utredning: Chefer skrämdes till tystnad av Anna Kinberg Batra. *Arbetsvärlden.* https://www.arbetsvarlden.se/utredning-chefer-skramdes-till-tystnad-av-anna-kinberg-batra/

Efter att först ha duckat väljer till slut Anna Kinberg Batra att svara på mediernas frågor. När hon till slut bryter tystnaden hävdar hon att de som anställts är ”högt kvalificerade” för arbetsuppgifterna och beklagar att hon och myndigheten blivit ifrågasatta för processerna:

> Det är klart att jag i efterhand tycker att det här inte blev bra. Det väcker frågor om hur vi jobbar, hur jag jobbar och även förtroendefrågor.[193]
>
> **Anna Kinberg Batra till *TV4 Nyheterna*, 9 april 2024**

Den 16 april 2024 beslutar JO att inleda en egen granskning av länsstyrelsens handläggning av två anställningsärenden: planeringschefen och organisationsutvecklaren.[194] Den 18 april beslutar JO att utvidga utredningen till att även omfatta rekryteringen av beredskapschefen.[195]

I beslutet som kommer i september riktas svidande kritik mot landshövdingen för att grundlagens krav på saklighet inte har efterlevs i något av de granskade ärendena.

Vad gäller rekryteringen av planeringschefen skriver JO att landshövdingen var jävig och att processen därmed brast även ifråga om opartiskhet. JO sammanfattar i ovanligt hårda ordalag:

> Enligt JO vittnar detta om nonchalans och bristande respekt för grundläggande bestämmelser som syftar till att bevara allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet. JO riktar allvarlig kritik mot landshövdingen för hennes agerande.[196]
>
> **Justitieombudsmannen Per Lennerbrant i beslutet, 26 september 2024**

JO lyfter även spänningen som uppstår när det är högsta chefen som inte följer grundlagens principer – och vad lagen då förväntar sig av tjänstemännen:

> Det finns dock skäl att lyfta fram att det i tjänstemannarollen ligger ett krav på att agera med integritet och påtala när ett förfarande riskerar att kunna ifrågasättas. Detta gäller även i svåra situationer, såsom när det är myndighetens chef som inte följer regelverket, och då särskilt för tjänstemän i ledande befattning.

193 Wall, L., & Fernqvist, F. (2024, 9 april). Kinberg Batra bryter tystnaden: ”Ska inte behöva ifrågasättas”. *TV4 Nyheterna*. https://www.tv4.se/artikel/3pfJqzpzoPUOLFQjSo4dM8/kinberg-batra-bryter-tystnaden-ska-inte-behoeva-ifragasaettas

194 Justitieombudsmannen. (2024, 16 april). *Initiativärende mot Länsstyrelsen i Stockholms län.* Diarienummer 3002-2024.

195 Justitieombudsmannen. (2024, 18 april). *Beslut om att utvidga utredningens omfattning.* Diarienummer 3002-2024.

196 Justitieombudsmannen. (2024, 26 september). *Allvarlig kritik mot landshövdingen i Stockholms län för hennes agerande i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats.* Diarienummer: 3002-2024.

Redan dagen därpå, den 27 september, meddelar regeringen, med hänvisning till JO-kritiken, att den inte längre har förtroende för Anna Kinberg Batra som landshövding och att hon lämnar sin anställning.[197] Noterbart är att regeringen i detta läge inte anmäler Anna Kinberg Batra till Statens ansvarsnämnd (SAN) för vederbörlig prövning av frågan om disciplinansvar eller avskedande. I stället flyttar regeringen henne till Regeringskansliet, där hon får titeln direktör med rätt att behålla sin tjänst till 2029, och med samma lön som hon hade som landshövding: 114 800 kronor i månaden.[198]

Civilminister Erik Slottner (KD) uppger till Dagens Nyheter att detta är ”den ordning som råder” och att regeringen inte kan göra något annat eftersom JO valde att inte anmäla ärendet till SAN. ”Det här har hanterats enligt konstens alla regler”, avslutar Slottner.[199]

Det tar inte lång tid förrän Kinberg Batra får nya arbetsuppgifter av regeringen. Nu ska hon ”analysera den internationella dimensionen av artificiell intelligens, AI”.[200]

Därefter får hon förnyat förtroende, nu med ett mer uppseendeväckande uppdrag. Trots JO-kritiken och trots att förvaltningsjuridiska experter slagit fast att hon är olämplig som myndighetschef[201] får hon nu i uppdrag att ”analysera vissa frågor som rör länsstyrelsernas uppdrag och organisering”.[202] Uppdraget – som inte finns beskrivet i något beslut – utförs ”med andra medarbetare i Regeringskansliet” och ”kommer att användas i den löpande styrningen av länsstyrelserna”, meddelar Regeringskansliet. Initiativet väcker frustration och bestörtning bland de tidigare medarbetarna:

> Det är minst sagt förvånande att någon med ett så pass väl dokumenterat ointresse för länsstyrelsens uppdrag och verksamhet har fått i uppdrag att granska och analysera myndigheten.[203]
>
> **Anna Davis, huvudskyddsombud på Länsstyrelsen Stockholm**
> **till *Aftonbladet*, 14 maj 2025**

197 Regeringen. (2024, 27 september). *Anna Kinberg Batra lämnar sin anställning som landshövding i Stockholms län.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/anna-kinberg-batra-lamnar-sin-anstallning-som-landshovding-i-stockholms-lan/?

198 Sundström, E., Sahlin Ekberg, K., Björkman, F., & Fernstedt, N. (2024, 27 september). Anna Kinberg Batra får nytt jobb men samma lön. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/xmQrjG/anna-kinberg-batra-kommer-att-flyttas-over-till-regeringskansliet

199 Hallberg, Y. (2024, 1 oktober). Regeringen anmäler inte Kinberg Batra trots kritiken. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/regeringen-anmaler-inte-kinberg-batra-trots-kritiken/

200 Björkman, F. (2024, 7 november). Anna Kinberg Batras nya regeringsjobb: Analysera AI. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Rr77qd/aftonbladet-direkt?pinnedEntry=1305487

201 Ögren, A., Hultman, A., & Törnwall, M. (2024, 26 september). ”Visar ohyggligt förakt för rättsliga regelverk”. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/0VoK8A/jo-riktar-allvarlig-kritik-mot-anna-kinberg-batra

202 Uppgifterna hämtade från ett mejl från kansliråd Johan Davidsson, Finansdepartementet, den 28 juli 2026.

203 Björkman, F. (2025, 14 maj). Anställda rasar mot Anna Kinberg Batras nya uppdrag. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/GyLV2Q/anna-kinberg-batras-nya-jobb-far-anstallda-att-rasa

Vad betyder det?

Tillsättningar av landshövdingar sker sällan eller aldrig genom öppna rekryteringar – ett förhållande som, oavsett vilken regeringskonstellation det är som beslutar och oavsett vem som får dessa attraktiva topptjänster, väcker frågor om objektivitet, öppenhet och förtroendet för utnämningsprocessen. Här finns en risk, om allmänheten uppfattar att det handlar om tjänster som ges till partikamrater och andra förtrogna, att förtroendet för den offentliga förvaltningen tar skada. När personer med höga positioner dessutom allvarligt brister i sitt uppdrag och ändå uppfattas undgå sedvanlig prövning riskerar förtroendet för såväl utnämningssystemet som den offentliga förvaltningen att försvagas.

Många politiker klarar naturligtvis av att byta hatt och gå från rollen som partipolitiker till den mer regelstyrda rollen som opolitisk tjänsteperson. Det finns en lång rad exempel på när detta skett framgångsrikt. Problemen uppstår först när den tidigare politikern inte fullt ut accepterar de krav på saklighet, opartiskhet och respekt för regelverket som följer med den nya rollen.

Regeringens agerande aktualiserar framförallt legalitetsprincipen. Som arbetsgivare för landshövdingar ansvarar regeringen för att bestämmelserna om disciplinansvar följs. I stället för att anmäla ärendet till SAN valde regeringen att avsluta Anna Kinberg Batras anställning som landshövding och omedelbart erbjuda henne en ny anställning i Regeringskansliet – trots att regeringen som arbetsgivare, enligt förvaltningsforskarna Reitan och Sannerholms tolkning, var skyldig att anmäla frågan till SAN, innan hon fick en ny anställning.[204] Åtminstone borde regeringen ha redovisat en alternativ tolkning. Fallet kan förstås sägas illustrera att det kan råda olika uppfattningar om hur regelverket ska tolkas, men också att regeringen måste kunna motivera sitt handlande på ett sätt som inger förtroende för att lagstiftningens syfte respekteras. Två förvaltningsforskare menade att regeringens snabba agerande hade bidragit till att desavouera tjänstemannaansvaret genom att göra disciplinära prövningar av myndighetschefer betydelselösa. Detta ansåg de vara anmärkningsvärt med tanke på regeringens pågående arbete med att förstärka tjänstemannaansvaret. ”Verktygen finns, det verkar snarare vara viljan som kommer emellan”, avslutade forskarna sin artikel.[205]

Även om regeringen hade rätt att fatta dessa beslut väcker sättet att hantera ärendet frågor om opartiskhet och likabehandling.

Även likabehandlingsprincipen aktualiseras. Regeringen hade själv utsett Anna Kinberg Batra till landshövding och konstaterade senare att hon inte längre hade regeringens förtroende. Trots detta fick hon behålla sin lön, anställdes som direktör i Regeringskansliet och tilldelades därefter nya kvalificerade analysuppdrag.

204 Se Reitan, T., & Sannerholm, R. (2024, 6 april). ”Regeringens agerande har bidragit till att desavouera tjänstemannaansvaret.” Debattartikel i *Sydsvenskan*. https://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuella-fragor/regeringens-agerande-har-bidragit-till-att-desavouera-tjanstemannaansvaret/

205 Se Reitan, T., & Sannerholm, R. (2024, 6 april). ”Regeringens agerande har bidragit till att desavouera tjänstemannaansvaret.” Debattartikel i *Sydsvenskan*. https://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuella-fragor/regeringens-agerande-har-bidragit-till-att-desavouera-tjanstemannaansvaret/

Detta väcker frågor om huruvida regeringen behandlade en tidigare partiledare och partikollega på samma sätt som andra myndighetschefer skulle ha behandlats i en motsvarande situation. En intressant jämförelse i sammanhanget är hur den tidigare regeringen hanterade Transportstyrelsens förutvarande generaldirektör Maria Ågren. I det fallet anmälde den dåvarande regeringen generaldirektören till Statens ansvarsnämnd, efter att först ha givit henne sparken för hur hon hanterade en omfattande IT-affär.[206] Detta trots att Ågren hade haft löpande dialog med Regeringskansliet och uppfattade att ”det inte var ett alternativ att backa i processen”.[207]

Anna Kinberg Batra-fallet aktualiserar även objektivitetsprincipen. Kort efter JO:s och andras allvarliga kritik – inte minst inom Länsstyrelsen Stockholm – gav regeringen Anna Kinberg Batra i uppdrag att analysera just länsstyrelsernas uppdrag och organisering. Ett uppseendeväckande och motsägelsefullt beslut: regeringen hade ju själv precis bedömt att hon inte behärskade det som krävs för att leda en länsstyrelse och sagt att de inte längre hade förtroende för henne. Att då ge henne i uppdrag att utreda just länsstyrelsernas verksamhet framstår som olämpligt och väcker frågor om vilka sakliga överväganden som låg bakom beslutet samt hur beslutet påverkar förtroendet för objektivitetsprincipens genomslag i statliga utnämningar.

206 Se *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift* (Ds 2018:6).
207 Örstadius, K. (2017, 28 augusti). Maria Ågren: Jag lämnade löpande information till regeringen. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/nyheter/sverige/maria-agren-jag-lamnade-lopande-information-till-regeringen/

Fallstudie 4:
M-politikern Irene Svenonius får en nyinrättad tjänst som överdirektör på Statens fastighetsverk – innan den ens finns

Regeringen Kristersson skapar i februari 2024 en helt ny topptjänst på Statens fastighetsverk – men posten som överdirektör utannonseras inte. Den moderatledda regeringen utser partikollegan Irene Svenonius.

Vad har hänt?

Någon gång under hösten 2023 identifierar regeringen ett behov av att tillfälligt stärka ledningen vid Statens fastighetsverk. Någon dokumentation av dessa resonemang, såsom en beskrivning av behovet, finns emellertid inte diariefört på Finansdepartementet, under vilket Statens fastighetsverk lyder.

Styrelsen, som utses av regeringen och bland annat ansvarar för budgetunderlag och investeringsplaner, hade heller inte dessförinnan uppmärksammat behovet. Initiativet var regeringens: Regeringen tog kontakt med styrelseordförande – inte styrelsen som helhet – för att informera om sitt beslut. Ärendet behandlades aldrig på något styrelsesammanträde.[208]

Det finns inte heller något i ärendeförteckningen inför regeringssammanträdet den 29 februari 2024 som flaggar för att det denna dag ska fattas beslut om ytterligare en viktig utnämning, vid sidan om ny generaldirektör för Statens fastighetsverk.[209]

Ulf Kristersson var själv ordförande för det aktuella regeringssammanträdet.[210] Beslutet att anställa Irene Svenonius som ny överdirektör för Statens fastighetsverk är underskrivet av finansmarknadsminister Niklas Wykman.[211] Inget jäv avseende beslutet om överdirektören var anmält. Samma dag går regeringen ut offentligt med de båda utnämningarna.[212]

Här har alltså både tjänstens existens och att den ska tillsättas hemlighållits. Den enda kandidaten mejlar in en tre rader lång intresseanmälan och ett cv, som dessutom inkommer innan tjänsten formellt finns.[213] Sedan är jobbet med miljonlön hennes.[214]

208 Uppgifterna kommer från en mejlväxling med styrelseordförande Gunnar Larsson, den 27 juli 2026.
209 Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU20, 2.4 *Inrättande av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/granskningsbetankande_hc01ku20/html/
210 Regeringen. (2024, 29 februari). Protokoll vid regeringssammanträde 2024-02-29, Huvudprotokoll Nr 15.
211 Regeringen. (2024, 29 februari). *Anställning som överdirektör vid Statens fastighetsverk.* Regeringsbeslut. FI2024/00555.
212 Regeringen. (2024, 29 februari). *Ny generaldirektör för Statens fastighetsverk.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/ny-generaldirektor-for-statens-fastighetsverk/
213 Carlsson-Örning. L. (2025, 4 mars). Svenonius tillträdde som överdirektör innan rollen fanns. *Altinget.* https://www.altinget.se/artikel/svenonius-blev-overdirektor-innan-rollen-fanns
214 Söderin, E. (2025, 13 februari). Regeringen gav Svenonius toppjobb med miljonlön – innan jobbet ens fanns. *ETC.* https://www.etc.se/story/svenonius-fick-toppjobb-med-miljonloen-innan-det-ens-fanns

Men detta skedde helt enligt regler och praxis, ”regeringen har möjlighet att anställa en tjänsteman utan att annonsera”, enligt Niklas Wykman.[215]

Att både Ulf Kristersson och Niklas Wykman känner Irene Svenonius väl efter alla gemensamma år i Moderaternas toppskikt är väl belagt. Wykman och Svenonius har arbetat sida vid sida inom partiet, bland annat i arbetsgruppen för ekonomi, tillväxt och utbildning.[216] Kristersson och Svenonius arbetade under många år parallellt i Stockholms stad: han som moderat socialborgarråd (2006–2010)[217] och hon som stadsdirektör, tillsatt av den borgerliga majoriteten efter valet 2006, en tjänst hon behöll tills en rödgrön majoritet vann valet 2014.[218]

Irene Svenonius längst till vänster med moderattopparna Anna König Järlmyr (Stockholms stad) och partiledare Ulf Kristersson. Foto: Ola Axman / AFTONBLADET / 85525

Nära partikamrater. Irene Svenonius och Ulf Kristersson har en lång gemensam bakgrund. Källa: Aftonbladet.

Ett av de första initiativen Kristersson tar som ny partiledare är dessutom att utvidga partiledningen – och ge en av de två nya platserna till just Svenonius.[219] Ett par år senare – under hans tid som partiledare – föreslås hon även till ny ledamot av Moderaternas partistyrelse[220] och väljs sedermera in av stämman.[221]

Utnämningen till överdirektör förvånar – inte minst då Svenonius i sin tidigare roll som finansregionråd i Stockholm lett planering och finansiering av det massiva Nya Karolinska-bygget, vars totalkostnad landade på omkring 22 miljarder skattekronor, kraftigt över de planerade 14,5 miljarderna.[222] Men det var inte bara inadekvat styrning och skenande byggkostnader som kritiserades.[223]

215 Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU20.
216 Moderaterna (2023). Partistämma 2023 Fyra års verksamhet. https://moderaterna.se/app/uploads/2023/09/Fyra-ars-verksamhet.pdf?
217 Regeringskansliet. (2022, 7 november). *CV Ulf Kristersson.*
218 Claesson, F. (2016, 5 december). Irene Svenonius (M) nytt finanslandstingsråd i Stockholm. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/irene-svenonius-m-nytt-finanslandstingsrad-i-stockholm?
219 Karlsson, P. (2017, 26 oktober). Kristerssons nya strategi – breddar M:s partiledning. *Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/2MbmR/kristersson-nya-strategi-breddar-ms-partiledning
220 Moderaterna. (2019, 2 september). *Irene Svenonius föreslås till ny ledamot av Moderaternas partistyrelse.* https://www.mynewsdesk.com/se/moderaterna-stockholms-lans-landsting/pressreleases/irene-svenonius-foereslaas-till-ny-ledamot-av-moderaternas-partistyrelse-2913233?
221 P4 Stockholm. (2019, 19 oktober). Irene Svenonius (M) invald i partistyrelsen. https://www.sverigesradio.se/artikel/7324922
222 Bergman, T. (2016, 1 december). Nya Karolinska kantat av kritik. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/nya-karolinska-kantat-av-kritik?
223 Grafström, M., Qvist, M., & Sundström, G., red. (2021). *Megaprojektet Nya Karolinska Solna. Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform.* Makadam.

Karolinska-projektet var kantat av skandaler, inte minst den jävssituation som uppdagades där Svenonius spelade en huvudroll. Dagens Nyheter avslöjade att Karolinska upphandlat konsultfirman Boston Consulting Group som fakturerat 257 miljoner kronor – men att det saknades underlag för en femtedel: 57 miljoner kronor.[224] Ansvarig för upphandlingarna var Irene Svenonius man, Jan Svenonius. Jan Svenonius lämnade sin tjänst dagen innan landstingsstyrelsen skulle fatta beslut om en jävsutredning.[225] Utredningen tillsattes och slog sedermera fast att Irene Svenonius gjort sig skyldig till jäv[226] när hon vid ett möte den 2 februari 2018 motsatt sig en extern granskning av konsult- och fakturahanteringen på Karolinska.[227]

Irene Svenonius har själv beskrivit sättet på vilket projektet genomfördes som ett stort politiskt misslyckande.[228]

Men alla var inte lika förvånade. Moderaterna, som sedan en tid tillbaka velat byta ut sitt toppnamn i regionen efter partiets dåliga opinionssiffror, hade sökt efter en reträttpost för att locka Svenonius att lämna Region Stockholm. Hon ska först ha erbjudits tjänsten som landshövding i Kalmar men avböjt med hänvisning till familjen.[229]

I stället skapas nu en roll på Statens fastighetsverk (SFV), inledningsvis med en månadslön på 110 000 kronor.[230]

Men det udda rekryteringsärendet stannar inte där. Normalt är det generaldirektören i en förvaltningsmyndighet, såsom Statens fastighetsverk, som leder och fördelar arbetsuppgifter inom den operativa verksamheten. Men när regeringen utser överdirektör Svenonius kommer utnämningen även med ett särskilt uppdrag: att avyttra delar av statens kulturarv. En lista på 37 fastighetsobjekt, varav 19 byggnadsminnen,[231] finns redan i myndighetens avyttringsplan.[232] Finansmarknadsminister Niklas Wykman (M) har tidigare varit tydlig med att SFV nu

224 Röstlund, L., & Gustafsson, A. (2018, 29 januari). Konsultfakturor på 57 miljoner saknar underlag. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sthlm/konsultfakturor-pa-57-miljoner-saknar-underlag/?

225 Gustafsson, A., & Röstlund, L. (2018, 20 februari). Jan Svenonius lämnar jobbet som Karolinskas upphandlingschef. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sthlm/jan-svenonius-lamnar-jobbet-som-karolinskas-upphandlingschef/?

226 Bergqvist, K. (2018, 2 mars). Landstingsråd var jävig. *Läkartidningen.* https://lakartidningen.se/nyheter/landstingsradet-var-javig/

227 SVT. (2018, 2 mars). *Irene Svenonius (M) jävig – detta har hänt.* https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/irene-svenonius-m-javig-detta-har-hant

228 Mellgren, F. (2019, 15 november). ”Stort misstag” – Svenonius medger fel i planen för NKS. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/6jeJX0/stort-misstag-svenonius-medger-fel-i-planen-for-nks

229 Nordenskiöld, T. (2023, 16 maj). Moderaternas drag för att peta Irene Svenonius. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/moderaternas-drag-vill-peta-omstridda-profilen/

230 Regeringen. (2024, 29 februari). *Anställning som överdirektör vid Statens fastighetsverk.* Regeringsbeslut. FI2024/00555.

231 Westrin, S. (2025, 28 augusti). Överdirektören avvisar kritiken: ”Del av kulturvärdet försvann när domstolen flyttade”. *Arkitekten.* https://arkitekten.se/nyheter/irene-svenonius-svarar-pa-kritiken-om-fastighetsverkets-utforsaljning/

232 Statens fastighetsverk. (2024, 12 december). *Avyttringsplan 2024.* https://www.sfv.se/myndigheten/om-myndigheten-sfv/pressrum-och-nyheter/nyheter/uppdaterad-avyttringsplan

måste få fart på försäljningen av kulturfastigheter,[233] och avyttringarna anges av honom inför KU även som ett av skälen till att SFV behöver en överdirektör.[234]

Om Svenonius track record kring fastighetsprojekt inte är så smickrande, så är meritlistan kring utförsäljningar desto mer omfattande. Efter att alliansen tog över makten i Stockholms stad 2006 genomfördes en lång rad så kallade ”avknoppningar”; verksamheter såldes av till privata aktörer, ofta till priser långt under marknadsvärdet. Inom det sociala området var Ulf Kristersson högsta ansvarig för agendan, som dåvarande socialborgarråd, och Irene Svenonius ansvarig för genomförandet, som dåvarande stadsdirektör. I ett uppmärksammat fall från den tiden köpte en förskolechef fyra förskolor för strax över 600 000 kronor. Ett år senare plockade personen ifråga ut 3,2 miljoner i vinst.[235]

I ett annat fall handlade det om utförsäljning av hemtjänstverksamhet. En verksamhet med 300 brukare och ett 40-tal anställda värderades aldrig före försäljningen. Prislappen stannade på 69 500 kronor, priset för de begagnade inventarierna – något som Regeringsrätten sedermera slog fast var ett brott mot kommunallagen: Stockholms stad hade genom sin hantering givit ett otillåtet ”riktat stöd” till företaget som köpte.[236] Även Statskontoret yttrade sig kring utförsäljningarna och menade att kommunen ”i princip [är] skyldig att agera så att högsta pris uppnås”.[237]

Trots kritiken fortsatte utförsäljningsfrenesin med argument som effektivitet och valfrihet när Svenonius tog över som finansregionråd i Region Stockholm. Bland annat såldes Bromma sjukhus med 100 vårdplatser till ett fastighetsbolag – mitt under coronapandemin.[238]

Här ledde alltså politiska beslut av en moderat majoritet till att enskilda personer berikade sig på det allmännas bekostnad, på tvärs med flera regelverk. Hur det kommer att gå när Statens fastighetsverk – med sin nya överdirektör i spetsen – genomför utförsäljningar av det statliga kulturarvet återstår att se. På listan står bland andra slotten Mälsåker, Tynnelsö och Salsta, men även strategiskt placerade Fårösunds fästning.[239] Riksantikvarieämbetet har avstyrkt planerna vad gäller Salsta, som myndigheten menar har ”synnerligen höga kulturhistoriska värden” som riskerar att minska om slottet lämnar statens ägo.[240]

233 Andersson, E. (2026, 18 januari). Oron: Sverige på väg att utplåna sin historia. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/K8vneM/statens-fastighetsverk-saljer-kulturarv-intressekonflikt-i-regeringen
234 Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU20, bilaga B Utfrågningar, s. 80.
235 Brink, B. (2009, 4 september). Förskola tog ut miljonvinst. *Svenska Dagbladet.* https://www.svd.se/a/5ef40844-73f2-3033-953e-97d9ce65e492/forskola-tog-ut-miljonvinst
236 Sveriges Radio. (2010, 2 oktober). Stockholm bröt mot lagen när verksamhet såldes. *Ekot.* https://www.sverigesradio.se/artikel/4063990?
237 Statskontoret. (2008). *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga aspekter och EG/EU-rättsliga aspekter.* Rapport 2008:10.
238 Röstlund, L., & Gustafsson, A. (2020, 31 mars). Region Stockholm säljer sjukhus mitt under coronakrisen. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sthlm/region-stockholm-saljer-sjukhus-mitt-under-coronakrisen/
239 Statens fastighetsverk. (2024, 12 december). *Avyttringsplan 2024.* https://www.sfv.se/myndigheten/om-myndigheten-sfv/pressrum-och-nyheter/nyheter/uppdaterad-avyttringsplan
240 Riksantikvarieämbetet. (2026, 28 april). *Föreslagen avyttring av det statliga byggnadsminnet Salsta slott, Salsta 1:5, Uppsala kommun, Uppsala län.* Yttrande. Diarienummer: RAÄ-2025-1577. https://www.raa.se/app/uploads/2026/04/Yttrande-Salsta-slott-RAA-2025-1577.pdf

Rekryteringen av Svenonius till SFV anmäldes till konstitutionsutskottet den 31 januari 2025,[241] och granskningen gav vid handen att tidigare rekryteringar av överdirektörer skett med öppen annonsering i två tredjedelar av fallen och utan öppen annonsering i en tredjedel av fallen. Wykman bedyrar i utfrågningen att personliga kopplingar saknas:

> Nej, jag och Iréne Svenonius har ingen privat relation. Vi umgås inte privat. Självklart har vi träffats vid ett flertal tillfällen genom vårt partiarbete och i en del andra, privata sammanhang via människor vi känner i partiet. … deltagit vid samma begravning och något bröllop och så – via personer vi båda känner i partiet. Men vi umgås inte privat.Vi har ingen privat relation.
>
> **Niklas Wykman under utfrågning i konstitutionsutskottet, 24 april 2025**

Även om formuleringarna är försiktiga konstaterar konstitutionsutskottet att ”beslutsordningen med ärenden ’utom listan’ endast bör användas i verkliga undantagsfall”.[242]

Vad betyder det?

Enligt de beredningskrav som gäller för regeringen (RF 7:2) ska ”behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter”. Synpunkter från ledningsgruppen och hela styrelsen för SFV inhämtades aldrig inför att tjänsten inrättades, vilket väcker frågan om beredningen var tillräcklig enligt RF 7:2.

Rekryteringen, som genomfördes utan öppen konkurrens och med mycket begränsad insyn, väcker frågor om hur väl regeringens agerande stämmer överens med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna. Den illustrerar också betydelsen av offentlighet och insyn vid utnämningar till höga statliga befattningar. När politiker uppfattas ha särskilt goda möjligheter att få tillgång till attraktiva, välbetalda tjänstemannaroller inom staten – som andra, eventuellt mer välmeriterade personer aldrig ges en möjlighet att konkurrera om – riskerar tilliten till det statliga utnämningssystemet att försvagas. Blotta misstanken om att en regering ägnar sig åt vänskapskorruption är skadlig för medborgarnas förtroende för staten.

Kravet på sakliga och opartiska tillsättningsprocesser är absolut. Det är inget som regeringen kan välja bort. Att inte konkurrensutsätta tjänster innebär att det är omöjligt att veta om det hade funnits en mer lämplig kandidat. Här finns det en besvärande tradition i Sverige när det gäller tillsättning av de allra högsta cheferna. Och när tillsättningen samtidigt rör långvariga partikamrater aktualiseras frågor om opartiskhet och om de personliga och partipolitiska relationerna

241 Riksdagen. (2025, 31 januari). KU-anmälan 2024/25:36 (1005-2024/25) av Karin Rågsjö (V). *Granskning av regeringens inrättande av tjänsten som överdirektör vid Statens fastighetsverk.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-regeringens-inrattande-av-tjansten_hca1dnr1005/?

242 Riksdagen. (2025, 5 juni). *Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU20.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/granskningsbetankande_hc01ku20/html/?

i fallet kan ge upphov till sådana överväganden som normalt förknippas med delikatessjäv enligt 16 § förvaltningslagen. Förfarandet kan ses som olämpligt utifrån hur allmänheten kan uppfatta saken.

En politisering av högre tjänstemannabefattningar innebär inte bara en risk att meriter får mindre betydelse vid rekryteringar. Den förändrar också relationen mellan politiker och tjänstemän. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att myndighetschefer och andra högre tjänstemän, när de väl utsetts, ska kunna ge regeringen professionella och självständiga råd. Om ledande tjänstemän i allt högre grad rekryteras direkt från den aktiva partipolitiken finns en risk att uppfattningen om tjänstemannarollens självständighet försvagas. En myndighetschef kan ha svårare att säga emot en minister eller statsminister som tidigare varit partikollega, och som medverkat till rekryteringen till en hög, välbetald tjänst, än någon som saknar sådana personliga och politiska band och som rekryterats genom en mer öppen och konkurrensutsatt process.

Här finns en betydande risk att allmänheten uppfattar att en liten krets yrkespolitiker stöttar varandra.

Även om inga otillbörliga handlingar förekommer kan alltså misstankar om att personliga relationer påverkar offentliga utnämningar vara skadliga för förtroendet för staten. För en offentlig förvaltning är det inte tillräckligt att beslut fattas korrekt; de måste också framstå som sakliga och opartiska. Försiktighet och omdöme är centrala personliga egenskaper som varje högt uppsatt politiker måste besitta.

Fler fall där utnämningsmakten utövats så att grundlagsprinciperna utmanats

Februari 2025: Anna Starbrink (L) får toppjobb. Regeringen utser Anna Starbrink (L) till ny överdirektör på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. 56 tungt meriterade personer hade sökt jobbet. Men jobbet går ändå till L-toppen Anna Starbrink, bara en vecka efter att hon skickat in sin ansökan – vilket dessutom var nio månader efter att den formella ansökningstiden gått ut.[243]

» *Sättet att rekrytera på väcker frågor om hur väl meritprincipens och objektivitetsprincipens krav på saklighet kommit till uttryck i processen. Det är svårt att avgöra om den mest meriterade och för tjänsten mest lämpade personen fick jobbet, samtidigt som andra kandidater inte fick samma möjlighet som Anna Starbrink att konkurrera om tjänsten.*

Februari 2025: Tjänster rekryteras via Ipad bakom låst dörr. Dagens Nyheter avslöjar att Regeringskansliet rekryterat en lång rad tjänster via annons på en Ipad, som bara kan nås av dem som kommer in bakom en låst dörr till regeringsbyggnaderna.

» *Förfarandet väcker frågor om saklighet och likabehandling, eftersom det blir svårt att avgöra om de mest meriterade och för tjänsterna mest lämpade personerna fått tjänsterna och eftersom alla potentiella kandidater inte fått samma möjlighet att konkurrera om dem. Förfarandet kan också sägas stå i spänning med de värden om öppenhet och insyn som offentlighetsprincipen syftar till att främja. När lediga statliga tjänster annonseras på ett sätt som i praktiken endast gör dem synliga för personer som redan befinner sig inne i Regeringskansliet eller besöker det begränsas möjligheterna för såväl potentiella sökande som allmänhet och medier att få kännedom om och granska rekryteringsprocesserna.*

26 februari 2026: Sidas generaldirektör får gå. Efter att biståndsminister Benjamin Dousa (M) öppet kritiserat myndigheten Sida, bland annat för att biståndsmedel ska ha använts av terrorstämplade Hamas för att utbilda poliser[244] och Mattias Karlsson (SD) kallat det hela för en ”nationell skandal”, meddelar plötsligt regeringen att den efter samråd med generaldirektör Jakob Granit beslutat att han lämnar sitt uppdrag i förtid.[245] Vikarierande generaldirektör blir Sidas överdirektör Hanna Hellquist, tidigare statssekreterare (M) hos Gunilla Carlsson (M) under hennes

243 Rogvall, F., & Holmqvist, A. (2025, 26 februari). L-toppen fick toppjobb direkt efter ansökan. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/sverige/l-toppen-fick-toppjobb-direkt-efter-ansokan/?
244 SVT Nyheter. (2025, 25 oktober). Benjamin Dousa: Bistånd gick till organisation nära Hamas. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/benjamin-dousa-bistand-gick-till-organisation-nara-hamas
245 Regeringen. (2026, 26 februari). *Förändringar i Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes ledning.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/02/forandringar-i-styrelsen-for-internationellt-utvecklingssamarbetes-ledning/

tid som biståndsminister (2006–2013). Som vikarierande generaldirektör får Hanna Hellquist än en gång en nära arbetsrelation till Carlsson, som vid den här tiden är styrelseordförande för Sida. Samtidigt lovar regeringen att ”[e]n ny ordinarie generaldirektör kommer att rekryteras i en öppen ansökningsprocess enligt gängse rutiner.” Men det blir inga överraskningar – regeringen utser Hanna Hellquist till ordinarie generaldirektör den 18 juni 2026.[246]

» *Generaldirektörer anställs normalt på två gånger tre år; här lämnar myndighetschefen i halvtid och ersätts med en tidigare M-politiker. Avsättningen kommer efter ett antal politiska affärer, där regeringen utövat påtryckningar mot Sida för att få sin vilja igenom. Tidpunkten och omständigheterna kring beslutet – med påstötningar om att förändra regelverken så att Sverigedemokraternas biståndsorgan Hepatica kunde få mångmiljonbelopp i stöd samt Sidas kritik mot att biståndsmedel ges till en korrupt regim i Somalia i utbyte mot löfte om att acceptera tvångsutvisade – riskerar att ge upphov till spekulationer om att relationen mellan myndighetsledningen och den politiska ledningen spelat en roll för förändringen.*

Regeringen valde att ersätta myndighetschefen med en person med tydlig politisk bakgrund och tidigare nära kopplingar till den politiska ledning som ansvarat för biståndspolitiken, och som dessutom tidigare, i sin roll som Carlssons statssekreterare, tillhört en politisk ledning som drivit en mycket tuff linje mot Sida.[247]

13 februari 2023: Ribbenvik får gå. När Mikael Ribbenviks förordnande som generaldirektör för Migrationsverket löpte ut våren 2023 valde regeringen att inte förlänga det.[248] Rent formellt var agerandet okontroversiellt. Regeringen har full rätt att utse en ny generaldirektör när förordnandet löper ut. Ribbenvik hade dessutom varit generaldirektör i närmare sju år. Mer problematiska var de omständigheter som omgav beslutet. Migrationsminister Maria Malmer Stenergard motiverade chefsbytet med att migrationspolitiken stod inför en omfattande omläggning.[249] Mer uppseendeväckande var sverigedemokraten Björn Söders uttalande, som välkomnade beskedet med orden: ”Dags att städa upp i Myndighetssverige. Bort med asylaktivister från Verket.”[250] Uttalandet gav intrycket att Söder inte betraktade Ribbenvik som en professionell ämbetsman som kunde förväntas lojalt genomföra den politik som den nya regeringen beslutat, utan som företrädare för en politisk linje som den nya majoriteten ville bort från.

246 Regeringen. (2026, 18 juni). *Ny generaldirektör utsedd för Sida.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/06/ny-generaldirektor-utsedd-for-styrelsen-for-internationellt-utvecklingssamarbete/
247 Sundström, G. (2022). *Brutet förvaltningskontrakt – metastyrning av svensk biståndsförvaltning.* Studentlitteratur.
248 Yohannes, S. (2023, 13 februari). Migrationsverkets chef Mikael Ribbenvik lämnar sitt uppdrag. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverkets-chef-lamnar-sitt-uppdrag?
249 Nilsson, E. & Lindholm, A. (2023, 13 februari). Ribbenvik får lämna: ”Jättekonstig dag”, *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/76Ryj9/migrationsverkets-gd-lamnar-sin-post
250 Aghamn, A. (2023, 14 februari). Efter petningen: SD kallar Migrationsverkets generaldirektör till utskott. *SVT.se.*

Några belägg för att Ribbenvik hade agerat, eller kunde förväntas agera, osakligt presenterade dock inte Söder.

» *Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är detta problematiskt. Myndighetschefer ska kunna tjäna regeringar med olika politisk färg. När ett regeringsskifte och en förändrad politik förknippas med behovet av att byta ut myndighetschefer riskerar gränsen mellan politisk och professionell lojalitet att suddas ut. Även ett fullt lagligt användande av utnämningsmakten kan därför vara olämpligt om omständigheterna skapar misstanken att politisk följsamhet väger tyngre än professionell kompetens. I förlängningen kan sådana misstankar skada förtroendet både för regeringens utnämningsmakt och för statsförvaltningens politiska opartiskhet – och därmed för de värden som objektivitetsprincipen är avsedd att värna.*

Hur kan vi stärka demokratin utifrån utnämningsmakten?

Flera aspekter på utnämningsmakten och hur den har utövats av nuvarande regering känns igen från tidigare regeringar. Det framstår inte som om detta är den del av regeringens maktutövning där skymningsläget är som mörkast. Det finns emellertid inslag som oroar – som det faktum att flera metoder har använts som i forskningen om demokratisk tillbakagång beskrivits som återkommande verktyg för att stärka den politiska kontrollen över förvaltningen. Inte minst när regeringen genom återkommande uttalanden bidrar till att ifrågasätta opolitiska tjänstepersoners roll och legitimitet och i hur den strategiskt omdanar ledningsformer i syfte att stärka kontrollen över förvaltningen. Här blir relationen mellan regeringen och de högsta cheferna i förvaltningen avgörande.

Den statliga arbetsgivarpolitiken ska präglas av den statliga värdegrunden som säkerställer rättssäkerhet, opartiskhet och effektivitet – men även av meritbaserad rekrytering och en god samverkan med arbetsmarknadens parter. Att det här inte bara stannar vid teori och tomma ord är grundläggande för det statliga arbetsgivarvarumärket, för att talanger ska vilja söka sig till statliga tjänster framgent. Men i slutändan handlar det även om tilliten till regeringsmakten som sådan. Ju fler rekryteringar som uppfattas som personligt eller politiskt motiverade, desto större risk för minskat förtroende.

Del 3 i rapportserien *Skymningsläge* visar att regeringens användning av utnämningsmakten vid flera tillfällen har väckt berättigade frågor om hur grundlagens principer om saklighet, opartiskhet och god förvaltning kommit till uttryck i praktiken. Etablerade procedurer har satts åt sidan eller omtolkats, påstådd brådska har fått motivera avsteg från etablerade procedurer och personer ur den egna politiska kretsen har anställts på grunder som varit tveksamma och långt ifrån transparenta. Att också tidigare regeringar har missbrukat eller tänjt

på utnämningsmakten gör inte saken mindre problematisk. Andras övertramp är inget försvar för de egna.

Har regeringen agerat pragmatiskt? Absolut. Genom att anställa en person vars prestationer är kända elimineras en del av den osäkerhet som kan rymmas i en rekrytering. Har regeringen agerat förtroendeskapande? Knappast.

Dessutom riskerar en byråkrati där partipolitisk lojalitet uppfattas väga tyngre än professionell kompetens att försvaga förvaltningens självständighet och allmänhetens förtroende för dess opartiskhet.[251]

Alla är nog överens om betydelsen av ett bibehållet starkt förtroende för demokratins institutioner – och inte minst för regeringen – som landets högsta exekutiva ledning. Det är därför av vikt att vi ser över de sprickor i demokratibygget som är möjliga att skönja.

Vilka reformer tycker vi då skulle behöva debatteras framöver för att utnämningsmakten inte ska kunna bli ett vapen som vänds mot demokratin? Nedan följer ett antal frågor som väckts under arbetets gång – och som kanske kan bli bränsle för en konstruktiv diskussion:

- *Är det dags att luckra upp den stränga sekretessen som omgärdar tillsättningar av de högsta statliga cheferna? Processen skulle kunna vara offentlig, även om namnen inte är det: hur många sökte – hur många blev slutkandidater, vilka kunskaper/meriter/erfarenheter avgjorde?*
- *Bör det adderas någon kontrollinstans som regeringen måste passera när de önskar utnämna partikamrater till topptjänster? En oberoende nämnd som granskar tillsättningar och avsättningar som misstänks ha partipolitiska skäl? Bör denna nämnd granska alla tillsättningar?*
- *Bör det ställas krav på att regeringen inför en sådan nämnd redovisar sakskäl bakom beslut att skilja höga tjänstemän från deras anställningar i förtid?*
- *Kan riksdagen få en starkare roll när regeringen vill ändra regelverk som berör höga offentliga tjänstemäns anställningar? Vi vet från forskningen att autokratiska krafter ofta genomför omfattande utrensningar i tjänstemannaleden av vad man uppfattar som en politisk opposition. Bör någon extra spärr införas för plötsliga avsättningar?*
- *Bör granskningar av regeringen utföras av en oberoende instans? Nu riktar JO allvarlig kritik mot rekryteringar för att grundlagens krav inte har efterlevts – när det gäller en myndighetschef – samtidigt som regeringen kommer undan kritik från KU för ett liknande förfaringssätt.*

251 Huber, J. D., & Ting, M. M. (2021). Civil Service and Patronage in Bureaucracies. *The Journal of Politics*, 83(3).

- *Bör förflyttningsinstitutet*[252] *ses över så att regeringen inte kan flytta på verkschefer med svepande formuleringar om att det är för verksamhetens bästa? Bör det åtminstone införas krav på att regeringen inför oberoende instans utförligt redogör för skälen till att flytta på en verkschef?*
- *Bör förflyttningsinstitutet ersättas med ett avgångsvederlag så att verkschefer inte hamnar på ”elefantkyrkogården”, där de får svårt att uttala sig om varför de har blivit förflyttade eftersom de fortfarande står i ett beroendeförhållande till och avlönas av regeringen?*
- *Bör det införas ekonomiska eller institutionella kostnader för förtida avsättningar där regeringen inte redovisar tydliga sakskäl?*
- *Bör det införas någon form av karenstid innan politiker kan tillträda roller som opolitiska tjänstemän? Bör en sådan regel åtminstone införas när det handlar om förflyttningar nom samma sakpolitiska område?*

Oavsett vägval tror vi att det är nödvändigt att se över såväl regelverk som praxis. De fall som diskuteras i rapporten illustrerar att dagens institutionella skydd kan vara otillräckliga om en framtida regering skulle välja att använda utnämningsmakten betydligt mer offensivt än vad som hittills varit fallet, exempelvis på så sätt som har skett i Polen och som för närvarande sker i USA. I Polen visade den konstitutionella domstolen fram till 2016 att den kunde bromsa grundlagsvidriga initiativ.[253]

En regering med långtgående rättigheter att ohämmat kunna göra sig av med tjänstemän – som kanske just genom att försvara lagarna gjort sig oönskade – kan verkligen skada landet i grunden.

Så länge praktiker delvis bygger på gentlemannaöverenskommelser är systemet bräckligt. Forskare har pekat på vikten av breda, parlamentariska överenskommelser där alla förbinder sig att verka för det allmännas bästa.[254] Och inte för sitt eget eller närståendes bästa.

***

Världen är mitt i en rörelse i riktning mot autokratisering som kan vara svår att förstå. Varför väljer människor självmant att underordna sig en stark ledare, som begränsar deras fri- och rättigheter? En tes – med viss koppling till utnämningsmakten – har förts fram av den amerikansk-polska journalisten och författaren Anne Applebaum: Demokratin och rättsstaten har aldrig gynnat de mindre

252 Förflyttningsinstitutet innebär att regeringen enligt lagen om offentlig anställning (LOA, SFS 1994:260, 33 § andra stycket) kan förflytta en tidsbesgränsat anställd chef för en myndighet direkt under regeringen till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa, utan att anställningen därmed upphör.

253 Stanley, B. (2016). Confrontation by Default and Confrontation by Design: Strategic and Institutional Responses to Poland’s Populist Coalition Government. *Democratization*, 23(2), 263-282.

254 Huber, J. D, & Ting, M. M. (2021). Civil Service and Patronage in Bureaucracies. *The Journal of Politics*, 83(3).

framgångsrika i befolkningen. De känner inte att de klarar sig i den meritokratiska konkurrensen och ser hellre ett system där de – oavsett låg utbildningsnivå eller låga ambitioner – kan ta sig fram bara genom att lova lojalitet till den som råkar ha makten för tillfället.[255]

Om meritokratin inte omfamnas som ett verktyg för att bygga positiv utveckling, då är det också en faktor som bidrar till skymningsmörkret. Men det är vår förhoppning att Sverige med sin höga utbildningsnivå och starka förtroende för demokratins institutioner inte ska behöva falla i den autokratiska, polariserande fällan. Vi behöver inte koppla meritokrati till en korrupt elit som måste bekämpas. Vi behöver inte placera de skickliga och förtjänstfulla byråkraterna i motståndarlägret. Det handlar inte om ”vi” och ”dom”. Vi kan se de välutbildade, kunniga och erfarna som en styrka. Alla som arbetar för demokratin spelar i samma lag.

Vi kan i stället investera våra krafter – politiker, tjänstemän, akademiker, civilsamhällesaktörer, opinionsbildare och medborgare – i riktning mot en ännu solidare svensk demokrati. Och vi kan göra det tillsammans.

255 Applebaum, A. (2018, 6 oktober). *A Warning from Europe: The Worst is Yet to Come.* https://www.anneapplebaum.com/2018/10/06/a-warning-from-europe-the-worst-is-yet-to-come/?