SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Anette Novak
Göran Sundström

arena

Anette Novak
Journalist och tidigare myndighetschef
Foto: Jacob Nordström

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

arena

Akademikerförbundet SSR

Projektet är ett samarbete mellan Arena och Akademikerförbundet SSR

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

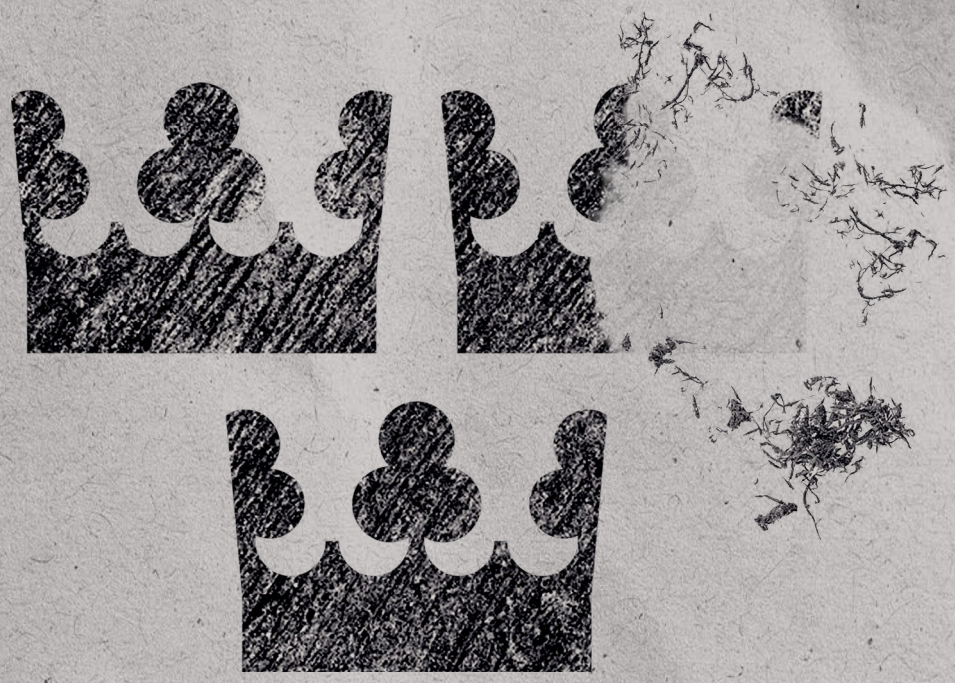
Innehåll

Skymningsläge Del 1. Normgivningsmakten..... 8
Inledning..... 8
Vad lagen är till för..... 9
Lagarnas normbildande kraft..... 12
Försvaret av lagen..... 14
Den statliga värdegrunden..... 17
Försvagat försvar..... 18
Fallstudie 1. Vandelslagen..... 23
Vad har hänt?..... 23
Vad betyder det?..... 29
Fallstudie 2. Skärpta straff..... 32
Vad har hänt?..... 32
Vad betyder det?..... 43
Fallstudie 3. Barn i fängelse..... 45
Vad har hänt?..... 45
Vad betyder det?..... 51
Fallstudie 4: Hepatica-affären..... 53
Vad har hänt?..... 53
Vad betyder det?..... 55
Några andra fall som är svåra att förena med grundlagsprinciperna..... 57
Hur kan vi stärka demokratin utifrån normgivningsmakten?..... 62

Skymningsläge Del 2. Organisationsmakten..... 68
Inledning..... 68
Vad innebär organisationsmakten?..... 71
Hur har organisationsmakten utövats 2022–2026?..... 75
Fallstudie 1. Sammanslagning av ArkDes, Statens konstråd och Moderna museet..... 85
Vad har hänt?..... 85
Vad betyder det?..... 90
Fallstudie 2.Sammanslagning av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret..... 93
Vad har hänt?..... 93
Vad betyder det?..... 97
Fallstudie 3. Sammanslagning av Digg och PTS..... 99
Vad har hänt?..... 99
Vad betyder det?..... 101
Några andra fall där grundlagsprinciperna utmanats när organisationsmakten utövats..... 102
Hur kan vi stärka demokratin utifrån organisationsmakten?..... 105

Skymningsläge Del 3. Utnämningsmakten 110
Inledning..... 110
Vad är utnämningsmakten? 111
Hur har utnämningsmakten utövats 2022–2026? 122
Fallstudie 1: Henrik Landerholm utnämns till nationell säkerhetsrådgivare 130
Vad har hänt? 130
Vad betyder det?..... 140
Fallstudie 2. Regeringen byter ut universitetsstyrelserna 142
Vad har hänt? 142
Vad betyder det?..... 143
Fallstudie 3: Tidigare moderatledaren Anna Kinberg Batra bådeutses och sparkas från landshövdingeposten i Stockholms län..... 145
Vad har hänt? 145
Vad betyder det?..... 150
Fallstudie 4: M-politikern Irene Svenonius får en nyinrättad tjänst som överdirektör på Statens fastighetsverk – innan den ens finns 152
Vad har hänt? 152
Vad betyder det?..... 156
Fler fall där utnämningsmakten utövats så att grundlagsprinciperna utmanats..... 158
Hur kan vi stärka demokratin utifrån utnämningsmakten? 160

Skymningsläge Del 4: Finansmakten..... 166
Inledning..... 166
Vad är finansmakten?..... 171
Hur har finansmakten utövats 2022–2026?..... 178
Fallstudie 1: Somaliamiljonerna 185
Vad har hänt? 185
Vad betyder det? 189
Fallstudie 2. Priset vid pumpen 191
Vad har hänt? 191
Vad betyder det?..... 195
Fallstudie 3: Kraftigt minskade anslag till folkbildningen 198
Vad har hänt? 198
Vad betyder det?..... 204
Fler fall där finansmakten utövats så att grundlagsprinciperna utmanats 207
Hur kan vi stärka demokratin utifrån finansmakten?..... 217



SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 1. Normgivningsmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena

Skymningsläge
Del 1. Normgivningsmakten

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

Inledning

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

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

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

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

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

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

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

Vad lagen är till för

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

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

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

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

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

5 RF 1 kap. 2 §.

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

7 RF 1 kap. 2 §.

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

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

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

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

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

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

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

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

Om så är fallet utmanas samhällskontraktet i grunden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lagarnas normbildande kraft

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Försvaret av lagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den statliga värdegrunden

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

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

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

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

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

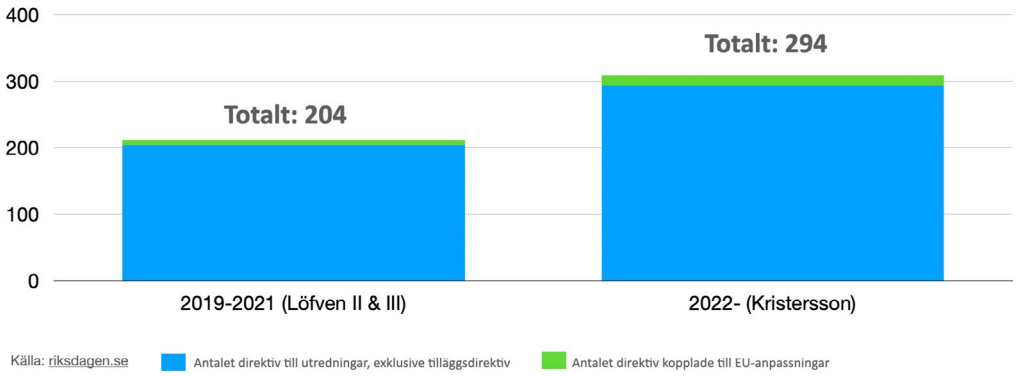
> Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”[47]

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

Försvagat försvar

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

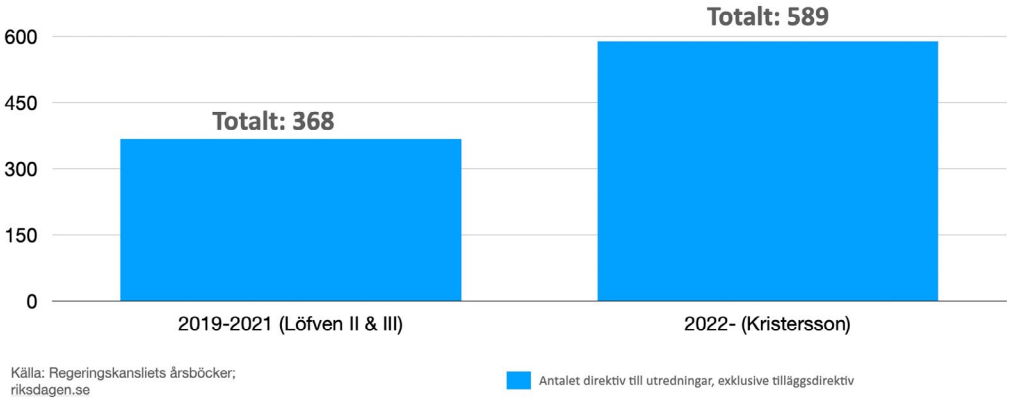
Regeringen Kristersson har fram till och med den 7 juli 2026 tillsatt 294 utredningar.[48] Detta är en kraftig ökning jämfört med den andra och tredje regeringen Löfven[49] som tillsatte 204 utredningar. Perioderna är emellertid inte helt jämförbara, då Löfven-regeringarnas tid vid makten är kortare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



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

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

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



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

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

Riksdagen extrainkallas i augusti

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

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

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

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

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

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

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

Regeringen Löfvens titlar domineras av ord som

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

Regeringen Kristerssons titlar domineras av ord som

- bekämpa
- kontroll
- motverka
- skärpta
- brott

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fallstudie 1. Vandelslagen

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

Vad har hänt?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

75 Prop. 2025/26:264.

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

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

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

Sweden votes to back laws reinforcing its immigration crackdown

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

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

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

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

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

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

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

Vad betyder det?

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

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

Hur kan det här ta sig konkreta uttryck framöver?

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

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

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

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

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

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

Kristersson om våldsvågen: ”Det handlar mycket om invandring”

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

1 februari 2025 · Uppdaterad: 4 februari 2025

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

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

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

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

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

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

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

82 RF 2 kap. 10 §.

Fallstudie 2. Skärpta straff

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

Vad har hänt?

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

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

Ett axplock:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bara för att nämna några av alla nyheter.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samma linje företräds bland andra av Stockholms stad:

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

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

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

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

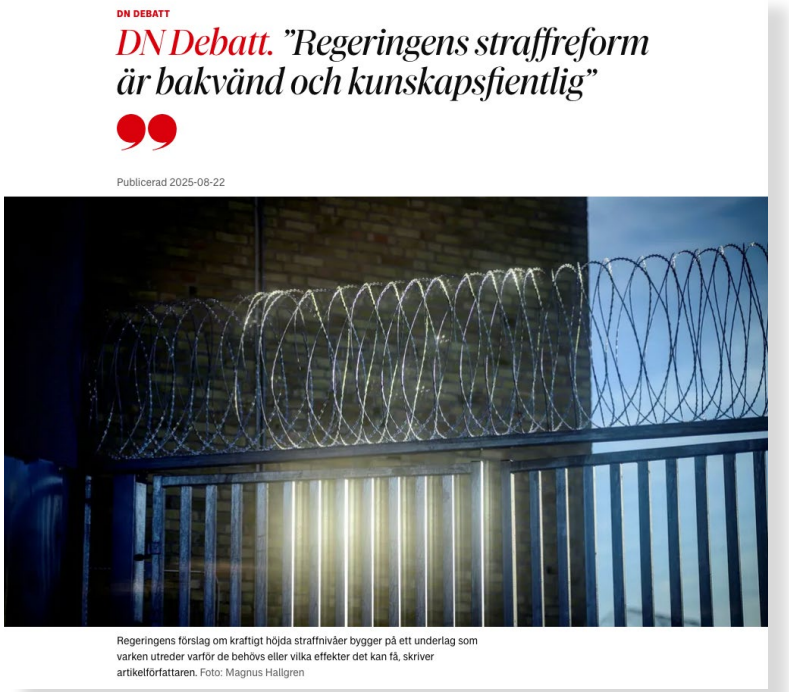
> Det finns en risk att brottsofferperspektivet reduceras till ett retoriskt stöd för repressionshöjning utan att detta leder till faktiska förbättringar för de som utsatts.[107]
>
> **Brottsofferjouren Sverige, 8 oktober 2025**

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

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

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

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



DN DEBATT

DN Debatt. ”Regeringens straffreform är bakvänd och kunskapsfientlig”

Publicerad 2025-08-22

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vad betyder det?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Debatt | Debatten om kriminalitet

”Regeringen måste lyssna på Lagrådet”

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

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

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

Fallstudie 3. Barn i fängelse

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

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

Vad har hänt?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ett par veckor senare går förslagen ut på remiss till 126 remissinstanser.[137] Kritiken låter inte vänta på sig. Barnombudsmannen ”ser med stor oro på detta förslag” som myndigheten menar riskerar att urholka den straffrättsliga särbehandlingen av barn och pekar på hur förslagen bryter mot objektivitetsprincipen:

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

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

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

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

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

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

137 Regeringen. (2025, 13 februari). *Remiss av SOU 2025:11 Straffbarhetsåldern*. Diarienummer: Ju2025/26:00206. https://regeringen.se/remisser/2025/02/remiss-av-straffbarhetsaldern-sou-202511/?
138 Barnombudsmannen. (2025, 8 maj). *Betänkandet SOU 2025:11 Straffbarhetsåldern*.
139 Bris. (2025, 13 maj). *Bris yttrande över utredningen Straffbarhetsåldern, SOU 2025:11*.
140 Institutet för mänskliga rättigheter. (2025, 25 april). *Remissvar Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*
141 UNICEF. (2014, 4 februari). *Barnkonventionen.* https://unicef.se/barnkonventionen
142 Lag 2018: 1197 om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som började gälla 1 januari 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197/
143 Justitieombudsmannen. (2025, 9 maj). *Yttrande över betänkande Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*
144 Hovrätten för västra Sverige. (2025, 12 maj). *Yttrande över slutbetänkandet Straffbarhetsåldern (SOU 2025:11).*

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

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

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

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

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

Pressmeddelande från Justitiedepartementet

Pressträff om skärpta regler för unga brottslingar

Publicerad 16 april 2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vad betyder det?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fallstudie 4: Hepatica-affären

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

Vad har hänt?

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

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

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

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

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

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

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

162 Sidas årsredovisningar, 2024–2025.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vad betyder det?

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

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

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

KU uttryckte det såhär redan 2012:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Några andra fall som är svåra att förena med grundlagsprinciperna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hur kan vi stärka demokratin utifrån normgivningsmakten?

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

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

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

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

Hur långt på den här vägen har Sverige kommit?

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

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

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

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

***

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

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

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

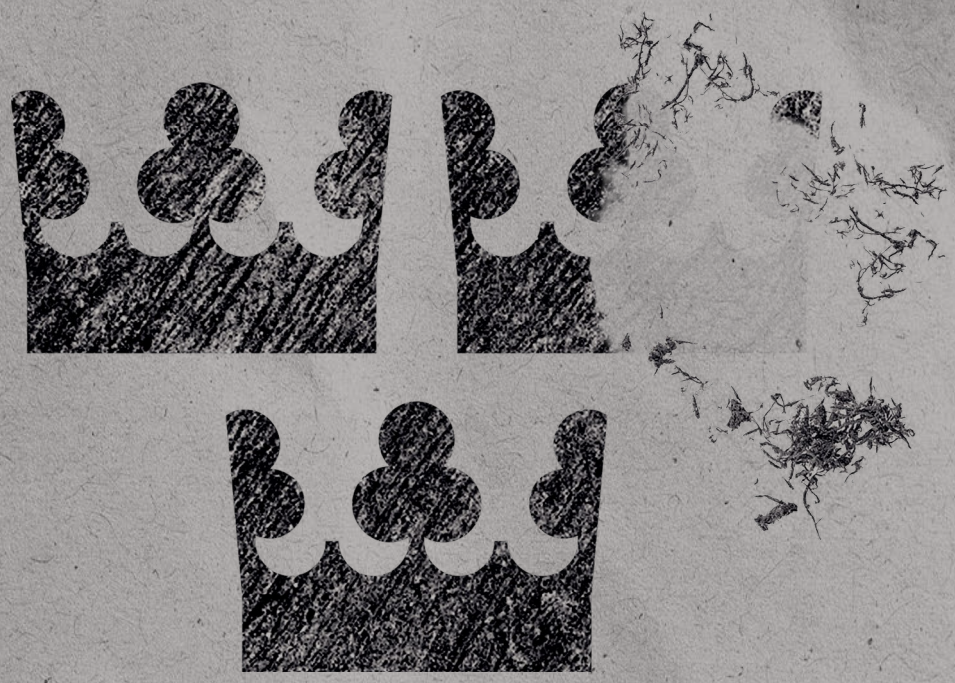
204 Förslaget i SOU 2023:12, som leddes av Högsta domstolens ordförande Anders Eka, har redan godtagits i riksdagen genom ett beslut. Ett andra identiskt beslut förväntas fattas efter valet 2026.

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

Att demokratin och lagstiftningsprocessen behöver utvecklas är dock tydligt.

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

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



SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 2. Organisationsmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena

Skymningsläge
Del 2. Organisationsmakten

> Man behöver inte hålla allt för sant, man behöver bara hålla det för nödvändigt.[1]
>
> **Franz Kafka**

Inledning

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Så lyder de första orden och portalparagrafen i Regeringsformen. Dessa ord kan sägas utgöra grundbulten för svensk demokrati.

Men även om folket utövar sin makt och väljer att en viss politisk uppställning ska leda dem innebär det inte att de folkvalda har oinskränkt makt under mandatperioden. Det finns gränser. Regeringen måste följa lagar och regelverk och dela makten med riksdagen, myndigheter och domstolar.

Möjligheterna för en regering som inom lagens råmärken önskar genomdriva mycket kraftfulla förändringar är emellertid ändå många. Vi har i denna rapportserie tidigare lyft normgivningsmakten (del 1), rätten att utfärda bindande lagar och regler, en rätt som delas mellan regering och riksdag men där regeringen i hög grad sätter agendan. En makt som också utövas genom politiska företrädares ledarskap: hur våra folkvalda beter sig och hur de uttrycker sig om vissa grupper.

Ett annat viktigt verktyg i verktygslådan som vi fokuserar på i del 2 är organisationsmakten: regeringens privilegium att besluta hur staten ska vara organiserad.

Den här makten har intresserat statsvetare i alla tider. Inte minst för att den är så central. En väl organiserad statsapparat har av forskningen kopplats till förmågan att producera välfärd.[2] Kort sagt: ju bättre organisation, desto bättre verksamhet för skattepengarna. Den som kontrollerar statens organisation kan därigenom i stor utsträckning styra resultaten – utan att bryta mot regelverket eller använda tvång.[3]

Den grekiske filosofen Platon såg idealsamhället som en välordnad organisation där varje grupp hade en tydlig, avgränsad funktion – och där makten utövades av personer med inte bara kunskap utan även öga för det gemensamma bästa.

1 Kafka, F. (1925, postum utgivning). *Processen.* (översättning: Karl Vennberg, 1945). Wahlström & Widstrand.
2 Egeberg, M., & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance.* Oxford University Press; Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State.* The Organizational Dimension of Governance. Oxford; Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 3:e upplagan, SNS; North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press.
3 Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Red.; E. Fischoff et al., Övers.). Bedminster Press. (Originalverket publicerat 1921).

Starkt förenklat var den ideale härskaren en altruist, vars kunskaper gjorde honom bäst lämpad att styra.[4] Ja, ”honom”, för på den tiden var det alltid en man.

När svenske rikskanslern Axel Oxenstierna på 1600-talet lade grunden för den svenska statsförvaltningens organisation, bland annat genom en ny länsindelning, centrala ämbetsverk och domstolar, byggde han den delvis på principer om ansvarsspridning och på utbildade ämbetsmän; tjänster tillsattes nu i allt högre grad utifrån kompetens och duglighet snarare än klantänkande (att någon tillhörde rätt familj).[5]

Att det leder fel när en liten skara har all makt var en bärande tanke när de tidiga demokratierna utvecklades. Upplysningsfilosofen Charles de Secondat de Montesquieu anses av många ha varit den som utvecklade maktdelningsprincipen vidare: att den offentliga makten skulle delas mellan den verkställande makten (vanligen regeringen), den lagstiftande (vanligen parlamentet) och den dömande (vanligen domstolar).[6]

Kunskapsbaserad förvaltning ihop med makt- och ansvarsfördelning är i dag grundstenar i de allra flesta liberala demokratier. Instanserna ska vara oberoende. Beslut ska fattas på sakliga, objektiva grunder. Detta har med tiden lett till en professionalisering av det offentliga som i sin tur resulterat i att de folkvalda politikerna blivit beroende av sina expertorganisationer och tjänstepersonerna i dessa. Men det är inte ett beroende utan gnissel, som vi snart ska se.

Den statliga administrationen kallas ibland för byråkratin – ett ord som många associerar med negativa fenomen som tröghet och paragrafrytteri.[7] Ett oförklarligt, segt maskineri som mal på med sina avgöranden, oavsett vad vanligt folk anser vara rimligt och rätt.

Men om vi sätter på oss andra glasögon kan denna frustrerande, trögrörliga byråkrati också ses som en garant för kvalitet och rättssäkerhet: ett pålitligt system som nogsamt ser till att alla demokratiskt beslutade regler och principer följs. En organisation befolkad av experter på vart och vartenda område: kompetenta och oförvitliga tjänstepersoner som säkerställer att alla ärenden blir korrekt hanterade, att alla människor blir behandlade med respekt och enligt samma principer.

Helt enkelt en organisation folk kan lita på. Vilket, enligt idén om samhällskontraktet, är helt avgörande för att folket ska följa de lagar och regler som de folkvalda politikerna beslutar om.

Om vi blickar över Atlanten, så ser vi att det är just argumenten att byråkratin är stelbent och kostsam som företrädare för den amerikanska administrationen använt sig av när de skjutit in sig på misshagliga statliga verksamheter.[8] Det är här

4 Platon. (2017). *Staten* (J. Stolpe, ö.). Atlantis. (Originalverket skrivet ca 380 f.Kr.)
5 Berglöf, E. m.fl. (2024). *På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete.* Finandepartementet, kap. 2.
6 Montesquieu, C. L. S. (1998). *Om lagarnas anda.* (Övers. D. Lagerberg). Norstedts. (Originalverket *De l'Esprit des Loix* publicerat 1748.)
7 Styhre, A. (2012). *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare.* Liber.
8 Vita huset. (2025, 14 mars). *Continuing the Reduction of the Federal Bureaucracy*. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/continuing-the-reduction-of-the-federal-bureaucracy/

det blir tydligt hur skarp organisationsmakten faktiskt kan vara och vad som kan hända när antidemokratiska krafter nyttjar organisationsmakten fullt ut. På mycket kort tid kan dessa krafter rasera vad som tagit århundraden att bygga upp. Och som ofta i skeden av autokratisering är det domstolar och vissa förvaltningar som står först i kön.[9]

Under Donald Trumps andra mandatperiod har bland annat den amerikanska motsvarigheten till Sida, USAID, stängts ner. Med det ohyggligt tragiska resultatet att hundratusentals människor dött.[10] Ett annat exempel var när Trump via en presidentorder, signerad 20 mars 2025, lade ner hela utbildningsdepartementet, med argumentet att den federala byråkratin har misslyckats och att nedstängningen kommer att ”drastiskt förbättra” delar av den högre utbildningen. Ansvaret och kostnaderna vill han i stället föra över på de enskilda delstaterna.[11]

Även om det pågår en lång rad rättsprocesser kring dessa politiska initiativ[12] har förändringarna redan fått betydande konsekvenser för den offentliga förvaltningens kapacitet, expertis och internationella anseende.

Alla beslut från Vita huset har emellertid inte handlat om nedläggningar. Ett av de mera uppmärksammade initiativen där organisationsmakten utövats var när regimen skapade det nya departementet för regeringens effektivitet, DOGE.[13] Denna nya verksamhet – till en början ledd av affärsmannen och biljonären Elon Musk, som på en scen i februari samma år sågs vifta med en ”motorsåg för byråkratin”[14] – skulle ägna sig åt att reducera den federala byråkratin i de delar som presidenten personligen hade beslutat var ”onödiga”, vilket skulle visa sig vara bland annat en mediemyndighet, ett samverkansråd inriktat på hemlöshet och en myndighet som stöttar affärsutveckling i minoritetsgrupper.

Här kan man återigen skönja att det finns flera lager i det som händer. På ytan sägs det att det handlar om effektivitet. Men den stärkta effektiviseringen omfattar sällan militär och polis – utan allt som oftast områden som berör exempelvis medborgares yttrandefrihet, mångfald och inkludering eller minoriteters rättigheter.

Forskning har visat att autokratiska företrädare sällan börjar med att lägga ner viktiga institutioner utan istället förbereder opinionen genom olika narrativ som ogiltigförklarar myndigheterna och deras anställda.[15] Vissa forskare har kommit

9 Ginsberg, T. & Huq, A. Z. (2020). *How to Save a Constitutional Democracy.* The University of Chicago Press.
10 “USAID shutdown has led to hundreds of thousands of deaths”, Harvard T H Chan School of Public Health, 20 november 2025. https://hsph.harvard.edu/news/usaid-shutdown-has-led-to-hundreds-of-thousands-of-deaths/
11 Vita huset. (2025, 20 mars). “Presidential Actions Improving Education Outcomes by Empowering Parents, States, and Communities”. Executive Order 14242.
12 Amy Howe, *Supreme Court Clears the Way for Trump Administration to Massively Reduce the Size of the Department of Education*, SCOTUSblog, 14 juli 2025.
13 Vita huset. (2025, 20 januari). *Establishing and Implementing the President’s ‘Department of Government Efficiency’.* https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency/?
14 Gomez Licon, A. (2025, 20 februari). WATCH: Elon Musk wields ‘chainsaw for bureacracy’ on stage before speaking at CPAC. *PBS News/AP.* https://www.pbs.org/newshour/politics/watch-elon-musk-wields-chainsaw-for-bureaucracy-on-stage-before-speaking-at-cpac
15 Moynihan, D. (2022). Delegitimization, Deconstruction and Control: Undermining the Administrative State. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 669* (1), 36–49.

att kalla rörelsen mot att prata ner tjänstepersoner och demokratins institutioner för *bureaucracy bashing*[16] och ser den som en del av den övergripande rörelsen mot ökande autokratisering. Experterna konstaterar att dessa narrativ riskerar att underminera de oskrivna reglerna som finns mellan politiken och tjänstemannaledet och skada allmänhetens förtroende.

I USA har vi sett hur företrädare för det republikanska partiet, inte minst presidenten själv, mer än någon annan presidentkandidat mellan åren 1948 och 2016[17] har nyttjat populistiska och konspiratoriska beskrivningar av den federala statsapparaten som ett ”träsk” eller – mer konspiratoriskt: som ”den djupa staten”.[18]

I Sverige har vi varit förskonade från denna typ av konfrontatoriska uttalanden från regeringen gentemot förvaltningen. Men tongångarna om den offentliga förvaltningen som onödig, ja, till och med som en politikens fiende, hörs redan.

Vad innebär organisationsmakten?

Politiska mål förverkligas inte enbart genom lagar och parlamentariska majoritetsbeslut. Staten behöver även en förvaltningsapparat som kan genomföra besluten. Här har svenska regeringar stora möjligheter att forma den statliga organisationen – och därigenom påverka hur politiken blir verklighet.

På ett övergripande plan kan det handla om att

- skapa nya myndigheter,
- lägga ner myndigheter eller departement eller att
- förändra ansvarsfördelningen mellan regeringskansliet och myndigheter.

På ett mer konkret plan – om politiken till exempel önskar minska arbetslösheten – handlar det inte bara om en viljeinriktning utan om hur man organiserar genomförandet, exempelvis genom ett statligt verk, länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar som stöttar de arbetslösa – eller genom en smal, statlig organisation som fördelar medel till upphandlade privata aktörer och därefter följer upp resultaten – eller genom en kombination av dessa.

Om politiken önskar bättre och mer likvärdiga skolresultat handlar det inte heller här enbart om vackra och lovvärda visioner utan också om hur organisationen ser ut som ska stötta rörelsen mot kunnigare elever, exempelvis genom ett statligt verk som ensar rektorsutbildningar och läroplaner och länsskolnämnder med ansvar för lärarnas fortbildning – eller av en smal, statlig

16 Hendriks, J., Damhuis, K., & Overman, S. (2025). From Performance to Morality: How Politicians Frame Bureaucracy, Its Organizations, and Public Sector Employees. *Public Administration Review, 85*(3), 846–861.
17 Hart, R. P. (2020). Donald Trump and the Return of the Paranoid Style. *Presidential Studies Quarterly, 50*(2), 348–65.
18 Mudde, C. (2022). The Far Right Threat in the United States: A European Perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 699*(1), 101–115.

organisation som fördelar medel till upphandlade privata aktörer och följer upp resultaten – eller, återigen, genom en kombination av dessa.

Organisationsmakten handlar även om vilka kompetenskrav som regeringen ställer på de som anställs i de förvaltningar som får i uppdrag att hantera olika frågor samt vilka andra aktörer dessa ansvariga förvaltningar uppmanas eller beordras att samarbeta med. Ytterligare en organisationsfråga gäller närheten till regeringen. Medan regeringen för vissa myndigheter upprättar många och frekvent använda kommunikationskanaler, finns det andra myndigheter som knappt hör av den politiska ledningen mer än någon gång per år.

Som exemplen ovan visar kontrollerar regeringen inom ramen för organisationsmakten en lång rad kraftfulla styrningsverktyg, såsom vilka myndigheter som ska finnas, hur dessa ska vara organiserade och hur myndighetsledningarna ska se ut. Därutöver beslutar regeringen även om myndigheters verksamhetsinriktning, via så kallade instruktioner. I instruktionerna tydliggörs uppdrag och ansvarsuppgifter. Här kan regeringen även ange vilka olika avdelningar, enheter och funktioner en viss myndighet ska ha. Genom att ändra i instruktionen kan alltså regeringen på egen hand ändra vad en myndighet ska syssla med – utan att behöva gå till riksdagen och ändra i lagstiftningen.

Regeringens organisationsmakt är således betydande – men även den har sina gränser. Dels slår regeringsformen fast att det för rättskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (RF 1:8). Det är således inte meningen att all offentlig verksamhet ska rymmas under departementen. Tvärtom ska bestämmelsen tolkas som att rättskipnings- och förvaltningsverksamhet normalt ligger på fristående domstolar och förvaltningsmyndigheter. Men mer precist hur verksamheten ska fördelas mellan departement och myndigheter säger bestämmelsen ingenting om.

Regeringen får heller inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende. En viktig princip som kommit till för att dels säkerställa att lekmannapolitiker inte kör över de opolitiska tjänstepersonerna som besitter expertisen i specifika frågor, dels undvika otillbörlig sammanblandning mellan privata och allmänna intressen. Det är en rättssäkerhetsfråga. Bestämmelsen finns i regeringsformen som föreskriver att

> Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. (RF 12:2)

Kraftigt förenklat handlar denna fördelning om att politiken beslutar om *vad* medan tjänstepersonerna i de statliga myndigheterna beslutar om *hur*.

Låt oss ta ett par konkreta exempel:

✓ Politiken beslutar att ”prioritera bekämpning av narkotikahandel”. Helt i sin ordning.

X En enskild politiker, ett departements politiska ledning eller regeringen talar om för Polismyndigheten: ”Lägg ner utredningen mot person NN”. Förbjudet och kallas för ministerstyre.

Trots denna viktiga begränsning finns det inom ramen för organisationsmakten ytterligare möjligheter för en regering som önskar mer detaljstyrning. De styrande kan då förtydliga myndigheters verksamhetsinriktning och ansvarsområden i det årliga regleringsbrevet. Regleringsbreven – som kan sägas utgöra slutet på budgetprocessen[19] – innehåller förutom den tilldelade budgeten för det kommande året även detaljerade anvisningar om mål för verksamheten, krav på rapportering och ofta även särskilda uppdrag.

Ett exempel är hur regeringen i den första versionen av Sidas regleringsbrev för 2026 lyfter ”villkorat bistånd”:

> Sida ska utveckla metoder för att möjliggöra genomförande av utvecklingsbistånd som villkoras i syfte att länder ska samarbeta bättre med Sverige i migrationsfrågor.[20]
>
> **Regeringsbeslut, 18 december 2025**

Utan denna skrivning hade generaldirektören kunnat hävda att migrationsfrågor ligger utanför myndighetens ansvarsuppdrag. Med denna skrivning – och med tanke på lojalitetsplikten – tvingas myndigheten till följsamhet, då myndighetschefen ansvarar för att följa regeringens styrning så länge den inte uttryckligen bryter mot någon lag.[21]

Här blir det tydligt att lojaliteten inte riktar sig mot sittande regering eller enskilda statsråd. Lojaliteten handlar om att säkerställa att lagar och andra formella regler och beslut följs.[22]

Även om lagen är tydlig, kan förväntan på tjänstepersonerna från politiskt håll se annorlunda ut. I en enkätundersökning bland statsråd och statssekreterare var ”bristande ledarskap” det klart vanligaste skälet till missnöje. Men ”bristande

19 Statskontoret. (2026, maj). *Budgetprocessens delar och regleringar.* https://forum.statskontoret.se/styrning/budgetprocessen-och-budgetunderlaget/budgetprocessens-delar-och-regleringar/
20 Regeringen. (2025, 18 december). Regleringsbrev för budgetåret 2026.
21 Myndighetsförordningen (2007:515) 3 §.
22 RF 1:9; 5 § Förvaltningslagen (2017:900); 3 § Myndighetsförordningen (2007:515).

lojalitet mot Regeringskansliet" fanns också med på listan.[23] Inte bristande lojalitet mot lagar och regelverk, utan mot politiken.

Den undersökningen har visserligen ett par decennier på nacken. Studier av svensk statsförvaltning från senare årtionden har pekat på flera andra övergripande trender, som också märks i andra västerländska demokratier:

- en ökande styrning i riktning mot att myndigheter ska styras som företag,
- renodling av ansvarsuppgifterna och
- ökade krav på snabba beslutsprocesser.[24]

Hastigheten ses som ett särskilt bekymmersamt inslag. Här pekar forskarna på allvarliga risker, som att möjligheten att skapa väl genomarbetade underlag urholkas. Men även att den demokratiska förankringen försvagas och kvaliteten på besluten försämras.

Den tilltagande "företagiseringen" av förvaltningen, med dess starka betoning av linjestyrning och chefskap, har också fått många statstjänstemän att känna att det har blivit lägre i tak. Det finns idag en utbredd rädsla för repressalier av olika slag, vilket gjort tjänstemännen mer passiva och räddhågsna. Förvaltningen sägs ha tystnat och vågar inte på samma sätt som tidigare framhålla sina professionellt grundade synpunkter, varken internt mot verksledningar eller externt mot regeringen.[25]

Synen på myndigheterna som företagslika organisationer har samtidigt påverkat myndigheternas regelefterlevnad. Myndigheterna leds av chefer som allt mer ser myndigheterna som sina egna fögderier och med uppgift att nå mål.[26] Den tilltagande "dokumentstyrningen" har ökat benägenheten att följa styrsignaler uttryckta i aktstycken med oklar rättslig status – som måldokument, strategier, promemorior, handlingsplaner och överenskommelser – medan formella författningar tycks ha minskat i betydelse.[27] Parallellt har juridiken och det förvaltningsrättsliga perspektivet fått det allt svårare att ta plats i förvaltningen.[28]

23 Sandahl, R. (2006). *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).* https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2003/08/Ds-2003-7-F%C3%B6rtj%C3%A4nst-och-skicklighet.pdf

24 Nyhlén, J. (2025, april). *Tyst förvaltning – Tjänsteman i offentlig förvaltning – om roller, reformer och konsekvenser för demokratin.* TCO.

25 ST. (2021, 2026). Tyst stat; Sundström, G. (2024). Styrbar, lagbunden och sannfärdig – statsförvaltningen, i T. Möllers (Red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år.* Medströms bokförlag, s. 211–242.

26 Se Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen – förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning.* Liber förlag (s. 206), som menar att myndigheterna har "blivit mer av 'chefsvälden', generaldirektören är oftast synonym med myndigheten".

27 Sannerholm, R. (2020). *Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik.* Timbro, s. 106, 137 f., 153, 175; Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* Rapport i Statskontorets serie Om offentlig sektor.

28 Djurberg Malm, K. & Sannerholm, R. (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, i K. Djurberg Malm & R. Sannerholm, (Red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi.* Rapport i Statskontorets serie Om offentlig sektor, s. 12.

Vad vi bevittnar är en regelhierarki som är på väg att vändas upp och ner, där regleringsbrev, verksamhetsplaner, strategier och ”dialoger” tar allt större plats medan lagar och andra författningar blir mindre styrande. Olika ”affärer” och ”skandaler” i staten vittnar om en sådan utveckling. ”Påfallande ofta verkar svenska myndigheter ha svårt att följa lagar, regler och rutiner”, summerar lektorn i offentlig rätt Richard Sannerholm efter att ingående ha analyserat dessa affärer och skandaler.[29] Noterbart är att många av dem som agerade felaktigt i dessa skandaler och affärer inte saknade kunskap om de formella regelverken, utan de agerade som de gjorde ”för att man ville och kunde, och för att det saknades en ’inre röst’ som påminde om rättsstatens värden”.[30]

En annan övergripande trend är att de statliga myndigheterna mellan åren 2011 och 2023 blivit färre men större: från 401 till 368 (-13 %). Samtidigt har årsarbetskrafterna ökat med +24 %.[31] Drygt 80 % av myndigheterna har vuxit, de stora myndigheterna mest. Denna utveckling, konstaterar Statskontoret i sin rapport, har gjort styrningen både enklare och svårare. En ökad detaljstyrning har inneburit en glidning bort från den gängse resultatstyrningen – tanken att myndigheterna själva bäst avgör hur pengarna de fått ska användas. Ett resultat är större osäkerhet – svårigheter med att planera och att säkerställa att verksamheten har rätt kompetens.

Hur har organisationsmakten utövats 2022–2026?

Flera av de trender som identifierats internationellt märks också av i Sverige på senare år. Inte minst det höga tempot i förändringsarbetet. Den gångna mandatperioden har den politiska ledningen bedrivit ett intensivt arbete på området, delvis utifrån skrivningar i Tidöavtalet om ”minskad administrativ börda” och att reducera ”onödig byråkrati”.[32] Men även med viss koppling till Tidöpartiernas egna partiprogram:

- ”Byråkrati och krångliga regler ska motverkas.” (KD)
- ”Alltför tröga och byråkratiska tillståndsprocesser hos myndigheterna hindrar och försvårar företagens utveckling.” (L)
- ”En stat som sträcker ut långtgående ambitioner över alla samhällsområden kommer aldrig att vara stark där den verkligen behövs. En stor stat leder till ett svagare samhälle.” (M)

29 Sannerholm, R. (2020), s. 97.
30 Sannerholm, R. (2020) s. 262. Även polisens agerande i samband med koranbränningarna 2023, där den, enligt Nils Funcke, ”visade en sällan skådad lyhördhet för politiska signaler”, vittnar om denna utveckling. Funcke, N. (2023). ”Så monteras den svenska yttrandefriheten ned steg för steg”, artikel i *Dagens Nyheter*, 30 november.
31 Statskontoret. (2024, november). *Ännu färre, ännu större – Utvecklingen av myndigheternas storlek och förvaltningens struktur 2011–2023.*
32 *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*. Hämtat den 7 juli 2026 från: https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf

- ”Idag begränsas många människors frihet av höga skatter, krångliga regelverk, långa tillståndsprocesser och en växande byråkrati.” (SD)

Således ett tydligt samförstånd i regeringskretsen kring en reducerad offentlig kostym. Och här verkar analysen ha landat i att medicinen mot regler som uppfattas som krångliga och tidsödande är att lägga ner myndigheter och slå ihop verksamheter. Detta trots att det inte finns något stöd i forskningen för att ett minskat antal myndigheter som generell lösning leder till ökad effektivitet. Tvärtom pekar internationell forskning på området i lite olika riktningar. Visserligen kan minskad fragmentering i statsapparaten komma tillrätta med problem som dubbleringar och överlappningar – vilket på helheten kan leda till besparingar[33] – men sammanslagningar leder också till ökad komplexitet och koordineringsproblem,[34] längre beslutskedjor och lägre tempo, interna silor och svagare ansvarstagande.[35]

Även Förvaltningskommittén kom i sitt delbetänkande *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*[36] fram till att problemet med små myndigheter hade överdrivits och att det saknades stöd för uppfattningen att små myndigheter generellt fungerar sämre än stora eller är svårare att styra. Små myndigheter kan visserligen uppvisa relativt sett högre administrativa kostnader än större, men det kan vägas upp av att små myndigheter är mer flexibla, specialiserade och kostnadseffektiva inom sin kärnverksamhet. Kort sagt finns det ingen generell optimal storlek på en myndighet, utan den är situationsberoende.

Trots att påståendet om att små myndigheter är ett generellt problem varken stöds av forskare eller utredare har regeringen drivit ett hårt arbete för att generellt minska antalet myndigheter. Hösten 2023 tog regeringen två större initiativ i frågan. Dels tillsatte den i september Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.[37] Särskild utredare var den tidigare generaldirektören och tidigare budgetchefen Ulf Bengtsson, som fick i uppgift att se över ett 50-tal mindre myndigheter och pröva om deras verksamheter behövs och om verksamheterna i så fall bör bedrivas i självständiga myndigheter eller inom andra myndigheter.

Dels gav regeringen i november Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av de myndigheter som leds av en nämnd. Statskontoret skulle kartlägga verksamheterna men även analysera skälen för att bedriva verksamhet i form av en nämndmyndighet.[38] En grannlaga uppgift. Enligt regeringens egna direktiv fanns

33 US Government Accountability Office (2013, april). *Government Efficiency and Effectiveness: Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*.
34 Gailmard, S., & Patty, J. W (2012). Formal Models of Bureaucracy, *Annual Review of Political Science*, 15, 353–377
35 Fernández-I-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review*, 118(3), 1240–1260.
36 SOU 2007:107.
37 Dir. 2023:132.
38 Regeringen. (2023, 23 november). *Uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter.* (Fi2023/02994). https://www.regeringen.se/contentassets/63ba276ccf0545638496e4d65ca08351/uppdrag-att-gora-en-overs-syn-av-namndmyndigheter.pdf

det 47 nämndmyndigheter den 1 januari 2023; nu skulle det ske en ”samlad översyn”.[39] Statskontoret identifierade emellertid hela 66 myndigheter som leds av en nämnd, däribland 24 övervakningsnämnder.[40] Tiden var dessutom knapp. Lite drygt ett halvår fick Statskontoret på sig, senast den 13 juni 2024 skulle förslagen vara klara.

Direktiven är tydliga med vad det är regeringen vill ha gjort: Statskontoret ska nämligen ”analysera om skälen för att bedriva verksamheten i form av en nämndmyndighet fortfarande föreligger, – utifrån analysen, och vid behov, föreslå vilka nämndmyndigheter eller delar av nämndmyndigheters verksamhet som regeringen bör överväga att avveckla, samt till vilken eller vilka myndigheter eller andra aktörer som eventuellt kvarvarande uppgifter bör överföras”.

Dessa utredningsinitiativ stoppade inte regeringen från att redan i budgetpropositionen för 2024 – alltså långt innan de båda utredningarna slutfört sina uppdrag – avisera sin bedömning att tio små myndigheter bör slås samman till fem;[41] en inriktning som alltså pekas ut utan föregående sedvanligt utrednings- och beredningsarbete. Vi ska återkomma till detta beslut i Fallstudie 2 nedan.

Den 11 juni 2024 lämnade Statskontoret sin slutrapport.[42] Trots att myndigheten beskriver utmaningar i att skapa ”tillräckligt med underlag om nämndmyndigheternas verksamheter” och trots den anmärkningsvärt korta utredningstiden för ett så omfattande uppdrag levererar Statskontoret skarpa förslag om avveckling och inordnande av sju nämndmyndigheter,[43] samt att organisationsformerna för ytterligare 15 av olika skäl bör utredas vidare.[44]

Remissrundan som omfattade 87 remissinstanser,[45] varav många berörs direkt av förslagen, avrundades i november. Flera av de berörda nämnderna lyfte fram brister i utredningsarbetet:

> Gentekniknämnden delar inte i alla delar rapportens beskrivning av nämnden, dess roll och verksamhet, utan denna behöver nyanseras och kompletteras.[46]
>
> **Gentekniknämnden, 28 november 2024**

39 Regeringen. (2023, 23 november). *Uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter.* https://www.regeringen.se/contentassets/63ba276ccf0545638496e4d65ca08351/uppdrag-att-gora-en-oversyn-av-namndmyndigheter.pdf

40 Övervakningsnämnderna behandlades av Statskontoret som en nämnd, således omfattade analysen totalt 43 statliga verksamheter.

41 Prop. 2023/2024:1, s. 34.

42 Statskontoret. (2024, 11 juni). *En form för kollektivt beslutsfattande – En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter.* https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/2024_11---utskriftsversion.pdf

43 Bokföringsnämnden, Forskarskattenämnden, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Gentekniknämnden, Fideikommissnämnden, Oljekrisnämnden och Lokala värderingsnämnden, Statskontorets rapport, s. 58.

44 Arvsfondsdelegationen, Skolväsendets överklagandenämnd, Överklagandenämnden för högskolan, Krigsförsäkringsnämnden, samtliga övervakningsnämnder, Sameskolstyrelsen, Klimatpolitiska rådet, de tre lokala säkerhetsnämnderna, Nämnden mot diskriminering, Utrikesförvaltningens antagningsnämnd och Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.

45 Regeringen. (2024, 30 augusti). Remiss av Statskontorets rapport *En form av kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter*. https://www.regeringen.se/remisser/2024/08/remiss-av-statskontorets-rapport-en-form-for-kollektivt-beslutsfattande--en-kartlaggning-och-provning-av-namndmyndigheter-202411/?

46 Gentekniknämnden. (2024, 28 november). Remissvar. Diarienummer 4.1.1-2024-025.

Fideikommissnämnden är också kritisk – inte minst mot bristande koppling mellan den föreslagna organisatoriska förändringen och förväntade resultat:

> Nämnden anser att det inte framkommit några skäl att nu ändra nämndens organisation. Till stöd för den bedömningen lägger nämnden att det inte framkommer av rapporten på vilket sätt verksamheten skulle förbättras genom den föreslagna förändringen.[47]
>
> **Fideikommissnämnden, 24 september 2024.**

Även Länsstyrelsen i Hallands län skriver att förslagen bedöms vara ”grundade på felaktigheter som finns i utredningen”.[48] Vissa av remissinstanserna är mer nyanserade men lyfter ändå kritik mot vad som uppfattas som ”förändring för förändringens skull”:

> Eventuella omorganisationer av enskilda nämndmyndigheter ska bygga på en välgrundad analys och göras med ett tydligt och utvecklat syfte – inte enbart med avsikten att minska antalet myndigheter.[49]
>
> **Fackförbundet ST, 29 november 2024.**

> Kammarkollegiet konstaterar att det inte framgår av rapporten hur Statskontoret har kommit fram till den slutsatsen eller på vilket sätt förslaget skulle innebära att verksamheten blir mer ändamålsenlig och effektiv.
>
> **Kammarkollegiet, 23 oktober 2024**

Några månader senare, den 10 februari 2025, lämnade Ulf Bengtsson sitt betänkande *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*[50] till civilminister Erik Slottner. Utredaren drog här slutsatsen att små myndigheter inte är ett problem i sig. Tvärtom konstaterade han att samtliga granskade verksamheter utgjorde legitima statliga uppgifter, även om en del verksamheter kunde flyttas till större myndigheter. Utredaren föreslog att elva myndigheter skulle läggas ner, men då genom att inordna verksamheterna i andra myndigheter.[51]

Även denna utredning fick omfattande kritik i remissomgången. Många remissinstanser menade att utredningens analyser var grunda och inte tillräckligt övertygande visade att föreslagna sammanslagningar skulle leda till högre effektivitet, lägre kostnader eller bättre kvalitet än dagens organisation.

47 Fideikommissnämnden. (2024, 24 september). Remissvar. Diarienummer 1.1-FID 15-2024.
48 Länsstyrelsen i Hallands län. (2024, 21 november). Remissvar. Diarienummer 450-6557-2024.
49 Fackförbundet ST. (2024, 29 november). Remissvar. Diarienummer Fi2024/01367.
50 SOU 2025:13.
51 SOU 2025:13, s. 26–27.

Kritiken tvingade regeringen att bromsa flera av utredningens förslag. I skrivande stund har endast fyra av de elva föreslagna nedläggningarna genomförts.[52] Ett jack i kurvan, kanske. För långsiktigt verkar expertinstansernas invändningar inte ha fått regeringen på andra tankar. Den avser att fortsätta reducera antalet myndigheter. Hösten 2025 gjorde sig civilminister Erik Slottner lustig över antalet myndigheter i ett klipp på Instagram genom att sätta upp lika många post-it-lappar på en vägg som det finns myndigheter.[53] I klippet presenteras han som ”regeringens slöseriombudsman”, sa att ”lapparna räcker inte ens till” och att resan med nedläggningar bara har börjat. Han ackompanjerades av riksdagsledamoten Larry Söder (KD), som presenteras som ”KD:s slöseriombudsman”. Han instämde i Slottners lustigheter, och tillsammans avslutade de klippet med att riva ner ett stort antal post-it-lappar som handgriplig symbol för att nedläggningarna av myndigheter ska fortsätta – oavsett vad forskare, utredare och remissinstanser säger.

Den 30 juni 2026 proklamerade så civilminister Erik Slottner i en debattartikel i Expressen stolt att tolv myndigheter lagts ner sedan regeringsskiftet och aviserade följande kommande avvecklingar:

- Skolforskningsinstitutet,
- Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
- Svenska institutet,
- Myndigheten för kulturanalys och
- 23 övervakningsnämnder.[54]

Ett par dagar efter sin artikel i *Expressen* uttryckte Slottner i en intervju i *Altinget* besvikelse över att regeringen inte har lyckats lägga ner fler myndigheter:[55] *”Jag trodde att det skulle vara lättare när jag initierade detta och trodde att vi skulle lyckas med fler myndigheter.*” Han framhöll att det har framförts många argument mot att lägga ner myndigheter, även från hans ministerkollegor. Slottners slutsats var likväl att nedläggningarna ska fortsätta, men utan att han på något sätt bemötte invändningarna i sak. I stället sa han bara att han hade ”hoppats att det skulle gå snabbare att lägga ner myndigheter”[56] och beklagade sig över att det

52 Nedläggningsförslag som inte har realiserats gäller Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Delegationen för migrationsstudier, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Revisionsinspektionen samt Kärnavfallsfonden.
53 Kristdemokraterna. (2025). Effektivisera! Instagram. https://www.instagram.com/reels/DPRXlAUjAEg/
54 Slottner, S. (2026, 29 juni): ”Här är myndigheterna som bör läggas ner”. Debattartikel i *Expressen*. https://www.expressen.se/debatt/debatt-har-ar-myndigheterna-som-bor-laggas-ner/
55 Olsson, M. (2026, 1 juli). Minister vill lägga ned fler myndigheter: ”Jag trodde att det skulle vara lättare”. *Altinget*. https://www.altinget.se/artikel/minister-vill-lagga-ned-fler-myndigheter-jag-trodde-att-det-skulle-vara-lattare
56 Slottner, E. (2026, 29 juni). Här är myndigheterna som bör läggas ner, debattartikel i *Expressen*. https://www.expressen.se/debatt/debatt-har-ar-myndigheterna-som-bor-laggas-ner/

är svårt och stöter på motstånd.[57] Som om det vore ett självändamål att lägga ner myndigheter och att argument för att behålla myndigheter är ovidkommande.

I sammanhanget är det viktigt att klarlägga att antalet myndigheter under regeringen mellan åren 1990 och 2026 har minskat från drygt 1 300 till knappt 360.[58] Men sådan information upplevs sannolikt som besvärande av Slottner, eftersom det riskerar att störa hans försök att sprida bilden av en gigantisk och vildvuxen förvaltning som har växt okontrollerat under senare år.

Det är inte bara ledande kristdemokrater som har målat ut förvaltningen som onödigt stor och i behov av en generell nedbantning. Även företrädare för Moderaterna har varit inne på samma linje. Partiet lanserar i maj 2026 idén om att inrätta en DOGE-liknande slöserikommission, som sägs kunna spara 40 skattemiljarder. Finansminister Elisabeth Svantesson (M) pekar till och med ut en viss personalkategori – myndigheters kommunikatörer – som en del av det påstådda slöseriet.

> Nu är det anekdotiskt men man hör ganska ofta om alla kommunikatörer, att det är väldigt många. Det är en signal om att många myndigheter har vuxit rätt ordentligt, säger hon (…)
>
> *Ska statliga kommunikatörer vara rädda om sina jobb?*
>
> En del av dem borde vara det. Såklart behöver staten kunna kommunicera. Men man hör lite för många berättelser för att det bara ska vara anekdotiskt. Där känner jag att det är verksamheten som måste stå i centrum, inte att man alltid berättar vad man gör.
>
> **Elisabeth Svantesson till Expressen, 26 maj 2026**

Ett annat – och för svenska politiker med regeringsmakt alldeles nytt – sätt att undergräva myndigheters existensberättigande är att beskriva deras företrädare på ett sätt som antyder att de inte agerar oberoende och sakligt enligt sitt uppdrag och inom lagens råmärken.

Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson har till exempel gjort gällande att han är ”hundra procent säker” på att myndigheterna motarbetar hans parti (Dagens Nyheter, den 13 mars 2026). Men han har också kopplat ihop myndigheter med ”saktfärdighet” och lagt fast ett mål att halvera tiden för lagstiftningsprocessen (SVT, den 26 maj 2025). Andra företrädare för Sverigedemokraterna har tidigare lyft vad de kallar för ”myndighetsaktivism” och pekat ut vissa sakpolitiska områden där denna påstådda ”aktivism” skulle vara särskilt framträdande: asyl, miljö och genus.[59] Utspelet skedde visserligen före nuvarande mandatperiod men har fått avtryck i den utredning om utökat tjänstemanna-

57 Olsson, M. (2026, 1 juli). Minister vill lägga ned fler myndigheter: ”Jag trodde att det skulle vara lättare”. *Altinget*.
58 Statskontoret. (senast uppdaterad 2026, 24 juni). *Myndigheterna under regeringen*. https://www.statskontoret.se/analys-och-statistik/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheterna-under-regeringen/?
59 Enholm, M., & Strandman, M. (2020, 22 augusti). SD: Stoppa aktivism på myndigheter. Debattartikel i *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/8m39qA/sd-stoppa-aktivism-pa-myndigheter

ansvar som tillsattes av regeringen Kristersson[60] och som resulterade i det nya brottet ”missbruk av offentlig ställning” som kan leda till fängelse.[61] De nya bestämmelserna trädde i kraft 1 augusti 2026.

Även företrädare för regeringspartierna har uttryckt stark misstro mot förvaltningen. Tydliga och omdebatterade exempel är när statsminister Ulf Kristersson i mars 2024 beskrev Klimatpolitiska rådets kritik mot regeringens politik som ”åsikter”[62] och när vice statsminister Ebba Busch i mars 2026 avfärdade samma Klimatpolitiska råd som ”vilken politisk debattör som helst”.[63]

Ebba Busch, partiledare Kristdemokraterna. Foto: Maja Lagercrantz/SR

Ebba Busch (KD): ”Mitt alternativ är tydligt, och det är fyra år till för Tidö”

Ekots lördagsintervju · 21 mar · kl 06:00

Kallar fakta för åsikter. Det var i Ekots lördagsintervju den 21 mars 2026 som Ebba Busch avfärdade experterna i Klimatpolitiska rådet. ”Det är som att sitta med vilken politisk debattör som helst, jag håller helt enkelt inte med”, sa hon.

I ett förhör med konstitutionsutskottet i april 2026 framhöll också statsminister Ulf Kristersson, med anledning av de många kritiska remissyttranden som förvaltningen inkommit med under senare år: ”Ju mer man är emot själva innehållet i den politiska omläggningen av kriminalpolitiken som den här regeringen står för, desto

60 Dir. 2024:14.
61 Regeringen. (2026, 9 april). Prop.2025/26:217. *Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar.* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/ett-utokat-straffrattsligt-tjanstemanna-ansvar_hd03217/html/?
62 Gripenberg, P. (2024, 21 mars). Kristersson om klimatkritiken: Det finns olika åsikter. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/varlden/kristersson-om-klimatkritiken-det-finns-olika-asikter
63 Friborg, C. (2026). Busch avfärdar Klimatpolitiska rådets kritik. *Sveriges Radio Ekot.* https://www.sverigesradio.se/artikel/ebba-busch-avfardar-klimatpolitiska-radets-kritik

mer invänder man också i processfrågorna som leder fram till lagstiftningen."[64] Och i samband med en debatt i riksdagens konstitutionsutskott, om offentlig förvaltning samma månad, anförde utskottets vice ordförande, Mats Green (M):

> Herr talman! Det största hotet mot svensk demokrati kommer från Ryssland, och det näst största hotet mot svensk demokrati kommer från brottsligheten. Men det tredje största hotet mot svensk demokrati kommer från myndighets- och domstolsaktivism.[65]

Samtidigt har departementstjänstemän beskrivit en hårdare politisk styrning, ökad misstänksamhet och en tydlig förskjutning från korrekthet mot snabbhet.[66] Regeringens försök att införa så kallade Tidölöner i Regeringskansliet 2023, det vill säga att tjänstemän som arbetar med att genomdriva Tidöavtalet skulle prioriteras vid lönerevisioner, pekar i samma riktning.[67] Statsminister Kristersson hymlar heller inte med att han håller snabbhet högt. Han pekar på rivaliserande intressen inom Regeringskansliet som skapar "långbänkar", där "kraftfulla reformer slipas ner steg för steg till oigenkännlighet". För att "säkra framdrift" i de reformer som Tidölaget har enats om inrättade han därför enheten "SB inrikes" i Statsrådsberedningen – en blåslampa att rikta mot senfärdiga och trilskande departement.[68]

Genom den här typen av hårdare politisk styrning och användningen av perspektivförskjutande narrativ – där oberoende tjänstepersoner verksamma med att genomföra ett uppdrag, exempelvis på jämställdhetsområdet, påklistras etiketten "aktivister" – förskjuts allmänhetens uppfattning. Misstankar väcks: Kanske står inte de statligt anställda på vår sida, trots allt? När bilden av aktivistiska, inkompetenta och kostsamma tjänstepersoner väl är satt blir det sannolikt lättare att utan belagda argument lägga fram förslag om nedläggningar av förvaltningar. Till slut är risken att samhällskontraktet eroderar, att staten inte längre uppfattas som en garant för rättssäkerhet och allas fri- och rättigheter – utan som ett hinder. Och om demokratins institutioner av befolkningen inte uppfattas som legitima, då blir det få eller inga protester alls om de läggs ner.

64 Olsson, M., (2026b, 27 april). Kristersson försvarar kritiserad lagprocess: Verkligheten får visa om det funkar, *Altinget*. https://www.altinget.se/artikel/kristersson-forsvarar-kritiserad-lagprocess-verkligheten-faar-visa-om-det-funkar

65 Riksdagen. (2026, 1 april). *Debatt om förslag Offentlig förvaltning* 2025/26:KU29. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hd01ku29/

66 Thurfjell, K. (2024, 26 april). "Nej för fan, kom inte hit och jobba". *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/mQGWdE/larm-fran-regeringskansliet-viktigare-det-gar-fort-an-blir-ratt; Norman, A. (2026, 27 april). Varför spelar ministerstyre och maktmissbruk inte längre någon roll? Kulturdebattartikel i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/kultur/andreas-norman-varfor-spelar-ministerstyre-och-maktmissbruk-inte-langre-nagon-roll/

67 Ahlbäck Öberg, S., Hall, P., & Sundström, G. (2023, 10 december). "Tidölöner ett hot mot rättsstatliga principer". Debattartikel i *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/pQyO3w/statsvetare-tidoloner-ett-hot-mot-rattsstatliga-principer

68 Kristersson, U. (2026, 20 mars). En statsministers kanske viktigaste roll. Understreckare i *Svenska Dagbladet*. https://www.svd.se/a/QJM0qx/ulf-kristersson-detta-ar-statsministerns-viktigaste-roll; Bengtsson, H. A. (2026, 15 april). Kristerssons krav på snabbhet ökar riskerna. *Dagens arena*. https://www.dagensarena.se/opinion/kristerssons-krav-pa-snabbhet-okar-riskerna

Inte minst Kristdemokraterna tycks anse att narrativet om en osaklig och partisk förvaltning nu är tillräckligt starkt för att presentera mer drastiska förslag för folket. I en debattartikel i *Dagens industri* skriver tre företrädare för partiet, bland dem partiledare Ebba Busch, att partiet vill avskaffa den svenska förvaltningsmodellen som kännetecknas av stora, experttunga förvaltningsmyndigheter och små policyskapande departement.[69] Expertkunskap och beslutsbefogenheter ska så långt som möjligt flyttas från myndigheter och utredare till departementen. Debattörerna tycker att det går för långsamt att genomföra reformer. Olika politiska satsningar, strategiska beslut och tillståndsprocesser behöver snabbas på, särskilt när det gäller näringslivsinriktade investeringar och projekt som stärker produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt.

Att beslutsprocesser kring stora byggprojekt eller komplexa infrastrukturinvesteringar kan upplevas som långsamma beror ofta på att det finns lagstiftning som värnar andra värden än produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt och att det finns myndigheter som med stöd i dessa lagar ska värna dessa andra värden. Det är emellertid inte denna typ av förklaring som debattörerna lyfter fram. I stället menar de att trögheten handlar om att myndigheterna agerar osakligt och på eget bevåg motarbetar regeringens politik:

> Sunt förnuft har dock i stället bytts mot en myndighetskultur där myndigheter i vissa fall tycks se sig själva som politiska aktörer snarare än som verkställare av demokratiskt fattade beslut.
>
> **Ur Kristdemokraternas debattartikel i Dagens industri, 17 juni 2026**

Sammantaget driver företrädare för Tidöpartierna en linje där politiska beslut allt oftare motiveras med att synpunkter från förvaltningen, inklusive våra lärosäten, är övervärderade och att experterna är partiska – att myndigheter agerar som motspelare till regeringen och på osakliga grunder bromsar politiska initiativ.

I stället för att tjänstepersonerna möts med respekt stärker olika regeringsföreträdare en fiendebild och en norm där expertutlåtanden reduceras till åsikter och partipolitiska inlägg. Detta skapar stor osäkerhet bland myndigheterna, inte minst om hur de ska utöva sin rådgivningsfunktion gentemot regeringen.

Förlorarna är befolkningen, då expertutlåtandenas funktion som underlag för ansvarsfulla och kvalitetssäkrade beslut undermineras. Kvaliteten på lagstiftningen och servicen till medborgarna riskerar att försämras samtidigt som förtroendet för både politiken och den förvaltning som producerar expertisen äventyras.

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

69 Busch, E., Kullgren, P., & Eklind, H. (2026, 17 juni). Ge staten kraft att fatta beslut igen. Debattartikel i *Dagens industri*. https://www.di.se/debatt/ge-staten-kraft-att-fatta-beslut-igen/

Får regeringen förnyat mandat hösten 2026 lär utvecklingen fortsätta. I budgetpropositionen för 2026 skriver regeringen att *”statligt finansierad verksamhet ska ständigt vara föremål för omprövning och prioritering”* för att ”omfördela resurser, finansiera nya reformer och för att säkerställa att statsförvaltningen är organiserad för att effektivt kunna förverkliga den politik som regering och riksdag beslutat”.[70]

70 Regeringen. (2025, 22 september). *Budgetproposition för 2026, Prop. 2025/26:1*, avsnitt 7.5, s. 111.

Fallstudie 1.
Sammanslagning av ArkDes, Statens konstråd och Moderna museet

Utredningen för en "effektivare organisering av mindre myndigheter"[71] får i uppgift att utreda om Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) och Statens konstråd ska avvecklas och uppgifterna tas över av Moderna museet. Innan förslagen hunnit presenteras tillsätter regeringen emellertid en utredning av hur denna sammanslagning ska ske. Trots stark kritik från remissinstanserna går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

I budgetpropositionen för 2024[72] lyfter regeringen behovet av att se över de mindre myndigheterna och aviserar en kommande utredning med hänvisning till en åtta år gammal rapport från Statskontoret som underlag.[73] I det uttalade syftet att uppnå en effektivare statsförvaltning tillsätter regeringen samma månad, i september 2023,[74] en utredning av de så kallade småmyndigheterna.[75]

Alla mindre myndigheter omfattas dock inte av utredningen; till exempel inte universitet och högskolor eller myndigheter med uppgifter reglerade i grundlag. Men 50 småmyndigheters existensberättigande ska nagelfaras: allt från Allmänna reklamationsnämnden till Elsäkerhetsverket och Statens haverikommission. Även kulturinstitutionerna Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Statens konstråd och Moderna museet tas med. Vitt skilda verksamheter alltså – vars enda likhet består av att de inte är särskilt stora.

Direktiven till särskilde utredaren Ulf Bengtsson är relativt öppna. Utredaren ska föreslå *om* verksamheterna är motiverade offentliga åtaganden "och vid behov" föreslå vilka myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas. I en fri översättning av den lite krångliga kanslisvenskan: utredaren är fri att landa i slutsatsen att inga myndigheter alls bör försvinna. Utredningstiden är relativt kort för ett så omfattande uppdrag: den 15 december 2024 ska allt vara klart.

Men trots den begränsade utredningstiden och trots att Statens centrum för arkitektur och design, Statens konstråd och Moderna museet omfattas av den pågående utredningen väntar regeringen inte in den oberoende analysen och förslagen. Redan den 20 juni 2024 fattar nämligen regeringen ett nytt beslut:

71 Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.* Dir. 2023:132.
72 Prop. 2024/2025:1, s 43.
73 Statskontoret. (2017, december). *Kostnader för små myndigheter.* Rapport 2017:112. https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2017/2017112.pdf?v=8d99af9e9390c00
74 Regeringen. (2023, 14 september). *Regeringen tillsätter utredning om mindre myndigheters uppgifter och organisering.* Dir 2023:132. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-tillsatter-utredning-om-mindre-myndigheters-uppgifter-och-organisering/
75 Myndigheter med upp till 100 årsarbetskrafter.

en utredare ska biträda Kulturdepartementet med att ta fram en departementspromemoria kring hur ArkDes och Statens konstråd kan inordnas i Moderna museet eller – när det gäller Statens konstråd – i någon eller några andra myndigheter.[76] Utredaren är inte längre helt oberoende. Och det är inte längre ett *om* utan ett *hur*. Avvecklingen av två kulturinstitutioner ska ske, frågan är bara på vilket sätt. Förslagen ska dessutom finnas på bordet redan den 31 januari 2025.

När Ulf Bengtsson levererar sina slutsatser till civilminister Erik Slottner besvaras, som påpekats ovan, frågan om huruvida verksamheterna utgör ”motiverade offentliga åtaganden” med ja i samtliga fall. Han landar dock i bedömningen att ArkDes och Statens konstråd ska avvecklas och att deras ansvarsuppgifter ska tas över av Moderna museet.

Förslaget är emellertid överflödigt. För utredaren, som regeringen utsett att stötta Kulturdepartementet med samma fråga och delvis parallellt, tf. generaldirektör Thomas Pålsson vid Patent- och registreringsverket, med en lång karriär inom Statskontoret där han sysslat med ekonomiadministration, har ett antal veckor tidigare, redan den 20 januari 2025, kommit med sina förslag.

Utredaren levererar, inte överraskande, enligt de styrande direktiven: han föreslår en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design och slår i departementspromemorian fast att

> en större myndighet med ett bredare uppdrag har bättre förutsättningar att bli en stark och betydelsefull aktör inom konst-, arkitektur-, form- och designområdet, både nationellt och internationellt. Den inre effektiviteten kan öka och sårbarheten minska, bland annat när det gäller kompetensförsörjning och administration. Därmed kan den nya myndigheten ha ett större fokus på kärnuppdraget och på att utveckla verksamheten.[77]

Formuleringarna ligger ytterst nära de ord som kulturministern använde när hon presenterade uppdraget.[78] Förslaget går ut på remiss till 19 remissinstanser, ett anmärkningsvärt litet antal med tanke på att det vanligtvis är mellan 70 och 100 verksamheter som ombeds skicka in synpunkter på utredningsförslag. Inget universitet finns med bland de tillfrågade. En enda kommun: Stockholm. Och än mer uppseendeväckande: inga av bild- och formskaparnas organisationer. Remisstiden är också relativt kort: ca två månader mot gängse ”minst tre”.[79]

76 Regeringen. (2024, 20 juni). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring.* KU2024/00723, Bilaga till beslut § 39.
77 DS 2025:2.
78 Regeringen. (2024, 20 juni): *Möjligheten till inordnande av myndigheter ska utredas.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/06/regeringen-utreder-mojligheten-till-inordnande-av-myndigheter/?
79 Regeringen. (2015, 22 januari). *Så styrs Sverige – Utredningens förslag presenteras.* https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/utredningens-forslag-presenteras/

18 av de utpekade remissinstanserna svarar, svaren publiceras i vederbörlig ordning.[80] Men totalt inkommer det ytterligare 35 spontana svar;[81] dessa publiceras emellertid inte – så om medierna och allmänheten inte gissar sig till att dessa spontanyttranden finns och bemödar sig om att begära ut dem når dessa röster aldrig offentligheten.

Remissinstanserna må vara färre än vanligt, men de är desto mer högljudda. Fackförbundet ST avråder och lyfter den övergripande ambitionen med färre myndigheter som en risk:

> Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi. Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv.[82]
>
> **Fackförbundet ST, 31 mars 2025**

Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Klys, avstyrker tillsammans med sina tre medlemsorganisationer av flera skäl – inte minst att de unika konstformernas ställning riskerar att försvagas, men också mot bakgrund av bristfälliga underlag: att utredningen inte vägt in tidigare lärdomar, till exempel från när Moderna museet och Nationalmuseum delades upp.

> Att slå samman tre fungerande myndigheter för att det kan anses rationellt och för att verksamheterna rent geografiskt befinner sig nära varandra framstår som ogenomtänkt.[83]
>
> **Klys, 31 mars 2025**

Även analysmyndigheten Kulturanalys ställer sig frågande till utredningens förslag:

> Det är ej tydligt att samordningsvinster och ökad kostnadseffektivitet för administration överväger risker kopplat till förändring av existerande kärnverksamhet.[84]
>
> **Myndigheten för kulturanalys, 28 mars 2025**

80 Regeringskansliet. (2025, 30 januari). *Remittering av promemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ds 2025:2.* https://www.regeringen.se/contentassets/4cf1600fc498407eb3290c9d7b-13f71e/remissinstanser-for-moderna---en-ny-myndighet-for-modern-konst-arkitektur-och-design-ds-20252.pdf
81 Svar från departementssekreterare Philip Maras, Kulturdepartementet, den 17 juli 2026.
82 Fackförbundet ST. (2025, 31 mars). *Remissvar. Diarienummer Ku2025/00038.*
83 KLYS. (2025, 31 mars). *KLYS remissyttrande över Ds2025:2 Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design.*
84 Myndigheten för kulturanalys. (2025, 28 mars). *Remissvar. Diarienummer 2025–13.*

Nationalmuseum är starkt kritiskt och betonar felaktigheter och andra brister i utredningsarbetet och beslutsunderlagen till regeringen:

> NM anser att risk- och konsekvensanalysen i frågan om ett inordnande i Moderna Museet av ArkDes och Statens konstråd är bristfällig. Analysen saknar också relevanta jämförelser inte bara med svenska kulturmyndigheter som slagits samman utan även med nordiska museer och motsvarigheter till Statens konstråd. Inte heller kan något av de internationella museer som utredningen tar upp som jämförelser (s. 67) liknas vid den föreslagna myndigheten. Det vore önskvärt att en så pass genomgripande förändring som utredningen föreslår baseras på en mer solid utredning utan missuppfattningar och att en förändring genomförs med större varsamhet.[85]
>
> **Nationalmuseum, 27 mars 2025**

Även Sveriges Arkitekter avstyrker förslagen i sin helhet och argumenterar för att utredningen enbart sett till musei- och utställningsverksamheten och inte till det breda samverkansuppdrag som ArkDes har på arkitekturens och designens område:

> Att ställa ut konst på Skeppsholmen i Stockholm är något annat än att stärka kunskapen om och intresset för arkitektur och gestaltad livsmiljö i hela landet. (…) Sveriges Arkitekter anser att ArkDes breda verksamhet med sina många avgörande uppdrag, inte minst som expertmyndighet, ska upprätthållas och utvecklas – inte krympas till en utställningshall.[86]
>
> **Sveriges Arkitekter, 26 mars 2025**

Även de direkt berörda kulturinstitutionerna är kritiska och ställer sig frågande inför de påstådda slutsatserna och ser flera betydande risker med en sammanslagning som ledningen för Moderna museet bedömer

> kan leda till en urvattning av museets varumärke. I huvudsak är Moderna museet väl organiserade utifrån sitt uppdrag och har inte sett behov av en sammanslagning av det slag som utredningen presenterar.[87]
>
> **Moderna museet, 31 mars 2025**

85 Nationalmuseum. (2025, 27 mars). *Remissvar. Diarienummer NM2025/86.*
86 Sveriges Arkitekter. (2025, 26 mars). *Yttrande över remiss av promemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design (Ds2025:2). Diarienummer Ku2025/00038.*
87 Moderna museet. (2025, 31 mars). *Remissvar över Ds 2025:2 Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design.*

Några ekonomiska besparingar på sikt av den typen som utredningen pekar på kan Moderna inte heller se realiseras:

> Som exempel nämner utredningen kostnader för revision och it-licenser. Från och med 2024 finansieras myndigheternas revisioner via Riksrevisionens eget anslag, det blir därför ingen kostnadsbesparing. Kostnader för it-licenser baseras vanligtvis på antalet användare vilket innebär att kostnaderna inte nödvändigtvis minskar.
>
> **Moderna museet, 31 mars 2025**

Båda när det gäller en sammanslagning med ArkDes och med Statens konstråd är de potentiella vinsterna små och Moderna museet anser att fördelarna inte överväger de potentiella riskerna förenade med utredningens förslag.

Statens konstråd anser att den omfattande samverkan som verksamheten bygger på inte omhändertagits tillräckligt av utredningen och att risk- och konsekvensanalyserna är bristfälliga:

> Utan en sådan fördjupad analys (…) riskerar [sammanslagningen] att få omfattande negativ påverkan på området offentlig konst och gestaltning av samhällets gemensamma miljöer, både på kort och lång sikt.[88]
>
> **Statens konstråd, 31 mars 2025**

ArkDes lyfter att utredningen inte gjort någon egen analys av myndigheten som underlag för sina bedömningar och förslag – utan enbart baserat sig på en genomlysning Statskontoret gjorde 2022. Den utredningen ledde till kritik och myndigheten har sedan dess vidtagit åtgärder. Denna senare utveckling har inte vägts in, menar ArkDes. Dessutom – i bjärt kontrast mot principen att statens underlag ska vara objektiva och sakliga – innehåller underlagen, enligt ArkDes remissvar ”ett 50-tal övriga sak- och faktafel”.[89]

Trots dessa närmast unisona invändningar lyssnar inte regeringen till sakkunskapen utan går vidare med inordnandet. Enligt ett utkast till regeringsbeslut ligger en sammanslagning i linje med regeringens ambition att skapa en mer effektiv och mindre fragmenterad statsförvaltning:

> Att samla myndigheternas uppgifter skulle skapa en mer robust myndighetsstruktur. Även med beaktande av remissinstansernas

88 Statens konstråd. (2025, 31 mars). *Remissvar. Diarienummer 1.1.1/2025:19.*
89 ArkDes. (2025, 26 mars). *Yttrande över remiss av departementspromemorian Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design (Ds 2025:2).*

> synpunkter gör regeringen därför bedömningen att organisationsförändringen bör genomföras.[90]

I en kommentar till Dagens Nyheter beskriver Anna Troberg, ordförande för museipersonalens fackförbund DIK, det som ”anmärkningsvärt” att regeringen ämnar gå vidare med förslaget, trots att det dömts ut av i princip alla remissinstanser.[91] Hon ser en risk för att de enskilda verksamheterna kommer att likriktas och menar att förslaget även är dåligt ur ett demokratiskt perspektiv:

> Det är väldigt tydligt att utredningen redan från början skulle komma fram till en sammanslagning och att remissrundan görs för syns skull, inte för att inhämta kunskap från relevant kompetens och basera ett klokt beslut på den. Här gör regeringen helt enkelt ett uselt politiskt hantverk stick i stäv med svensk praxis.

Den 28 maj 2025, två månader efter remissrundan, får Moderna museet i uppdrag att förbereda inordnandet av ArkDes och Statens konstråd. Uppdraget ska vara genomfört den 1 januari 2026.[92]

Vad betyder det?

Kravet på saklighet är en grundläggande konstitutionell princip i svensk statsförvaltning. Det brukar uttolkas som att offentliga beslut ska bygga på relevanta, objektiva och försvarbara grunder. Detta för att inte de politiker som har makten ska frestas att gå på godtycke, personliga bindningar eller sympatier eller vika sig för externa påtryckningar.

Ett tydligt uttryck för principen är beredningskravet (RF 7:2): att regeringen innan den fattar beslut ska inhämta ”behövliga upplysningar och yttranden”. Detta grundlagsfästa krav är alltså inget som kan viftas bort. Det är heller inte lagstiftarens intention att en regering inhämtar underlag för att sedan ignorera relevanta invändningar i dem – eftersom principen finns där för att regeringen ska fatta kvalitetssäkrade och hållbara beslut, där en mängd olika perspektiv vägts in.

När politiken fattar beslut utan tillräckliga faktaunderlag och med bristfälliga konsekvensanalyser, betyder det att riskerna för att besluten leder fel ökar. Därför är det djupt oroande att regeringen medvetet försöker tona ner, åsidosätta och undgå kunskap som talar emot på förhand bestämda reformer. Fallet med

90 Källén, M. (2025, 21 maj). Regeringen förbereder sammanslagning av konstmyndigheter. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/kultur/regeringen-forbereder-sammanslagning-av-konstmyndigheter/

91 Källén, M. (2025, 21 maj). Regeringen förbereder sammanslagning av konstmyndigheter. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/kultur/regeringen-forbereder-sammanslagning-av-konstmyndigheter/

92 Regeringen. (2025, 28 maj). *Uppdrag till Moderna museet att förbereda inordnandet av Statens centrum för arkitektur och designs och Statens konstråds uppgifter i myndigheten.* Ku2025/00624. https://regeringen.se/regeringsuppdrag/2025/05/uppdrag-till-moderna-museet-att-forbereda-inordnandet-av-statens-centrum-for-arkitektur-och-designs-och-statens-konstrads-uppgifter-i-myndigheten/?utm_source=chatgpt.com

att inordna ArkDes och Statens konstråd i Moderna museet är kanske det mest illustrativa exemplet på hur den nuvarande regeringen har trixat och fixat för att så långt som möjligt undvika synpunkter från de mest kunniga på området, detta genom:

- att tillsätta utredningen om sammanslagningen klockan 16:00 dagen före midsommar 2024, lagom till att Sverige stänger för sommaren,
- att ge utredningen formen av en snabb exekutivutredning, där frågan inte gällde om, utan hur, myndigheterna skulle slås ihop,
- att utse en utredare som saknar bakgrund inom kulturpolitiken och i stället är kunnig inom förvaltningspolitiken, särskilt den del som sysslar med ekonomiadministration,
- att inte presentera utredningen genom sedvanlig förvarning och pressträff,
- att hävda att genomförandet av förslaget borde ”ske skyndsamt” och att det därför inte fanns tid att skicka ut det på sedvanlig remiss,
- att i remissrundan (som på grund av all kritik ändå blev av) enbart ta med 19 remissinstanser och utesluta flera tunga instanser som tidigare har ställt sig kritiska till en sammanslagning av Moderna museet och Arkdes,
- att sätta remisstiden till två månader, i stället för rekommenderade tre och
- att på regeringens hemsida enbart publicera 18 av de sammanlagt 53 remissvar som till slut kom in till Kulturdepartementet.

Att bjuda in få aktörer till remissrundor med kort svarstid utgör först och främst en signal: att frågan inte är så viktig. Det ger också experterna sämre möjligheter att bidra med kvalitativa inspel. Färre perspektiv lyfts och den demokratiska förankringen och samtalet försvagas.

Utan lyhördhet för andras åsikter riskerar regeringen att fatta beslut utifrån sin egen verklighetsbild som byggts i en snävare krets, vilket i sin tur kan resultera i att kvaliteten på besluten försämras. Det hela kan i förlängningen även få politiska konsekvenser. Att makten inte utövas sakligt och att beslut fattas på bristfälliga underlag kan kritiseras i riksdagen – där det finns möjlighet att anmäla saken till konstitutionsutskottet – vilket Miljöpartiet också har gjort gällande regeringens hantering av utredningar och remisser.[93] I förlängningen kan kritiken leda till att det i enlighet med regeringsformen 13 kap. 4 § riktas en misstroendeförklaring mot ett statsråd.

Men framför allt riskerar den här typen av agerande att skada legitimiteten för de statliga beslutsprocesserna och de institutioner som deltar i dessa processer.

93 KU-anmälan 2025/26:43 (1091-2025/26 av Ulrika Westerlund (MP). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/ku-anmalan/granskning-av-regeringens-hantering-av-utrednings-_hda1dnr1091/

Regeringen är naturligtvis fri att fatta vilka beslut den vill, så länge den följer lag och grundlag. Men den spelar ett högt spel när den genom sitt mixtrande kringgår objektivitetsprincipen och gör både kommitté- och remissväsendet till tomma ritualer.

Som ordföranden för museipersonalens fackförbund DIK, Anna Troberg, antyder är det svårt att värja sig från slutsatsen att beslutet om att inordna ArkDes och Statens konstråd i Moderna museet i grunden inte är kulturpolitiskt utan förvaltningspolitiskt. Att regeringen inte backar när myndigheterna och andra expertorgan så unisont och med sådant eftertryck framhåller att beslutet inte är bra för de berörda verksamheterna beror på att beslutet inte har någonting med själva verksamheterna att göra. De kan bli bättre eller sämre, dyrare eller billigare. Det spelar ingen roll. Därför behöver regeringen heller inga expertråd från verksamheten. Sådan kunskap riskerar att stå i vägen för regeringens egentliga mål – att minska antalet myndigheter.

Fallstudie 2.
Sammanslagning av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret

För att ”varje skattekrona” ska användas där den ”gör mest nytta” meddelar regeringen i budgetpropositionen för 2024 att Statskontoret och Ekonomistyrningsverket ska bli en myndighet. De får själva uppgiften att lösa hur omorganisationen ska ske, utan att riktigt förstå varför sammanslagningen ska ske. Båda myndigheterna flaggar för merkostnader, men är oense i riskbedömningen. Statskontoret anser inte att den förhållandevis låga och osäkra kostnadseffektiviseringen uppväger riskerna. Trots dessa underlag går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

På sidan 34 i budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen att ”Svenska folket ska få bättre valuta för sina skattepengar. För att det ska finnas resurser till statens kärnverksamheter behöver statens verksamhet vara effektiv (…) För att öka effektiviteten i statsförvaltningen bedömer regeringen att antalet myndigheter bör minska.”[94]

Här görs återigen kopplingen att färre myndigheter är detsamma som effektivare verksamheter, utan att det redovisas underlag för den slutsatsen. Fem myndighetssammanslagningar listas, varav Statskontorets inordnande i Ekonomistyrningsverket (ESV) är en.[95] I stället för att – som brukligt är – först tillsätta en utredning som analyserar frågan och tar fram konsekvensanalyser väljer regeringen att besluta sig först och utreda sedan. För i ett regeringsbeslut 9 november 2023 – som diarieförs hos Statskontoret den 16 november[96] – får de båda myndigheterna i uppgift att själva, och i nära samarbete, reda ut sammanslagningen. Och då inte om den ska genomföras, utan hur.

I uppdraget luftar regeringen sina tankegångar bakom beslutet: ”Genom att samla uppgifter inom närliggande områden kan såväl en högre effektivitet som bättre kvalitet uppnås”. Några belägg för detta påstående anförs inte. Regeringen pekar också i detalj på hur sammanslagningen ska gå till: ”Som utgångspunkt bör den mindre myndigheten inordnas i den större (…)”.[97] Varför regeringen bestämt sig för denna ordning framgår inte. Några belägg för att det alltid är bättre att inordna den mindre organisationen i den större vid sammanslagningar går heller

94 Regeringen (2023, 15 september). Budgetproposition för 2024. Prop. 2023/24:1, s. 34.
95 Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) var två myndigheter under Finansdepartementet. Statskontoret var myndigheten för effektiv statsförvaltning. ESV skulle utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Den sammanslagna myndighet som bildades i januari 2026 genom att Statskontoret inordnades i ESV har givits namnet Statskontoret.
96 Se Bilaga 1 i Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets ”Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring”.
97 Regeringen. (2023, 9 november). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring.* Fi2023/02892. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/regeringen-vill-prova-myndighetssammanslagningar/

inte att hitta i de metaanalyser som gjorts på området. Tvärtom visar flera studier att stora organisationer har mer begränsade incitament att anpassa sig efter olika användarbehov och svårare att ta ansvar och vinna förtroende hos sina målgrupper.[98]

Då Statskontoret är den mindre myndigheten betyder regeringens skrivning i klartext att det ungefär 80 personer stora Statskontoret ska flyttas in i det ungefär 180 personer stora ESV.

Att besluta om stora reformer utan att först utreda frågan är ovanligt, vilket inte är förvånande eftersom det råder beredningstvång för regeringen. Beslutet väckte också frågor i media.[99] Även att låta verksamheter utreda sig själva är ovanligt. Det bryter dessutom mot den allmänna rättsliga principen *nemo iudex in causa sua* – att ingen ska vara domare i egen sak – som utvecklats för att säkerställa opartiskhet.

Visst kan det finnas fördelar med internutredningar. De har en tendens att gå fortare. Men tidsvinsterna måste vägas mot riskerna. Förutom att analysen inte blir oberoende, föreligger risker för uppenbara intressekonflikter, selektiv bevishantering och bristande transparens. Och även om utredningen genomförs korrekt kan den av utomstående likväl uppfattas som en partsinlaga, vilket gör att det kan bli svårt att bygga förtroende för resultaten.

De båda myndigheterna under Finansdepartementet tar sig trots allt an uppdraget. Men intervjuer med företrädare för de båda myndigheterna visar att de upplever sig hårt styrda av den politiska ledningen och att utrymmet för egna analyser och ifrågasättanden är högst begränsat.[100] De menar också att den politiska ledningen, trots förfrågningar, inte har kunnat ge någon adekvat motivering till beslutet och haft bristande förståelse för frågans komplexitet. Politikerna uppges heller inte ha angett några verksamhetsinriktade mål och visioner för reformen.

Vidare anger de intervjuade personerna att den politiska ledningen inte har respekterat förvaltningens expertis, då myndigheterna inte fick möjlighet att bidra med sina sakkunskaper eller synpunkter innan beslutet fattades. Den politiska ledningen uppges inte heller ha visat tillräckligt intresse och respekt för Statskontoret, då den avvisat en inbjudan från generaldirektören som sökte ett klargörande möte med ledningen. Relationen mellan den politiska ledningen och myndigheternas anställda framställs allmänt som spänd och formell.

98 Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., Rose, L., & Lawrence, E. (2014). *Size and Local Democracy.* Edward Elgar Publishing; Lowndes, V., & Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges For Neighbourhood Governance. *Public Administration,* 86(1), 53–74; Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review,* 16, 383–401.

99 Gustafsson, A. (2023, 20 september). Kritiken: Sammanslagna myndigheter kan leda till kompetenstapp. *Altinget*; Sundström, G., & Jacobsson, B. (2023, 27 september). Underlag saknas för olycklig sammanslagning. Debattartikel i *Publikt*. https://www.publikt.se/debatt/underlag-saknas-olycklig-sammanslagning-25574; Olsson, M. (2023, 22 september). Myndighetssammanslagning döms ut: ”Ett slag i ansiktet”. *Altinget*; Lundberg, E. (2023, 21 september). Osäkerhet och oro efter förslag om sammanslagningar. *Altinget*.

100 Forsström, M. (2024). *Förvaltningskontraktets demokratiska väktare? En studie om beslutet att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket*, masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet.

Den 1 mars 2024 – efter endast drygt tre och en halv månads utredningstid – levererar de båda myndigheterna sina slutsatser i rapporten *Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring.*[101] Inte oväntat skiljer sig bedömningarna mellan den myndighet som föreslås upphöra och den som föreslås växa.

I enlighet med uppdraget beskrivs fördelarna med reformen och här finns likheter i hur de båda myndigheterna ser på saken: breddad kunskap och kompetens skulle kunna lämna bättre underlag i frågor om effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Framförallt bedöms stödverksamheten få ökade möjligheter att utveckla nya analysverktyg, kunskapsspridning och kompetensutveckling. Båda noterar potentiella ekonomiska besparingar men skriver att dessa ”för närvarande är svåra att förutse”.

Uppdraget är också att lyfta fram eventuella nackdelar, och här går åsikterna isär. Med hänvisning till den senaste förvaltningspolitiska propositionen[102] och vad som där sägs om att ”rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas” lyfter Statskontoret sin kanske tyngsta invändning. En sammanslagen myndighet skulle bygga in en sammanblandning mellan ESV:s förvaltande och främjande uppdrag och Statskontorets utvärderande. Kort sagt: Statskontoret uttrycker oro för hur den nya myndigheten framgent på ett oberoende och trovärdigt sätt ska kunna utvärdera verksamheter som myndigheten själv har utvecklat och även bedrivit utbildning och rådgivning kring. Statskontoret lyfter också den insnävning som en sammanslagning skulle innebära och skriver:

> Statskontoret konstaterar utifrån uppdrag som vi har genomfört att de båda myndigheterna utifrån samma analysunderlag har kommit att dra olika slutsatser om vilka förslag som bör lämnas. Det har berott på att den ena myndigheten utgår från ett brett effektivitetsperspektiv i sina uppdrag, medan den andra förvaltar ett regelverk.

Om myndigheterna blir en och samma kommer regeringen framöver inte att få del av dessa olika sätt att se på frågor som rör statens ekonomiska styrning, menar Statskontoret. Mindre fullödiga, sämre beslutsunderlag, helt enkelt.

I april remitterar regeringen rapporten till 27 myndigheter, varav det stora flertalet inte lämnar några synpunkter alls.[103] Ett undantag är Mediemyndigheten som i närtid genomgått en omfattande organisationsförändring, när Statens medieråd inordnades i myndigheten. Mediemyndigheten understryker framförallt merarbete och ökande kostnader i det korta perspektivet.[104]

101 ESV 2024:23; Statskontoret 2024:4.
102 Regeringen. (2010, 18 mars). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.* Prop. 2009/10:175, s. 72. https://www.regeringen.se/contentassets/cffa5390f3b44441bf4859325cd386ed/offentlig-forvaltning-for-demokrati-delaktighet-och-tillvaxt-prop.-200910175
103 Regeringen. (2024, 10 april). *Remiss av Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets rapport Redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring.*
104 Mediemyndigheten. (2024, 25 juni). *Yttrande över Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets redovisning av uppdraget att lämna förslag på organisationsförändring.* Dnr: 24/01573

Även Stockholms universitet lämnar synpunkter.[105] Universitetet avstyrker sammanslagningen och menar att Statskontoret argumenterar utförligt och övertygande kring fyra bärande punkter, vilka alla talar emot att Statskontoret inordnas i ESV. De fyra punkterna är:

1. Att den värdepluralism som Statskontoret företräder (med demokrati, rättssäkerhet, effektivitet, professionalitet, offentlighet etc.) riskerar att trängas undan om myndigheten inordnas i ESV som endast har att värna ett förvaltningspolitiskt värde (ekonomisk effektivitet), vilket riskerar att leda till att olika perspektiv inte blir belysta i utredningar och remissvar samt till kompetensförsörjningsproblem.
2. Att en sammanslagning ger en förhållandevis begränsad och osäker kostnadseffektivisering, som inte väger upp de ekonomiska och verksamhetsmässiga risker som ligger i den konflikt mellan en fristående utvärderande roll och en utvecklande och normerande/förvaltande roll som en sammanslagning medför.
3. Att de båda myndigheterna inte har långsiktigt överlappande uppgifter (vilket även ESV instämmer i).
4. Att – om regeringen trots Statskontorets invändningar bestämmer sig för att slå samman myndigheterna – det är mer naturligt att (det ensidiga) ESV inordnas och blir en avdelning i (det mångsidiga) Statskontoret. Stockholms universitet förordar emellertid ett helt annat alternativ, nämligen att en helt ny myndighet bildas, där resurserna mellan de olika förvaltningspolitiska värdena balanseras bättre.

Av de fyra punkterna väger den första tyngst, menar universitetet. Den slår ut alla eventuella administrativa kostnadsbesparingar som en sammanslagning av de båda myndigheterna skulle kunna ge. I praktiken innebär inordnandet av Statskontoret i ESV att ekonomivärdet pekas ut som överordnat övriga värden och att värdepluralismen därmed undergrävs, vilket kan bli skadligt för staten.

Universitetet ställer sig också undrande till att ESV inte försöker bemöta Statskontorets argument mot sammanslagningen, utan stannar vid formuleringar som ”ESV håller inte med”. ESV:s argumentation går ut på, menar universitetet, att allt som slås samman medför stordrifts- och samarbetsfördelar om man bara anstränger sig. ”Detta får sägas bekräfta Statskontorets farhåga om att de bredare perspektiv och den värdepluralism som Statskontoret representerar och arbetar utifrån riskerar att trängas undan om myndigheten uppgår i ESV.”

Dessa synpunkter verkar inte ha haft någon avgörande betydelse för regeringen. I budgetpropositionen för 2025[106] kommer nämligen beskedet: sammanslagning

105 Stockholms universitet. (2024, 20 juni). Yttrande över Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets redovisning av uppdraget att lämna förslag på organisationsförändring, PM. Dnr SU FV-1199-24.
106 Prop: 2024/25:1, s. 25.

ska ske genom att Statskontoret inordnas i Ekonomistyrningsverket – den utvidgade myndigheten byter namn till Statskontoret. Den formella sammanslagningen skedde den 1 januari 2026.

Vad betyder det?

Den politiska viljan att skapa en effektiv och välfungerande offentlig förvaltning är lovvärd. Skattemedel ska användas så effektivt som möjligt, det är inte bara önskvärt utan nödvändigt för att följa budgetlagen[107] och myndighetsförordningen.[108]

Men en hastig rörelse mot färre myndigheter, utan robusta beslutsunderlag som pekar på att dessa genomgripande åtgärder faktiskt kommer att uppnå denna effektivisering, riskerar att bli kontraproduktiv: Perspektiven blir färre och smalare samtidigt som organisationerna blir upptagna med omorganisationsutmaningar. Och utan tillskott av extra resurser är risken att verksamheterna blir lidande och att skattebetalarna i slutändan tvärtom får sämre resultat från en myndighet som börjat kosta mer.

Att fatta beslut utan att ta fram nödvändiga faktaunderlag eller genom att ignorera existerande faktaunderlag gör att man kan ifrågasätta om beredningskravets syften är uppfyllda och om principen om saklighet och objektivitet har följts. Sakligheten blir också lidande när de berörda myndigheterna själva får utreda en förestående organisationsförändring. Särskilt när regeringen också avstår från att kommunicera med myndigheterna om varför reformen behövs och tydligt signalerar att den inte är intresserad av analyser och förslag som talar emot det som regeringen på förhand har bestämt. Utredningen blir inte fri och oberoende – och även om den faktiskt genomförs så grundligt som bara är möjligt kan den komma att uppfattas som en partsinlaga och därmed skada förtroendet för den offentliga förvaltningen i allmänhet och den nya myndigheten i synnerhet.

Statskontoret har tidigare påpekat att samordning inte självklart leder till minskade kostnader eller ökad effektivitet – och mot bakgrund av tidigare genomförda sammanslagningar lyft ”brister i uppföljningen av reformerna från både regeringens och myndigheternas sida”.[109] Dessa identifierade brister är emellertid inget som åtgärdats i de aktuella fallen med många parallella sammanslagningar, tvärtom. Finansdepartementet meddelar att regeringen inte fattat något ”samlat beslut om att utvärdera dessa organisationsförändringar” och hänvisar till den löpande uppföljning som sker inom ramen för den årliga budgetprocessen och årliga myndighetsdialoger.[110]

107 Budgetlag (2011:203), 1 kap. 3 §.
108 Myndighetsförordning (2007:515), 3 §.
109 Statskontoret. (2017). *Förtroende för staten – Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018.* Rapport 2017:112.
https://www.statskontoret.se/globalassets/rapporter-pdf/2017/2017103.pdf?v=8d99a172d071500
110 Mailsvar från departementssekreterare Madeleine Ehlin, Finansdepartementet, den 30 juni 2026.

Motivet för sammanslagningarna i budgetpropositionen för 2024 uppgavs vara effektivitet. Till TT sade finansministern att sammanslagningen av Statskontoret och ESV ”skulle spara en hel del på administrationen”.[111] Beslutet framställdes som en rent teknisk-administrativ fråga, där det enda som är viktigt är om det går att spara pengar. Men billigt och effektivt är inte samma sak. Att sammanslagningar kan få negativa konsekvenser för den samlade förvaltningens verksamhet är inte en tanke som verkar ha slagit regeringen. Eller så har den det – men regeringen väljer att bortse från den.

Myndigheter bör utformas så att de på ett så bra sätt som möjligt kan förverkliga den politik som de folkvalda vill ha genomförd. Ibland kan det vara bra att kunna samordna olika verksamheter inom en organisation, ibland är det bra att särskilja verksamheterna. Bland utredare och förvaltningsforskare finns det en samsyn om betydelsen av att tänka brett och varierat kring styr- och organisationsfrågor.[112] Ledordet har länge varit verksamhetsanpassning. Någon sådan anpassning är dock inte spårbar i den nuvarande regeringens förvaltningspolitik.

I denna fallstudie har vi sett hur regeringen på svaga underlag i detalj – och med marknadslogiken att låga administrativa kostnader är av godo för verksamheten – har styrt hur tre myndigheter ska vara organiserade för att genomföra sina respektive uppdrag. Det är värt att notera att detta *modus operandi* inte fullt ut harmonierar med Moderaternas eget partiprogram – som i stället understryker vikten av att marknadslogik inte kan råda överallt:

> Marknaden har sin beslutslogik, men det har också politiken, juridiken, byråkratin, kulturen, civilsamhället och akademin. På samma sätt som en politisering av ekonomin inte är önskvärd eller möjlig, så är inte marknadslogiken självklar för forskningens sanningssträvanden eller i kulturlivets sökande efter det sköna eller autentiska. I ett fritt samhälle har dessa olika sfärer självständighet och integritet. Vi måste alltid se upp med att politikens ambitioner – också med de bästa motiv – går för långt och beskär denna självständighet.[113]

111 Svahn, N. (2023, 20 september). Regeringen vill slå ihop myndigheter, artikel från TT i *Svenska Dagbladet*.
112 Ehn, P. & Sundström, G., red. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi.* Statskontoret.
113 Moderaterna. (2021). *Frihet och Ansvar – Ett moderat idéprogram för 2020-talet.* https://moderaterna.se/ideprogram/

Fallstudie 3.
Sammanslagning av Digg och PTS

För ökad kraft i digitaliseringen av offentlig sektor ska två tunga myndigheter på det digitala området, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Post- och telestyrelsen (PTS), slås ihop. Myndigheterna får själva utreda frågan – inte om det är en bra tanke utan hur det ska ske. Trots att myndigheterna hanterar samhällskritisk infrastruktur och trots att statens expertmyndighet på styrning och organisation avråder går regeringen vidare med planerna.

Vad har hänt?

I budgetpropositionen för 2026 gör regeringen bedömningen att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ska inordnas i Post- och telestyrelsen (PTS).[114] Myndigheterna ansvarar för olika delar av samhällskritisk digitalisering, informations- och kommunikationsteknik – men har även uppgifter som handlar om att stärka befolkningens digitala kompetens.

Utan några redovisade underlag för de relativt långtgående utfästelserna bedömer regeringen att sammanslagningen skapar förutsättningar för bland annat digital inkludering och kontinuerliga investeringar i digital infrastruktur. Syftet är utöver effektivisering att samla kompetens och öka motståndskraften i den digitala infrastrukturen. Myndigheterna ska än en gång själva utreda hur sammanslagningen ska ske. Och de får endast drygt tre månader på sig.[115]

De båda myndigheternas förslag ligger klara den 14 mars 2025[116] och i inledningen understryker de hur lojalt de följt det styrande uppdraget:

> I redovisningen förhåller sig Digg och PTS till regeringens förslag att Diggs uppgifter ska överföras till och inordnas i PTS. Inga andra former av organisationsförändringar har prövats eller övervägts i utredningen.

Fördelar som nämns i myndigheternas slutsatser är samlad sakkunskap inom digitaliseringsområdet, bredare systemperspektiv och möjligheten att omhänderta komplexa regeringsuppdrag. Möjligheten att kunna ta ett ”tydligare helhetsansvar för AI” lyfts också, liksom synergivinster inom arbetet med digital inkludering och tillgänglighet. Samtidigt lyfter myndigheterna att

> (…) en sammanslagning i sig inte löser Sveriges digitala utmaningar.

114 Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.5.
115 Regeringen. (2024, 5 december). *Uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring.* Fi2024/02416. https://www.regeringen.se/contentassets/1e760841bf654512a5f696419fb22d46/uppdrag-att-lamna-forslag-pa-organisationsforandring.pdf
116 Post- och telestyrelsen, dnr 24-15191, Myndigheten för digital förvaltning, dnr 2024-7760. (2025, 14 mars). *Redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring.*

Till riskerna hör ökande kostnader och verksamhetsmässig påverkan, på kort och medellång sikt. I Diggs fall handlar det om en tydlig risk för ”nedgång i leveransförmågan”, och Digg pekar på en rad konkreta verksamhetsdelar som kommer att bli lidande.

Ett par veckor efter att utredningen ligger klar på Finansdepartementet sänds myndigheternas bedömningar ut på remiss till 111 remissinstanser.[117] Något pikant går remissen bland annat till Regelrådet – trots att förslagen inte innehåller några författningsändringar och det endast är detta som Regelrådet granskar.[118] Mediemyndigheten påpekar i sitt remissvar att underlaget innehåller en ren felaktighet.[119]

Ungefär hälften av de 63 inkomna svaren lämnar inga synpunkter, en mindre grupp är försiktigt positiva, även om det även från flera håll varnas för att organisationsförändringen kan sänka tempot i den digitala omställningen.

Men Statskontoret, regeringens egen expertmyndighet på styrning och organisation inom staten, skräder inte orden i sitt remissvar:

> Statskontoret avråder regeringen från att överföra och inordna Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) uppgifter i Post- och telestyrelsen (PTS). Vi anser att det är otydligt vad nyttan är med att slå samman så många uppgifter och verksamheter som inte är tydligt närliggande. Statskontoret bedömer att riskerna och nackdelarna med en sammanslagning är större än de potentiella fördelarna.[120]
>
> **Statskontoret, 19 juni 2025**

Även Konkurrensverket avstyrker förslaget i sin helhet, delvis med hänvisning till brister i underlagen.

> Sammantaget anser Konkurrensverket att de negativa konsekvenserna av en sammanslagning i dessa avseenden underskattas i rapporten. Riskerna för konkurrensproblem är inte tillräckligt belysta eller hanterade för att kunna utgöra underlag för en sådan omfattande organisationsförändring som förslaget innebär.[121]
>
> **Konkurrensverket, 18 juni 2025**

Flera försvarsmyndigheter tillhör de remissinstanser som är generellt positiva, men Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) instämmer i varningen för risken med en otydlig rollfördelning i att både tillhandahålla tjänster (Digg) och granska tjänster (PTS), en risk FOI kopplar till förtroende gentemot andra aktörer.[122]

117 Regeringen. (2025, 28 mars). *Remissinstanser för redovisning av uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring – Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning.*
118 Regelrådet. (2025, 17 juni). Kanslisvar. Diarienummer RR 2025-115.
119 Mediemyndigheten. (2025, 8 maj). Remissvar. Diarienummer 25/01512.
120 Statskontoret. (2025, 19 juni). Remissvar. Diarienummer 2025/85.
121 Konkurrensverket. (2025, 18 juni). Remissvar. Diarienummer 317/2025.
122 Totalförsvarets forskningsinstitut. (2025, 9 juni). Remissvar. Beteckning FOI-2025-673:1.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) understryker också de dubbla stolarna, som organisationen anser kan ge upphov till ”intressekonflikter”.[123] Citymail är av en liknande åsikt:

> När en och samma myndighet både tillhandahåller digitala och fysiska tjänster och utövar tillsyn över dessa, finns en uppenbar risk för sammanblandning av roller. Det är viktigt att dessa funktioner hålls tydligt åtskilda för att säkerställa transparens och förtroende.[124]
>
> **Citymail Sweden AB, 30 juni 2025**

Även telekombolaget Ericsson är inne på dessa dubbla roller, men här finns i stället en rädsla för att det regulatoriska ansvaret tar överhand och att den innovationsfrämjande delen av verksamheten som är näringslivsinriktad blir ”otillräckligt prioriterad”.[125]

Trots dessa viktiga invändningar går regeringen vidare med sammanslagningen. I ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 11 december 2025 meddelas att regeringen fattat beslut: Digg ska upphöra och uppgifterna tas över av PTS. Den 1 januari 2027 ska allt vara klart.

Vad betyder det?

Det finns visserligen ingen rättsregel som säger att regeringen är skyldig att följa experternas bedömningar. Vad som är avgörande ur ett konstitutionellt perspektiv är att besluten grundar sig på en fullödig, faktabaserad analys av relevanta omständigheter. När så inte sker är det att betrakta som ett brott mot beredningskravet och ytterst som ett undergrävande av objektivitetsprincipen.

I det aktuella fallet har vi att göra med två myndigheter vars kapacitet att leverera robusta kommunikationstjänster är avgörande för svensk säkerhet. Att en så pass genomgripande förändring som en sammanslagning av så samhällskritiska verksamheter inte utreds i särskild ordning är anmärkningsvärt. Med ofullständiga analysunderlag ökar riskerna för att förändringen skapar oförutsebara och kännbara problem som kan leda till – tvärtemot effektiviseringssyftet – ökande kostnader.

När legitima problem som lyfts under remissrundan ignoreras ökar risken för partiskhet och osaklighet. När viktiga rättsliga invändningar inte beaktas kan det sluta med att beslut ifrågasätts i domstol eller av förvaltningsmyndigheterna. Myndigheterna kan även själva stöta på problem när det gäller att verkställa beslut, då praktiska och organisatoriska risker som lyfts av remissinstanserna inte omhändertagits. Följden? En långsammare och mindre effektiv förvaltning.

123 Sveriges Kommuner och Regioner. (utan datum). Remissvar. SKR2025/00893.
124 Citymail. (2025, 30 juni). Yttrande över rapporten Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning (Fi2025/00654).
125 Ericsson. (2025, 30 juni). Remissvar. Diarienummer: Fi2025/00654.

I förlängningen är risken att det skapas en situation där hela eller delar av lagstiftningskedjan ses som en nödvändig formalitet utan egentlig verkan, med följdeffekter som att allt färre expertinstanser lägger resurser på att delta i utredningsarbete eller svara något substantiellt i remissrundor – eftersom det ändå inte tjänar något till. Om förvaltningen uppfattar att politiken ständigt kör över experterna minskar inte bara tilliten mellan den offentliga förvaltningen och de folkvalda, utan det gör även allmänhetens förtroende för hela statsapparaten. Här är det således både förvaltningskontraktet och samhällskontraktet som skakar.

Några andra fall där grundlagsprinciperna utmanats när organisationsmakten utövats

23 oktober 2022: Miljödepartementet avvecklas. Ett av de första nedläggningsbesluten som regeringen fattade gällde den egna organisationen av Regeringskansliet: Miljödepartementet skulle avvecklas och uppgå i Klimat- och näringslivsdepartementet.[126] Ommöbleringar av statsrådsportföljer är inget ovanligt vid ett maktillträde. Men det här var ett drag som degraderade statsrådet med ansvar för miljöfrågor till en mer undanskymd roll, under klimat- och näringsministern. Miljöfrågorna som underställda näringslivsfrågorna. En kanske liten, men viktig förskjutning, i en tid då Förenta Nationerna (FN) utlyst ett klimatnödläge (*climate emergency*).[127]

> » *Att utan någon som helst saklig argumentation underordna miljöfrågorna näringslivsfrågorna i en tid av klimatnödläge är svårt att förena med vad:et i grundlagen, att det allmänna ska ”främja en hållbar utveckling som leder till god miljö för nuvarande och kommande generationer” (RF 1:2). Sedan reformen 2022 får miljöfrågorna också sägas ha fört en undanskymd tillvaro i regeringens politik, kraftigt överskuggade av frågor om näringsliv, produktion och tillväxt.*

14 september 2023: Trafikanalys går upp i Tillväxtanalys. Regeringen ger – såsom tidigare nämnts – en särskild utredare i uppgift att se över mindre myndigheter i syfte att ”främja en välfungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet”.[128] Givet omfattningen – över 50 myndigheter ska genomlysas – är utredningstiden anmärkningsvärt kort: drygt

126 Regeringskansliet, 30 december 2022: Regeringskansliets nya organisation. https://www.regeringen.se/artiklar/2022/12/regeringskansliets-nya-organisation/?
127 United Nations Environment Programme: The Climate Emergency. https://www.unep.org/climate-emergency
128 Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*, Dir. 2023:132.

ett år.[129] Dessutom kommer tilläggsdirektiv som vidgar uppdraget ytterligare genom ett särskilt fokus på analys- och utvärderingsmyndigheterna.[130]

Med avstamp i en analys av myndigheten Trafikanalys på ett fåtal sidor i slutbetänkandet föreslår utredaren att Trafikanalys ska avvecklas och uppgifterna tas över av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Flera remissinstanser är negativa till utredningen som helhet, inte minst Trafikanalys som avstyrker. Södertörns högskola kallar granskningen ”ytlig” och menar att avgränsningarna är otydliga och att frågan om hur en optimal organisering av statsförvaltningen ska se ut inte varit så öppen som den borde.[131]

Stockholms universitet är inne på samma linje och menar att utredningen i sin analysmodell alltför ensidigt fokuserar på kostnadseffektivitet, på bekostnad av de viktiga demokrati-, rättssäkerhets- och professionsvärdena.[132] Det saknas hänvisningar till styrningsforskning och en styrteoretisk ram mot vilken de organisatoriska förändringarna kan analyseras, vilket överlag gör det svårt att bedöma förslagen. Beslut om att inrätta, avveckla och slå samman myndigheter är viktiga, och ”de bör därför ske efter en noggrann analys, inte efter summariska bedömningar där man i förväg redan har bestämt sig för ett önskat resultat”, skriver universitetet.

Den 27 november 2025 fattar regeringen ändå beslut om att myndigheterna ska förbereda sig på sammanslagningen.[133] Sammanslagningen var formellt genomförd den 1 januari 2026.

> » *Att genomföra en myndighetssammanslagning utan en föregående bred, oberoende utredning samt att inte beakta remissinstansernas invändningar aktualiserar frågan om beslutsunderlaget varit tillräckligt allsidigt och om beredningskravets syfte har uppfyllts, och kan ytterst undergräva objektivitetsprincipen.*

15 september 2023: Myndigheten för arbetsmiljökunskap blir en del av Arbetsmiljöverket. Regeringen aviserar i budgetpropositionen för 2024 att pröva frågan om Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska slås samman med Arbetsmiljöverket. Syftet sägs vara att ”öka effektiviteten i statsförvaltningen”.[134] Regeringen fattar beslut den 9 november 2023 att de båda myndigheterna själva ska ta sig an utredningsuppdraget. Uppdraget är inriktat på hur ett inordnande kan ske, inte om det

129 Regeringen. (2023, 14 september). *Kommittédirektiv En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering,* Dir. 2023:132.
130 Regeringen. (2024, 15 februari). *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.* Dir. 2024:23.
131 Södertörns högskola. (2025). *Södertörns högskolas svar på remissen av betänkandet En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)*. 24 juni.
132 Stockholms universitet. (2025). *Yttrande över betänkande En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)*. PM 19 juni, dnr SU FV-1470-25.
133 Regeringen. (2025, 2 december). *Uppdrag till Trafikanalys att förbereda överföring av uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser samt förbereda avveckling av Trafikanalys.* Diarienummer: LI2025/02012.
134 Prop. 2023/24:1, s. 34.

är en god idé för verksamheterna.[135] Generaldirektören för Myndigheten för arbetsmiljökunskap varnar under processen för kompetenstapp.[136] Trots avsaknad av en oberoende utredning, och trots att flera remissinstanser ifrågasätter formerna för hur beslutsunderlaget tillkommit[137] – vissa kallar till och med sammanslagningen för ”resursslöseri”[138] – går regeringen vidare med sina planer. Sammanslagningen genomförs genom att delar av uppgifterna överförs till Arbetsmiljöverket, andra delar till Karolinska institutet. Förändringen trädde i kraft den 1 januari 2026.

» *Att genomföra en myndighetssammanslagning utan en föregående bred, oberoende utredning samt att inte beakta remissinstansernas invändningar aktualiserar frågan om beslutsunderlaget varit tillräckligt allsidigt och om beredningskravets syfte har uppfyllts, och kan ytterst undergräva objektivitetsprincipen.*

9 november 2023: MUCF tar över SST. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) får i uppdrag att utreda hur SST:s uppgifter kan överföras till och inordnas i MUCF.[139] Regeringen redovisade inga underlag för sin bedömning, gav inte myndigheterna möjligheten att komma fram till slutsatsen att sammanslagningen inte skulle gynna verksamheternas effektivitet eller kvalitet. Och trots att flera tunga remissinstanser är kritiska – Svenska kyrkan lyfter bland annat att ”sammanslagningen kan riskera att påverka några av trossamfundens förtroende för svenska staten”[140] – går regeringen vidare med avvecklingen av SST.

» *Hanteringen av sammanslagningen där frågan inte utreds oberoende och där remissinstansers synpunkter inte vägs in strider mot objektivitetsprincipen.*

18 september 2025: Svenska institutet kan bli en del av Visit Sweden. I budgetpropositionen för 2026 aviserar regeringen med hänvisning till överlapp och ”möjliga synergier” att pröva hur Svenska institutet kan inordnas i Visit Sweden.[141] Inte *om*. Utan *hur*. Beslut om att tillsätta en utredning fattas den 11 juni 2026: de båda verksamheternas målgrupper och finansiering ska genomlysas.[142] Utredaren ska

135 Uppdrag A2023/01509; någon särskild webbsida för uppdraget, vilket är brukligt, har inte gått att finna publicerad.
136 Prahl, R. (2023, 30 september.). Generaldirektören förlorar sin myndighet: ”Blir konsekvenser”. *Altinget*. https://www.altinget.se/artikel/generaldirektoren-forlorar-sin-myndighet-blir-konsekvenser
137 Fackförbundet ST: yttrande, den 25 juni 2024; Sacos remissvar, den 27 juni 2024.
138 Akademikerförbundet SSR. (2024, 19 juni). Remissvar.
139 Regeringen. (2023, 9 november). *Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring.* https://www.regeringen.se/contentassets/4d111da2a062447f869456230ae6f95e/uppdrag-att-lamna-forslag-om-organisationsforandring.pdf
140 Svenska kyrkan. (utan datum). *Yttrande Redovisningen av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring gällande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund (S2023/03010).* Diarienummer: KS 2024-0667.
141 Regeringen. (2025, 18 september). Budgetpropositionen för 2026, Prop. 2025/26:1, s. 42.
142 Regeringen. (2026, 11 juni). Kommittédirektiv En översyn av Visit Sweden AB och Svenska institutets uppgifter och organisering. Dir. 2026:50.

även lyfta för- och nackdelar med myndighets- (SI) respektive bolagsformen (Visit Sweden). Gott så. Men utredaren ges inte möjlighet att på grundval av sin analys komma fram till förslaget att inte föra samman verksamheterna. Energi- och näringsminister Ebba Busch slår redan i pressmeddelandet fast vad som ska ske:

> *”Genom att samordna insatserna stärker vi Sverigebilden i världen och använder skattemedlen mer ansvarsfullt”.*

Uppdraget ska redovisas den 1 juni 2027. Men får regeringen som den vill landar det i samordning, oavsett vad analysen ger vid handen.

» *Att besluta om en sammanslagning av en myndighet och ett statligt bolag innan en utredning lämnat sin analys väcker frågor om hur väl beredningskravets syfte med bland annat krav på allsidig belysning har tillgodosetts. Tillsammans med de styrande direktiven, som inte möjliggör ett ifrågasättande av tanken på en sammanslagning, är det ytterst objektivitetsprincipen som aktualiseras.*

Hur kan vi stärka demokratin utifrån organisationsmakten?

Utvecklingen i länder som genomgått autokratisering visar att hastiga och kraftfulla förändringar av förvaltningens organisation och oberoende är kanariefågeln i kolgruvan: en första varningssignal om allt inte längre står rätt till. Att det är fara å färde.[143] Under till synes legitima och populära reformagendor som effektiv användning av skattekronorna bryts delar av den oberoende förvaltningen ner.[144]

Det mest dramatiska och kanske mest kända internationella exemplet är det amerikanska ”Department of Government Efficiency” (DOGE) som formellt avslutades den 4 juli 2026. När myndigheten tillsattes, genom en presidentorder,[145] var det uttalade syftet att med hjälp av informationsteknik modernisera och maximera statsapparatens produktivitet. Resultatet, har en rapport slagit fast, blev närmast det motsatta: 21,7 förlorade miljarder skattedollar,[146] motsvarande över 208 miljarder svenska kronor.

Därtill kommer andra konsekvenser, som exempelvis de som följde på den hastiga nedläggningen av USA:s stora biståndsorganisation, där beräkningar från Boston University pekar på att det kapade amerikanska biståndet lett till minst 500 000 fler döda barn. Den ansedda medicintidskriften *The Lancet* har

143 Grillo, E., Luo, Z., Nalepa, M., & Prato, C. (2024). Theories of Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science,* 27, 381-400.
144 Peters. G. B, & Pierre, J. (2004). *The Politization of the Civil Service in Comparative Perspective, 1st ed.* Routledge.
145 Vita huset. (2025, 26 februari). *Executive Order 14158.* https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency-cost-efficiency-initiative/
146 Senate Permanent Subcommittee on Investigations. (2025). *The $21.7 Billion Blunder: Analyzing the Waste Generated by DOGE.* Minority Staff Report. https://www.hsgac.senate.gov/wp-content/uploads/2025-07-31-Minority-Staff-Report-The-21.7-Billion-Blunder.pdf

också uppskattat att nedläggningen kan leda till omkring 14 miljoner döda fram till år 2030.[147]

Är vi i Sverige redan på väg i den här riktningen – med hastiga nedläggningar av förvaltningar där konsekvenserna är osäkra, såväl avseende eventuella besparingar som för verksamheternas kvalitet? Flera tecken i den här delrapporten pekar olyckligtvis på det.

Konstaterandet kan väcka förskräckelse. Men vår förhoppning är att känslan inte ska resultera i apati utan i stället engagera och aktivera. Än är det inte för sent. Än har inte skymningsläget övergått i ett totalt mörker.

Så vad kan vi då göra för att stärka demokratibygget när det gäller organisationsmakten, hur kan vi lappa de skador som redan uppstått och hur kan vi stärka de delar som visat sig bräckliga?

Problembeskrivningen kan utgöra ett avstamp för ett antal initiativ som stärker de delar av demokratibygget som visat sig innehålla skörheter. Nedan följer några möjliga frågor som är sprungna ur det empiriska materialet i denna delrapport.

Kunskap och resiliens hos folket. En viktig del av den demokratiska motståndskraften finns hos befolkningen. Alla behöver här odla en sund skepsis mot alltför yviga löften om att snabba nedläggningar och nedskärningar i förvaltningens organisation ska ge kraftfulla besparingar och förbättrad verksamhet.

» *Bör vi skapa omfattande folkbildningsinsatser för att stärka kunskaperna i samhällsvetenskap? Om det saknas tillräckliga kunskaper om hur demokratins maskineri är tänkt att fungera – och vilka grundläggande värden som förvaltningen har att utgå från och värna – kommer vi inte att kunna identifiera eventuella anomalier – och då heller inte protestera.*

Mångfalden som sköld.

» *Behöver vi stärka olika regelverk för att försvara mångfalden?*

En tendens som märks är konsolideringen: färre statliga verksamheter anses vara av godo. Ju enklare desto bättre. Ja, så är det ju möjligt att tänka om planen är att ta en allt starkare politisk kontroll över förvaltningen. Ett stort antal aktörer är svårare att styra.[148] Och ju mer pluralistisk förvaltningen är, desto fler argument kommer regeringen få att hantera när den utreder reformer och förslag till nya lagar. Detta är precis vad autokratiskt sinnade politiker vill motverka. Följaktligen kan mångfalden av myndigheter och andra offentliga verksamheter utgöra en sköld mot autokratiska tendenser och då kan mångfalden behöva försvaras. För som

147 Dagens Nyheter. (2026, 17 juli). *Elon Musks facit hittills – en halv miljon döda barn.* Osignerad ledartext. https://www.dn.se/ledare/elon-musks-facit-hittills-500-000-doda-barn/

148 Bland andra Weller, P., Bakvis, H., & Rhodes, R. A. W. (1997). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives.* Palgrave MacMillan.

statsvetaren Sverker Gustafsson framhåller är populism ett slags antipluralism – alltså motsatsen till mångfald, kritisk diskussion och åsiktsskillnader.[149]

Försvaret av den oberoende expertisen.

» *Behöver förändringar i förvaltningens organisation utredas i särskild ordning?*

Omfattande forskning om demokratisk tillbakagång har pekat på vikten av att myndigheter har förmåga att hävda sin autonomi.[150] Vissa har till och med utvecklat modeller för att konceptualisera den offentliga förvaltningens kapacitet – och lyft fram en bred palett av allt från beteendemässiga incitament till strategiska resurser som kan användas som framgångsrikt försvar för att stå emot illiberala politiska attacker.[151] Viktigast är kanske att undvika hastiga myndighetsnedläggningar som skadar den offentliga förvaltningens expertkompetens.

» *Bör det också lagstiftas krav på uppföljning och utvärdering av organisationsförändringar – inte bara kvantitativt, med fokus på ekonomi, utan även kvalitativt, med fokus på verksamhetens uppdrag och förmåga att agera rådgivare åt politiken?*

Oavsett vilka spår vi väljer att utforska är det vår bedömning att flera reformer kommer att vara nödvändiga om vi ska lyckas stärka den svenska demokratin. Och förhindra att skymningsläget förvärras.

Vi har ovan försökt väcka några konstruktiva frågor, för att visa på möjligheter. Exakt vilka vägval Sverige bör göra hoppas vi ska engagera så många som möjligt, så vi får ett brett och djupt demokratiskt samtal – till gagn för Sverige.

Vi tror att om något land har möjlighet att stå emot autokratiseringsvågen så är det Sverige, med sin höga utbildningsnivå, sin förändrings- och innovationskapacitet och sitt unika förtroendekapital.

Vi är också övertygade om att vi behöver fler experter ute i förvaltningen, som argumenterar utifrån olika perspektiv och värden, inte färre. De behövs för att säkerställa att politiska beslut fortlöpande kan prövas mot forskning, expertkunskap och systematiska konsekvensanalyser. Beslut ska inte bara vila på känsla och allmänna hänvisningar till "folkets vilja".

Och vi är säkra på att inga sanna demokrater vill ha det som den utvecklingen leder till: ett osäkrare, okunnigare och sämre Sverige. Den stora merparten svenskar vill vara trygga med att staten inte görs till ett vapen som vänds mot demokratin.

149 Gustavsson, S. (2025). *Demokratins självförsvar.* Atlas.
150 Bland andra Yesilkagit, K., M. Bauer, B. G. Peters, & J. Pierre. (2024). The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding. *Public Administration Review,* 84, 414–25.
151 Cingolani, L., & Spanghero-Lotta, G. (2026). A Model of Bureaucratic Capacities against Democratic Backsliding. *Perspectives on Public Management and Governance, gvaf027.*

SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 3. Utnämningsmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena

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).

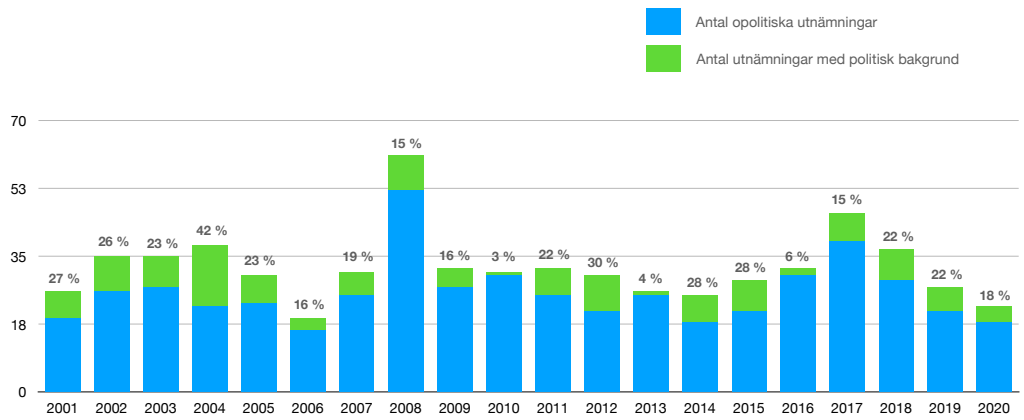
26 Öhberg, P., Christiansen, P. M., & Niklasson, B. (2017). Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes. *Public Administration*, 95(1), 269–285.

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.

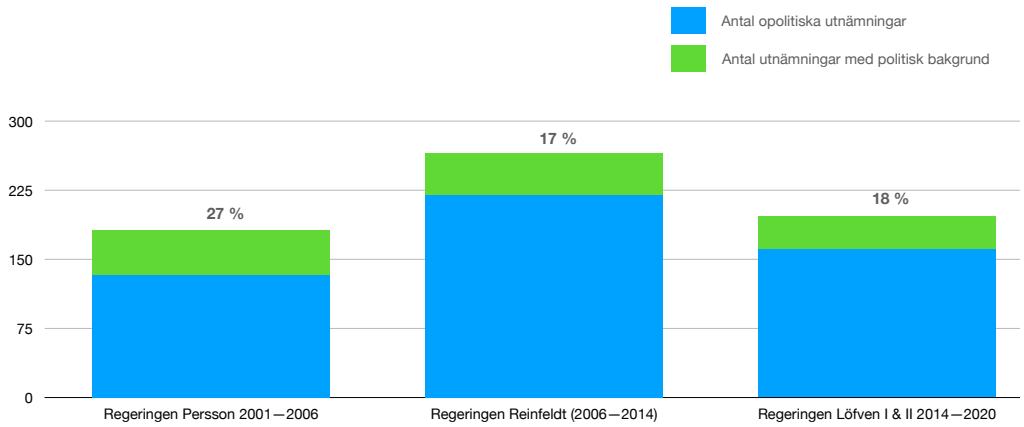
28 Peters, B. G., & Pierre, J. (Red.). (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control.* Routledge.

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.

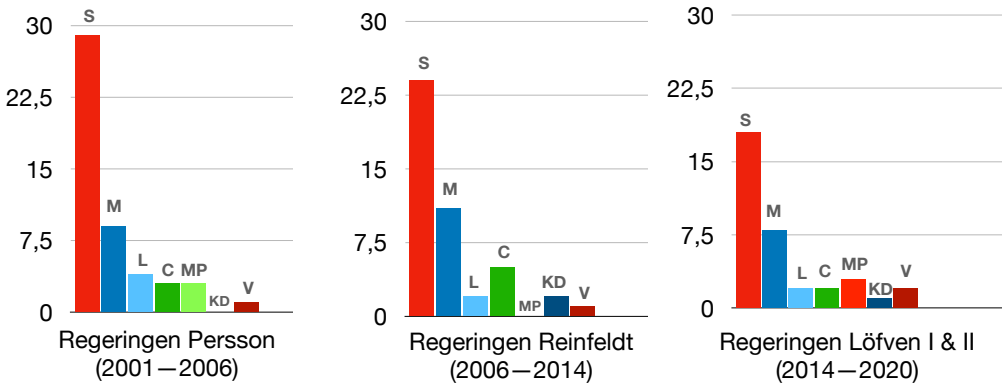


Figur 2. Myndighetschefsutnämningar under tre olika regeringar. Källa: Konstitutionsutskottet.

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 socialdemokrater då hade kunskaper och erfarenheter av arbete i Regeringskansliet.[33] Eftersom tjänstemän ofta har ett längre antal tjänsteår än politiker har utnämningar

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

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]

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

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.

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 redan i partiprogrammet 2014 som en ”pseudoelit”, som skulle bytas ut mot en

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.

”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 Kristersson 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]

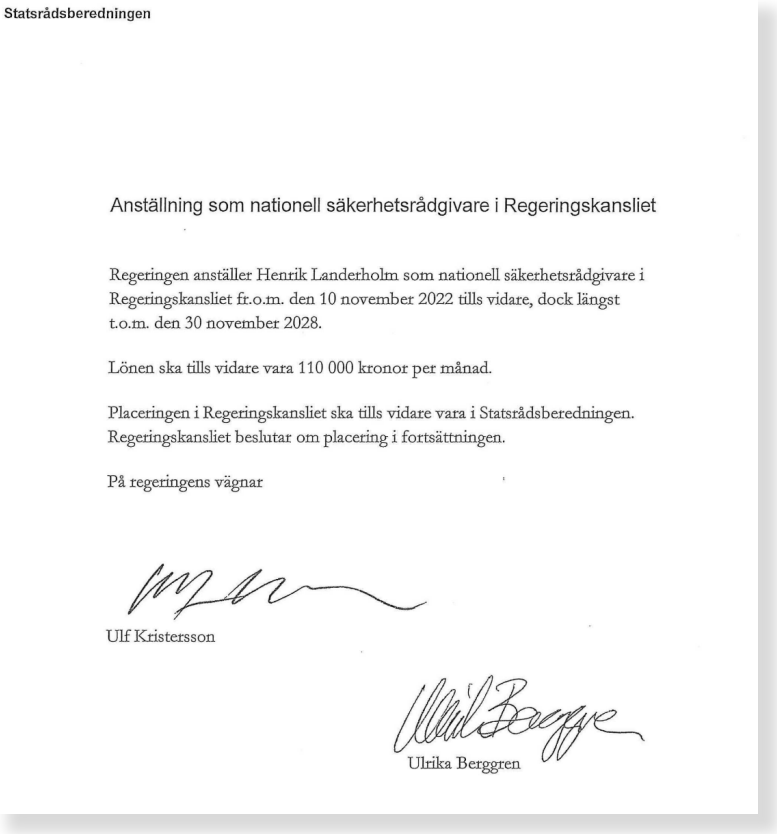
Men på den ordinarie föredragningslistan på det regeringssammanträde då beslutet om att anställa Landerholm fattas syns inte beslutspunkten. Insynen för

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 tid som biståndsminister (2006–2013). Som vikarierande generaldirektör får

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-utvecklings-samarbetes-ledning/

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/?

SKYMNINGSLÄGE

En rapportserie om en skadad svensk demokrati

Del 4. Finansmakten

Anette Novak
Göran Sundström

arena

Skymningsläge
Del 4: Finansmakten

> The budget is the skeleton of the state stripped of all misleading ideologies.[1]
>
> **Rudolf Goldscheid**

Inledning

De offentliga finanserna är centrala för en välfungerande statlig förvaltning – och vem som bestämmer över pengarna är avgörande. För pengar är makt.

Genom att fördela pengar kan staten påverka vilka verksamheter som får växa, vilka reformer som kan genomföras och vilka samhällsproblem som prioriteras. Beslut om skatter, statsbidrag och offentliga utgifter handlar därför inte bara om kronor och ören, utan ytterst om vilken riktning samhället ska ta.

Denna den fjärde och avslutande delen av rapportserien Skymningsläge behandlar finansmakten. Ett betydelsefullt verktyg, då den som har inflytande över statens inkomster och utgifter också har möjlighet att påverka politikens genomslag i praktiken.

***

Redan när några av de första demokratierna formades på 1700-talet stod frågor om finansiering i centrum av debatten, inte minst makten över plånboken (*power of the purse*). När Förenta Staterna formade sin demokrati under senare delen av århundradet var det viktigt att säkerställa att anslags- och skattelagar bara skulle kunna stiftas av representanthuset. Det ansågs vara det viktigaste verktyget för att säkerställa folkets inflytande över hur de allmänna medlen skulle användas och fördelas.[2] Att det är parlamenten som har sista ordet i budgetfrågor är fortfarande en hörnsten i demokratibyggen världen över.[3]

Även när den franska demokratin gick igenom födslovärkar stod finansmakten i fokus för debatterna om hur landet skulle styras framöver. Föga förvånansvärt,

1 Goldscheid, R. Citerad i W. Elliot Brownlees kapitel Historiography and Bibliography, i *Federal Taxation in America – A History*, 3:e uppl, 2016, s. 295–320. Cambridge University Press.
2 Madison, J., under pseudonymen "Publius", (1788). The Alleged Danger from the Number of the House of Representatives. *Independent Journal*.
3 OECD. (2025). *Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries*, s. 152. OECD Publishing, Paris.

då det delvis var landets usla ekonomi som orsakat revolutionen 1789.[4] Makten att införa eller höja skatter och att besluta om statens utgifter, som tidigare varit ett kungligt privilegium, flyttades till nationalförsamlingen.[5]

En liknande utveckling skedde något senare i Sverige; 1809 års regeringsform etablerade ständernas finansmakt men var vagare kring hur exakta beslut om anslag behövde vara. Riksdagen gick emellertid till slut segrande ur maktkampen mellan ständerna och kungamakten.[6] Sedan dess är det riksdagen som beslutar om statsbudgeten, även om regeringen också har en betydande makt över finanserna, som vi ska se längre fram i denna rapport.

***

Skatterna är basen i den offentliga ekonomin – den viktigaste källan som förser förvaltningen med finansiella muskler. Samtidigt kan systemet sägas vara skört, då det är helt beroende av den legitimitet staten åtnjuter i medborgarnas ögon. Ett system som kan hamna i obalans om folket upplever att de inte får tillräcklig valuta för sina pengar – eller om alltför många upplever att de styrande använder pengarna fel, till exempel genom att gynna sig själva eller vänner och närstående.

Ofta är det här demokratier och autokratier skiljer sig åt. I en demokrati, där medborgarna normalt har högt förtroende för de styrande och för demokratins institutioner, är skattemoralen också hög.[7] Folk betalar sina skatter utan öppna hot om repressalier – för de förväntar sig och får offentliga varor och tjänster i utbyte, såsom vägar, tåg, utbildning och vård. Relationen är också ömsesidig – det finns starka vetenskapliga belägg för att stater som respekterar medborgarnas preferenser när de spenderar deras pengar också åtnjuter ett högre förtroende i medborgarnas ögon.[8]

Omvänt, i länder med lägre skattemoral – ofta länder med sämre ekonomi och autokratiskt eller rentav diktatoriskt styre – upplever medborgarna ofta att det de får tillbaka varken kvantitativt eller kvalitativt håller måttet.[9] Och när statens resurser fördelas ojämlikt, då upphör jämvikten. Utan balans, lägre förtroende. Och med lägre förtroende minskar även viljan att betala skatter.

4 Till exempel Aftalion F. (1990). The Fiscal Crisis. I F. Aftalions (Red.) *The French Revolution: An Economic Interpretation*, s.11–30. Cambridge University Press.
5 Elyséepalatset. (1789). Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789, del av franska grundlagen La Constitution du 3 septembre 1791. https://www.elysee.fr/la-presidence/la-constitution-du-3-septembre-1791?
6 Sterzel, F. (2018). *Finansmakten i författningen.* Studentlitteratur.
7 Till exempel Torgler, B. (2005). Tax Morale and Direct Democracy. *European Journal of Political Economy*, 21, 525–531.
8 Till exempel Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust.* Cambridge University Press.
9 Daude, C., Gutiérrez, H. & Melguzio, Á. (2012, november). *What Drives Tax Morale?* Working Paper No. 315, OECD Development Centre.

Förekomsten av korruption påverkar också:[10]

» Om du vet att läkaren kommer att kräva ett kuvert med kontanter i motprestation för att behandla ditt barn, då kan du uppleva att du behöver ”spara” det som via skatten borde ha gått till subventionerad sjukvård – för att ha råd den dagen olyckan är framme.

» Om du vet att skolböckerna inte kommer att vara gratis, trots att skolledningen fått allmänna medel till undervisningsmaterial, då behöver du se till att du har lite pengar kvar när skolan skickar räkningen.

Som en del av den autokratiseringsvåg som sköljer över världen[11] märks också hur antidemokratiska krafter exploaterar finansmakten – ofta i syfte att behålla greppet om makten.[12] Exempelvis används beskattning på olika vis mot grupper som uppfattas som möjliga hot: en studie på data från 105 autokratier mellan åren 1950 och 2004 visar hur despotiska autokrater som inte är beroende av eliters stöd för sin makt använder finansmakten. Om hotet mot makten uppfattas komma från eliten, då lättas skattebördan för dessa grupper. Om hotet tvärtom uppfattas komma från allmänheten, då sänks inkomstskatten generellt och eliten trycks till, exempelvis genom högre fastighetsskatter.[13]

Trots att händelser i den här riktningen sker i vitt skilda länder och kulturer delar autokraternas tillvägagångssätt drag, genom att exempelvis

- köpa lojalitet genom selektiva belöningar[14] – som genom gynnsamma lån eller regionala investeringar,[15]
- begränsningar av resurser till oppositionella områden eller grupper[16] eller
- genom att attrahera finansiellt stöd från vänligt sinnade länder.[17]

10 Bird, R. M:, Martinez-Vazquez, J. & Torgler, B. (2008). Tax Effort, The Impact of Corruption, Voice and Accountability. *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 55–71.
11 Nord, M., Altman, D., Fernandes, T., Good, G. A. & Lindberg, S. I. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?* University of Gothenburg: V-Dem Institute.
12 Bueno de Mesquita, B. & Smith, A. (2011). *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics.* Public Affairs.
13 Dodlova, M. & Lucas, V. (2021). Regime Security and Taxation in Autocracies: Who is Taxed and How? *European Journal of Political Economy*, 67, Artikel 101998.
14 Till exempel Béjar, S. & Mukherjee, B. (2025). Domestic Financial Intermediaries, Dictatorship, and Social Spending. *Studies in Comparative International Development*, 60(3), 512–542.
15 Moldogaziev, T. T., Ivonchyk, M. & Kriz, K. A. (2023). Patron's Largess and Regional Borrowing under Authoritarian Rule. *International Public Management Journal*, 26(5), 728–743.
16 Moldogaziev, T. T., Ivonchyk, M. & Kriz, K. A. (2023). Patron's Largess and Regional Borrowing under Authoritarian Rule. *International Public Management Journal*, 26(5), 728–743.
17 Ahmed, F. Z. (2012). The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival. *American Political Science Review*, 106(1), 146–165.

Men autokrater använder inte bara finansmakten för att konsolidera sin makt utan även för att gynna vissa normer och en viss kultur – det märks inte minst genom vilka värden, grupper och kunskapsformer som gynnas ekonomiskt.

Vi har sett det i Ungern i de narrativ om ”traditionella värderingar” som Viktor Orbáns regim spridit,[18] men även i realpolitisk handling: som ekonomiska incitament för stora, heterosexuella familjer; bostadsbidrag riktade till gifta par som planerar att skaffa barn och ökade bidrag till kyrkor som stöttar regeringens värdekonservativa agenda.[19]

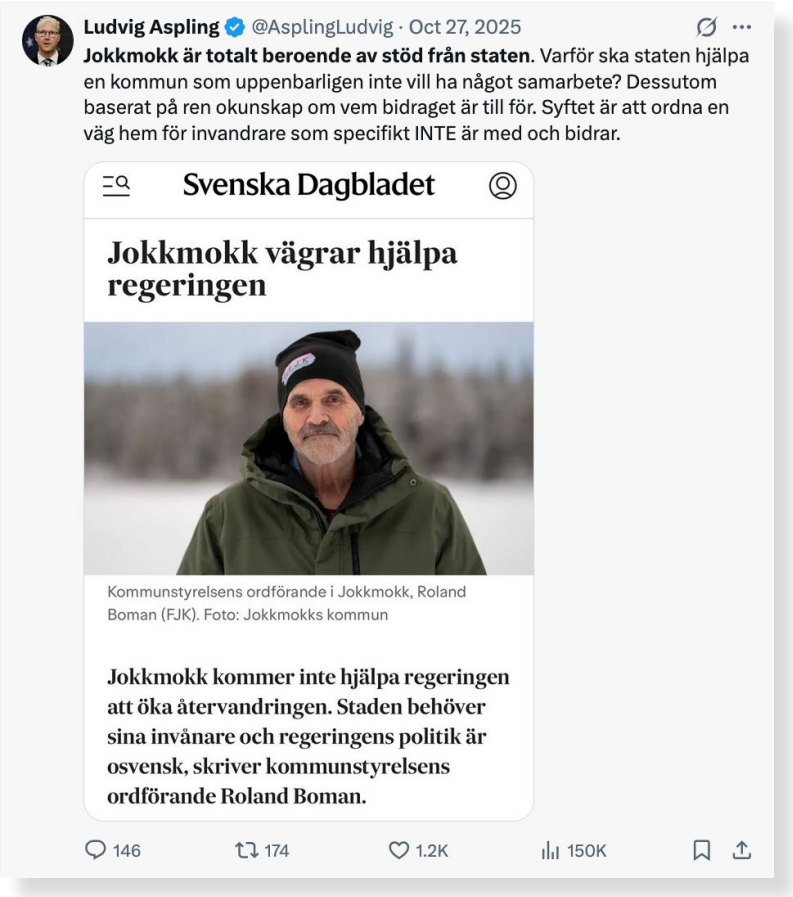
Finansmakten utövas emellertid inte alltid så här öppet ideologiskt. I Kina kan följsamhet för regimens politik avgöra vem som får och inte får del av forskningsanslag eller bjuds in i vetenskapliga sammanslutningar. Enligt en studie av 14 088 kinesiska forskare och artiklar de publicerat mellan åren 1998 och 2018 är de forskare som noga följer regimens narrativ och anpassar sin forskning ofta centralt placerade i viktiga akademiska nätverk.[20]

I exemplen ovan ser vi hur finansmakten kan användas för att inskränka de grundläggande rättigheterna att leva som man vill, med vem man vill – men även mer subtilt, genom negativa ekonomiska incitament som beskär den akademiska friheten. Den här verkligheten kan kännas långt borta. Men tecken på att finansmakten börjar användas enligt de mönster autokratierna visat upp kan även börja skönjas i Sverige.

18 Orbán, V. (2013). *The Role of Traditional Values in Europe's Future.* Speech at the Chatham House, 9 oktober. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/091013Orban.pdf?
19 Ungerska regeringen. (u.å). *Family Allowances.* https://www.safeinhungary.gov.hu/en/family/family-care/?
20 Ma, J. (2023). How Does an Authoritarian State Co-opt Its Social Scientists Studying Civil Society? *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 34, 830–846.

Ett exempel är när företrädare för Tidöpartiet Sverigedemokraterna antyder att kommuner, såsom Jokkmokk och Kiruna, kan drabbas av indragna statliga bidrag för att de väljer att inte delta i ett möte med den nationella samordnaren för Tidöregeringens projekt med så kallad ”frivillig återvandring”[21]:

> Jokkmokk är totalt beroende av stöd från staten. Varför ska staten hjälpa en kommun som uppenbarligen inte vill ha något samarbete?
>
> **Ludvid Aspling (SD) på X, 27 oktober 2025**



Antyder indragna bidrag. Sverigedemokraternas Ludvig Aspling på sitt konto på plattformen X.

21 Turner, I. (2025, 28 oktober). Tydligt nej till återvandring på flera håll: Hamnat i papperskorgen. *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/1Mg0Wl/kommuner-sager-nej-till-regeringens-mote-om-atervandring

Något liknande har redan inträffat på andra sidan Atlanten: Trump-administrationen har vägrat katastrofhjälp till demokratiskt ledda delstater. Det har inträffat fyra gånger på bara en månad under 2026.[22] Händelserna i USA är ett frapperande avsteg från traditionen: oavsett politisk färg har amerikanska federala regeringar i alla tider ställt upp för delstater när de behövt extra stöd vid exceptionella händelser, som till exempel vid naturkatastrofer. Myndigheten *Federal Emergency Management Agency (Fema)* – vars ansvarsuppgifter liknar Myndigheten för civilt försvars uppdrag[23]– ska normalt assistera lokalt och regionalt vid till exempel omfattande skogsbränder och översvämningar.

I det aktuella fallet använder den amerikanske presidenten finansmakten till det yttersta för att pressa sina politiska motståndare. Människor i delstater som uppfattas misshagliga – enkom för att en majoritet i dessa stater har röstat på demokraterna – får lida. Människor i republikanska stater däremot, de får hjälp när de behöver den.

Här bryts flera grundlagsprinciper på det mest flagranta vis. Det är partiskt, det är inte proportionellt och det är en hantering som behandlar människor olika. Framförallt bryter den här aggressiva politiseringen och polariseringen mot allt vad humanism och medmänsklighet heter.

Vad är finansmakten?

Finansmakten är den offentliga makt som utövas genom beslut om statens inkomster och utgifter, framförallt genom beskattning, anslag och budgetbeslut.[24]

I sammanhanget är det värt att notera att finansmakten är fördelad mellan stat, region och kommun. I Sverige har kommuner och regioner en relativt stark ställning, inte minst då den största andelen av inkomstskatten i normalfallet utgörs av kommunalskatt[25]. Även som andel av de samlade skatteintäkterna utgörs närmare en tredjedel av kommunal- och regionskatt, vilket är högt i en internationell jämförelse, där genomsnittet 2023 låg på 9,7 %.[26] Samtidigt har forskare pekat på en rörelse över tid mot stärkt centralisering av finansmakten, tillsammans med en decentralisering av ansvaret[27] och på den växande komplexiteten i samhällsutvecklingen som allt oftare kräver koordinering mellan statlig och kommunal nivå.[28] I denna delrapport ligger emellertid fokus på den statliga nivån.

22 Frank, T. (2026, 29 juli). Trump Overroad His Own Agencies to Deny 4 Democratic Disaster Requests. *Politico.* https://www.politico.com/news/2026/07/29/fema-democratic-disaster-requests-trump-01013938
23 Tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.
24 Peterson, O. (2021). *Den offentliga makten.* 6 uppl. Studentlitteratur.
25 Skatteverket. (2026). Belopp och procent – inkomstår 2026. Genomsnittlig kommunal skattesats; Statlig inkomstskatt, fysiska personer. https://www.skatteverket.se/privat/skatter/beloppochprocent/2026.4.1522bf3f19aea8075ba21.html?
26 OECD. (2025, juni). *Governments at a Glance 2025.* 16.3 Revenues and Spending by Level of Government 2025. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/revenues-and-spending-by-level-of-government_84942f25.html?
27 Elander, I. & Montin, S. (1990). Decentralisation and Control: Central-Local Government Relations in Sweden. *Policy and Politics*, 18(3), 165–180.
28 Se till exempel Pierre, J. & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State.* Macmillan Education UK.

Visserligen beslutar riksdagen formellt om statsbudgeten, men regeringen har också ett stort inflytande över statens finanser, bland annat genom att den

- tar fram budgetpropositionen med förslag på hur pengarna ska fördelas, samt i förekommande fall ändringsbudgetar om nya behov uppstår,
- genomför den budget som riksdagen beslutat om och
- styr statliga myndigheter genom regleringsbrev och instruktioner där det anges hur medlen får användas.

Monopolet på budgetinformation – som regeringen kan sägas ha – är också en stark nackdel för riksdagen. Det är relativt lätt att styra boksluts- och budgetinformation genom att välja siffror selektivt och därigenom begränsa vad som avslöjas.[29]

Regeringen har alltså initiativet. Den förbereder, föreslår och verkställer. Då regeringen vanligtvis har stöd av en majoritet i riksdagen får den också i regel igenom sina förslag, oftast utan förändringar[30] – även om det finns undantag, som det relativt färska exemplet från hösten 2021, när den socialdemokratiska regeringen, ledd av Magdalena Andersson, förlorade budgetomröstningen i riksdagen då Centerpartiet och Vänsterpartiet röstade på sina egna budgetförslag. Regeringen tvingades då genomföra den budget som riksdagen beslutat om: ett förslag från Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna.[31]

Utöver de formella strukturer som styr budgetprocessen finns också informella strukturer i form av oskrivna regler och praxis. Wockelberg (2024) framhåller exempelvis att oppositionspartier inte bör agera så att regeringens budget fälls, samt att partier normalt endast röstar på sina egna budgetförslag. Dessa normer har bidragit till att stabilisera minoritetsparlamentarismen och upprätthålla budgetdisciplinen.[32]

De viktigaste bestämmelserna som reglerar finansmakten återfinns i RF1:4 – som säger att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas – och i RF kap. 9 som anger hur statens budget beslutas, hur statens tillgångar och skulder ska förvaltas samt hur ansvaret för valutapolitiken och Riksbanken är fördelat mellan riksdag och regering.

Även riksdagsordningen (RO) och budgetlagen (2011:203) har bestämmelser som hör hit, särskilt när det gäller hur budgeten beslutas och hur regeringen får disponera de statliga medlen. Riksdagen beslutar om tak på utgifter inom ett visst

29 Wildavsky, A. B. & Caiden, N. (2001). *The New Politics of the Budgetary Process, 4th edition.* Addison Wesley/Longman.

30 Lindvall, J. (2023). *Budgetprocessen I det finanspolitiska ramverket.* Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023, SOU 2023:93. Finansdepartementet, s. 104; Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 54(4), 767–785.

31 Riksdagen. (2021, 24 november). Statens budget för 2022. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/statens-budget-for-2022_H901FiU10/html/?

32 Wockelberg, H. (2024). Riksdagspartierna och finansmakten Informella institutioner i budgetprocessen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 126(3), 489–509.

område, exempelvis 200 miljarder kronor till försvaret. Regeringen kan då inte på egen hand besluta om 250 miljarder utan att gå tillbaka till riksdagen. Regeringen kan heller inte på egen hand ingå avtal som innebär åtaganden som binder framtida budgetar.[33] Däremot finns det inget krav på staten om en budget i balans på samma sätt som det finns för regioner och kommuner.[34]

På statlig nivå utövas finansmakten främst genom budgeten och genom den ekonomiska styrning som byggs kring den – med anslag, mål, uppdrag, redovisning, uppföljning och utvärdering. Det ska noteras att budgetmakten i praktiken är mer begränsad än vad det formella regelverket antyder. En stor del av de offentliga utgifterna är bundna genom långsiktiga åtaganden. Därför blir frågan om hushållning och att få ”mer för pengarna” central.

Det är också värt att notera att ekonomisk styrning har blivit ett alltmer överordnat förvaltningspolitiskt styrinstrument, där mål- och resultatstyrning och finansiell styrning har lyfts fram kraftigt under de senaste decennierna.[35]

Förvaltningsrättsligt är finansmakten nära kopplad till legalitetsprincipen: regeringen får inte använda de offentliga medlen på ett sätt som inte har stöd i rättsordningen. *Vad* pengarna ska användas till framgår av RF 1:2:

> Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Bryter vi ner dessa grundlagsmål rad för rad kan det konkret se ut så här när finansmakten utövas:

Rätten till arbete, regeringen Reinfeldt 2006 och framåt: Nystartsjobben, en statlig subvention som riktade sig till arbetsgivare som anställde personer som hade varit arbetslösa en längre tid.[36]

Rätten till bostad, regeringen Löfven 2016 och framåt: Ett nytt investeringsstöd infördes för att öka byggandet av hyres- och studentbostäder med lägre hyror.[37]

Rätten till utbildning, regeringen Reinfeldt 2009: Satsning på profilerade och kvalitativa forskarutbildningar.[38]

33 RF 9:8.
34 Kommunallagen (2017:725) 11:5.
35 Ahlbäck Öberg, S. & Sundström, G. (2026). Moving Beyond New Public Management: How Business Type-Management Is Embedded in the Swedish State Through Institutional Hooks, *Public Administration*, 104(2), 371–381.
36 Regeringen. (2006). Prop. 2006/07:7. Kreditering av skattekonto av stimulans till arbetsgivare för nystartsjobb samt vissa andra skattefrågor. Se även Prop. 2008/09:97. Åtgärder för jobb och omställning.
37 Regeringen. (2015). Prop. 2015/16:1, s. 43.
38 Regeringen. (2009). Prop. 2008/09:134. Forskarutbildning med profilering och kvalitet.

Social omsorg och trygghet, regeringen Löfven 2015–2018: Mångmiljardsatsning på att öka bemanningen i äldreomsorgen via ett riktat statsbidrag till kommunerna.[39]

Goda förutsättningar för hälsa, regeringen Reinfeldt 2013: Kömiljarden infördes, ett incitament för landstingen att korta köerna till specialistvård.[40]

Främja hållbar utveckling, regeringen Löfven 2015 och framåt: Klimatklivet, en mängd olika insatser såsom exempelvis ett klimatinvesteringsstöd till kommuner och bonus för köp av miljöbilar.[41]

Sammanfattningsvis, en blandning av direkta och indirekta stöd till kommuner, regioner eller enskilda – ofta i syfte att skapa incitament för en utveckling i någon önskad riktning.

När vi betraktar hur finansmakten utövats över tid blir det tydligt att vissa initiativ vilar på en ideologisk grund.

Exempelvis moderaternas skattesänkningar, såsom jobbskatteavdraget som utformades för att skapa incitament för arbete och därigenom öka sysselsättningen.[42] Ett annat exempel är när den rödagröna regeringen i budgeten 2016 höjde energiskatten på bensin och diesel i syfte att stimulera omställning bort från fossila bränslen och minska växthusgasutsläppen.[43]

Men det finns även tillfällen då finansmakten utövats mer pragmatiskt, ibland styrt av yttre tryck. Som när regeringen på kort tid utvecklade nya, tidsbegränsade stöd för att bistå företag som på grund av restriktionerna under pandemin hamnat i allvarliga ekonomiska svårigheter.[44] Eller som när det geopolitiska läget, med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, resulterade i stora satsningar på försvaret – och nya stöd till konsumenterna för att kompensera för höga elpriser.[45]

Globala problem löses emellertid inte nationellt, men trots detta uppenbara faktum har den senaste tidens geopolitiska utveckling snarare gått i motsatt riktning:

39 Statskontoret. (2021). *Ökad bemanning inom äldreomsorgen. En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning 2015–2018 – slutrapport.* https://www.statskontoret.se/uppdrag-och-rapporter/rapporter/2019/okad-bemanning-inom-aldreomsorgen.-en-uppfoljning-av-regeringens-tillfalliga-satsning-20152018.-slutrapport

40 Regeringen. (2013). Uppdrag att betala ut medel för den s.k. kömiljarden utifrån uppnådda resultat under 2012. https://www.regeringen.se/contentassets/89c13c0483824fccb195bf9b66725678/uppdrag-att-utbetala-medel-for-den-s.k.-komiljarden-utifran-uppnadda-resultat-under-2012s2013995fs

41 Regeringen. (2014). Prop. 2014/15:1, Budgetproposition för 2015, s. 43–46. Se även förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar; Prop. 2015/16:1; Prop. 2016/17:1.

42 Regeringen. (2007, 18 oktober). *Ett förstärkt jobbskatteavdrag. Prop. 2007/2008:22.* https://www.regeringen.se/contentassets/8d5c20e1b163451899dba2b3226336ac/ett-forstarkt-jobbskatteavdrag-prop.-20070822

43 Regeringen. (2015, 25 juni). *Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2015/06/vissa-punktskattefragor-infor-budgetpropositionen-2016/?; Prop. 2015/2016:1 Budgetproposition för 2016.

44 Regeringen. (2020, 19 mars). *Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset. Prop. 2019/20:132.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/03/prop.-201920132?

45 Regeringen. (2022, 25 mars). *Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser. Prop. 2021/22:199.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/03/prop.-202122199?

mot mer isolationism[46] och protektionism.[47] Det tydligaste exemplet utgörs troligen av USA med Trumps *America first*-agenda,[48] de många internationella överenskommelser USA har lämnat under hans styre och det sätt på vilket administrationen använt sig av handelstullar för att jämna ut påstådda obalanser och gynna den egna federationen. De införda handelstullarna har emellertid på flera områden fått rakt motsatt effekt i form av en försvagad världsmarknadsposition och högre grossist- och detaljpriser.[49]

Men Trumpregimen har exploaterat finansmakten på fler sätt, under båda mandatperioderna. Under den första mandatperioden exempelvis genom att:

skära ner sociala välfärdsprogram. Bland annat minskade anslag till den offentliga sjukvårdsförsäkringen Medicaid[50] och minskningar i matbidrag till hushåll med låga inkomster,[51]

minska anslagen till miljö- och klimatprogram. Bland annat drogs stora summor tillbaka från den amerikanska motsvarigheten till Naturvårdsverket, United States Environmental Protection Agency,[52]

sänka bolagsskatten. Genom en ny lagstiftning som röstades igenom i december 2022 sänktes bolagsskatten från 35 till 21 procent[53] och

stärka gränsövervakning och immigrationskontroll. Bland annat genom en kraftig ökning av anslaget till USA:s departement för inrikes säkerhet (Department for Homeland Security), som ICE, US Immigration and Customs Enforcement, lyder under.[54]

Vi har i del 1 av denna rapportserie beskrivit hur autokrater ofta använder sig av taktiken *crimmigration*. De sprider narrativ om hur människor av utländsk härkomst kan kopplas till kriminalitet och skapar lagar och regler för att tvinga

46 von Borzyskowski, I. & Vabulas, F. (2019). Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations? *The Review of International Organizations*, 14(2), 335–366.
47 UN Trade and Development. (2026, 15 januari). *10 Trends Shaping Global Trade in 2026.* https://unctad.org/news/10-trends-shaping-global-trade-2026
48 Vita huset. (2025, 20 januari). *President Trump's America First Priorities.* https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/
49 Agarwal, P., Keane, J. & Mendez-Parra, M. (2026, 21 januari). After a Year of Trump, Who Are the Winners and Losers from US Tariffs? *The Conversation.* https://theconversation.com/after-a-year-of-trump-who-are-the-winners-and-losers-from-us-tariffs-273925
50 Alcindor, Y. (2017, 22 maj). Trump Budget Cuts Programs for Poor While Sparing Many Older People. *The New York Times.* https://www.nytimes.com/2017/05/22/us/politics/budget-food-stamps-poverty.html
51 Evelyn, K. (2020, 17 januari). US States Sue Trump Administration over Drastic Cuts to Food Stamps Program. *The Guardian.* https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/17/food-stamps-cuts-trump-us-states-sue
52 United States Environmental Protection Agency (2018). *Fiscal Year 2018 Agency Financial Report*, s. 60. https://www.epa.gov/sites/default/files/2018-11/documents/epa-fy-2018-afr.pdf
53 Vita huset. (2018, 6 januari). *Tax Reform: Where Have We Been and Where Are We Going?* https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/tax-reform-going/?
54 Chappell, B. (2026, 21 januari). How ICE Grew to Be the Highest-Funded U.S. Law Enforcement Agency. *National Public Radio.* https://www.npr.org/2026/01/21/nx-s1-5674887/ice-budget-funding-congress-trump; American Immigration Council. (2026, 10 juni). *What's in the Secure America Act? Billions More into Immigration Enforcement.* Fact Sheet. https://www.americanimmigrationcouncil.org/fact-sheet/whats-in-the-secure-america-act/

icke-medborgare att lämna landet. I USA-exemplet märks hur även finansmakten används i den riktningen.

I den hastiga autokratiseringsrörelsen i USA – men även i andra länder som befinner sig i en liknande utvecklingsfas – är det möjligt att identifiera flera markörer som också återfinns i forskning om hur autokratiska krafter vanligtvis nyttjar finansmakten för sina syften:

Korruption och andra oegentligheter. Förekomsten av korruption och personligt berikande, ofta vanligare när makten koncentreras kring en person.[55]

Politisering av skattesystemet. Skatter utformas för att gynna stödgrupper eller försvaga det som uppfattas som motståndare.[56]

Selektiva utgifter. Nedskärningar av socialbidrag och andra program som riktas till sårbara grupper, ofta för att i stället spendera pengarna på att underlätta för höginkomsttagare.[57]

Selektiv näringslivspolitik. Företag som anses stötta regimen gynnas genom lukrativa kontrakt och gynnsamma krediter medan företag som bedöms som oppositionella utsätts för ekonomiska påtryckningar.[58]

Utländska bidrag. Genom bistånd och andra typer av inkomster från vänligt sinnade länder minskar beroendet av en inhemsk ekonomi i balans.[59]

Belöningar av lojala. Statliga resurser används för att belöna lojala eliter, specifika företag eller väljare,[60] eller i alla fall hålla dem tillräckligt nöjda så att de inte vänder sig emot ledaren.[61]

Finansmakten kan således användas på en rad olika vis. Att strypa finansiering till olika verksamheter är kanske det vassaste verktyget – och ett som ofta används strategiskt av populistiska krafter när de får inflytande.[62] Utan eller med kraftigt beskurna medel kan inte en verksamhet fungera effektivt. Det har många offentliga verksamheter fått erfara. Både i Sverige och internationellt.

55 Chang, E. & Golden, M. A. (2010). Sources of Corruption in Authoritarian Regimes. *Social Science Quarterly*, 91, 1–20.
56 Dodlova, M. & Lukas, V. (2021). Regime Security and Taxation in Autocracies: Who is Taxed and How? *European Journal of Political Economy*, 67.
57 Mukherjee, B. & Béjar, S. (2025). Domestic Financial Intermediaries, Dictatorship, and Social Spending. *Studies in Comparative International Development*, 60(3), 512–542.
58 Sinanoglu, S. (2025). Autocrats and Their Business Allies: The Informal Politics of Defection and Co-optation. *Government and Opposition*, 60(4), 1273–1291.
59 Ahmed, F. Z. (2012). The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival. *American Political Science Review*, 106(1), 146–165.
60 Albertus, M., Fenner, S. & Slater, D. (2018). *Coercive Distribution.* Cambridge University Press.
61 Magaloni, B. (2008). Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule. *Comparative Political Studies*, 41(4–5), 715–741.
62 Bauer, M. W. Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. & Becker, S. (Red.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies.* Cambridge University Press.

Om vi zoomar in på det tydliga exemplet USA ser vi hur exploateringen av finansmakten skruvades upp ytterligare ett snäpp under Trumps andra mandatperiod, genom allt kraftfullare initiativ med allt tydligare inriktning. Några exempel:

Frysning av 90 % av allt utländskt bistånd. Den 20 januari 2025 sattes stopp för utbetalningar av biståndshjälp till alla länder, med undantag av Israel och Egypten, samt förbud mot att ingå nya avtal.[63]

Stopp för alla program om mångfald, rättvisa, inkludering och tillgänglighet. Verksamheter som av presidenten etiketterades som ”diskriminerande”, ”radikala och slösaktiga” skulle avslutas.[64]

Stopp för bidrag som inte anses ”gynna amerikaner”. Presidenten hävdade att han stramade åt ”tramsiga” bidrag och exemplifierade i sin order med ”drag-shows i Ecuador” och att ”utbilda läkarkandidater i kritisk rasteori”.[65] Vidare stoppades bidrag till projekt som ”underminerar nationell säkerhet och grundläggande rättigheter” – exemplen som anges är stöd till ett laboratorium i Wuhan i Kina (”den mest troliga källan till COVID-19-pandemin”) och AI-drivna ”censurverktyg” för sociala medier.

Kraftiga skattesänkningar för de rikaste. Beräkningar från det opolitiska budgetkontoret i kongressen visar att effekterna av de beslutade skattesänkningarna väntas bli cirka 14 700 dollar i minskad skatt per år för de 10 % mest välbärgade amerikanerna. För de 1 % rikaste handlar det om över 50 000 dollar om året.[66]

Vi har tidigare berört *vad*:et i den svenska regeringsformen; i USA handlar motsvarande skrivning om hur de allmänna medlen får spenderas. De syften som anges är att: a) betala statsskulder, b) finansiera gemensamt försvar och c) främja allmän välfärd.[67] Specificerat är också att presidenten inte får ta emot gåvor eller betalningar i någon annan form än den ersättning han får från staten.[68] Trots detta har den amerikanske presidenten mottagit allt från flygplan[69] till lyxklockor

63 Vita huset. (2025, 20 januari). *Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid. Executive Order 14169*; Tanis, F. (2025, 24 januari). U.S. Puts Virtually All Foreign Aid on 90-day Hold, Issues ‘Stop-Work’ Order. *National Public Radio.* https://www.npr.org/sections/goats-and-soda/2025/01/24/g-s1-44643/trump-foreign-aid-assistance-pause

64 Vita huset. (2025, 20 januari). *Ending Radical and Wasteful Government DEI Programs and Preferencing.* Executive Order 14151. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/ending-radical-and-wasteful-government-dei-programs-and-preferencing/?

65 Vita huset. (2025, 7 augusti). *Improving Oversight of Federal Grantmaking.* Executive order 14332. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/improving-oversight-of-federal-grantmaking/

66 Congressional Budget Office. (2025, 11 augusti). How the 2025 Reconciliation Act (Public Law 119–21) Will Affect the Distribution of Resources Available to Households; *Distribution of the Estimated Revenue Effects Relative to the Present Law Baseline of the Tax Provisions in Public Law 119–21. JCX-27-25.*

67 Amerikanska konstitutionen, Artikel 1, paragraf 8, 1:a stycket. https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S8-C1-2-1/ALDE_00013356/

68 Amerikanska konstitutionen, Artikel 1, paragraf 9, 8:e stycket; Artikel 2, paragraf 1, 7:e stycket.

69 Luscombe, R. (2025, 18 maj). Trump´s Acceptance of Qatar Jet Gift is ‘Definition of Corruption’, Senator Says. *The Guardian.* https://www.theguardian.com/us-news/2025/may/18/trump-qatar-jet-gift-chris-murphy

och guldtackor[70] i tjänsten, lanserat en egen kryptovaluta,[71] gjort stora fastighetsaffärer utomlands – och tjänat pengar på produkter med koppling till hans namn. Enligt den senaste obligatoriska transparensrapporten har han dragit in mer än 1,2 miljarder dollar 2025 – något som väckt legitima frågor om han personligen tjänar pengar på ämbetet.

> I have never seen such open corruption in any modern government anywhere.
>
> **Steven Levitsky, professor vid Harvard och medförfattare till *Så dör demokratier*, till *The Guardian*, 17 juni 2025**

Så hastigt har skymningsläget sänkt sig över ett land som har kallats världens äldsta demokrati[72] och den fria världens ledare.[73] Men vissa aspekter av det som sker på andra sidan Atlanten börjar skönjas även i Sverige, som vi ska se i denna delrapport.

Hur har finansmakten utövats 2022–2026?

Det viktigaste sättet på vilket en regering utövar finansmakten är genom arbetet med statsbudgeten. Vad ska prioritas? Om regelverket följs börjar det arbetet med de underlag och analyser som myndigheterna lämnar in i sina budgetäskanden. Arbetet leds av Finansdepartementet, men samtliga departement bidrar med underlag från sina respektive områden.[74]

Totalt handlar det år 2026 om över 1 540 miljarder kronor[75] som ska fördelas – så det är en grannlaga uppgift. Cirka 167 miljarder av dessa är lånade pengar.[76] Statsskulden som andel av bruttonationalprodukten (BNP) har under regeringen Kristerssons mandatperiod beräknats öka från 17 % år 2024 till 19 % år 2026.[77] Här är det viktigt att hålla i minnet att de senaste åren inte har varit utan utmaningar för statsfinanserna, med krig i närområdet, ett internationellt handelskrig och krig i Mellanöstern som bidragit till högre energipriser, ökad osäkerhet och inflationsimpulser. Lägg därtill den fråga som överskuggar allt: klimatet, med

70 O'Carroll, L. (2025, 21 november). Swiss Gold and Rolex Gifts to Trump Arouse 'Disgust' in Europe. *The Guardian.* https://www.theguardian.com/us-news/2025/nov/21/swiss-gold-and-rolex-gifts-to-trump-raise-questions-over-personalisation-of-us-presidential-power
71 Faguy, A. (2025, 19 januari). Trump Launches Cryptocurrency with Price Rocketing. *BBC.* https://www.bbc.com/news/articles/c9vmym2jvy9o
72 Alfaro, M. (2023, 22 juni). Prime Minister Modi Focuses on India's Growth in Congressional Speech. *The Washington Post.* https://www.washingtonpost.com/politics/2023/06/22/modi-congress-democracy-growth/?
73 Rose, M. & Holland, S. (2021). America is Back with Biden, France's Macron Says. *Euronews.* https://www.euronews.com/2021/06/12/us-g7-summit-usa?
74 Regeringen. (u.å.). *Om budgetprocessen.* https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/om-budgetprocessen/?
75 Regeringen (2025). Prop. 2025/26:1. Budgetproposition för 2026, s. 9.
76 Regeringen (2025). Prop. 2025/26:1. Budgetproposition för 2026, s. 156.
77 Regeringen (2025). Prop. 2025/26:1. Budgetproposition för 2026, s. 155.

omfattande skogsbränder, svår torka och sämre skördar, med ekonomiska konsekvenser även för Sverige.[78]

Granskar vi vart de stora budgetsatsningarna har riktats under mandatperioden varierar det genom åren. Men inte i ett hänseende: försvaret. Både investeringar i det svenska försvaret och satsningar på stöd till Ukraina har varit omfattande genom hela perioden. Här har effekter av inträdet i Nato[79] och de ekonomiska åtaganden som medlemskapet innebär, inte minst kravet att investera en viss procent av BNP i försvarssatsningar, påverkat. Sverige bedöms för närvarande spendera cirka 2,5 procent av BNP på försvaret.[80] Ytterligare ett område som fått kraftfulla ekonomiska tillskott är rättsväsendet, genom hela kedjan. Detta kopplas delvis till de lagstiftningsinitiativ som beskrivits i detalj i del 1 av denna rapportserie.[81]

Men vi ser också exempel på flera markörer som forskningen har visat är vanliga sätt på vilka populistiska eller autokratiskt styrda stater nyttjar finansmakten:

Ökande korruption. Sverige ligger nu på en ny lägsta nivå, enligt Transparency Internationals index.[82]

Selektiv beskattning. Här har regeringen infört lägre inkomstskatter,[83] som framförallt gynnat höginkomsttagare,[84] och förstärkt jobbskatteavdrag, som endast gynnar människor som har ett arbete. Ytterligare en målgruppsinriktad skattesänkning var den sänkning av den särskilda inkomstskatten för utomlands bosatta (från 25 % till 20 % i två steg) som infördes 2026.[85] Här märks hur finansmakten används för att gynna grupper som kan antas stå nära de styrande partierna. Väljarstödet för moderaterna är bland utlandssvenskar inte systematiskt kartlagt, men en mätning från Göteborgs universitet pekar på att stödet är tydligt högre bland väljare som bor utomlands än bland befolkningen i gemen (36 % jämfört med 23 % vid en mätning 2014).[86]

78 Finanspolitiska rådet. (2025). *Svensk finanspolitik 2025*, Stockholm; Klimatpolitiska rådet (2025), *Klimatpolitiska rådets rapport 2025*, Stockholm; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2026). *OECD Economic Outlook, Interim Report: Steering Through Uncertainty.* OECD Publishing; International Monetary Fund (IMF). (2026). Regional Economic Outlook: Europe. *A New Energy Shock Complicates the Path to Lower Inflation and Stronger Growth.* International Monetary Fund.

79 North Atlantic Treaty Organization. (2024, 7 mars). *Sweden Officially Joins NATO.* https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/03/07/sweden-officially-joins-nato?

80 North Atlantic Treaty Organization. (2025, 3 juni). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)*, graf 3, s. 3. https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf?

81 Novak, A. & Sundström, G. (2026, augusti). *Skymningsläge En rapportserie om en skadad svensk demokrati.* https://arenaide.se/skymningslage/

82 Transparency International Sverige. (2025, 11 februari). CPI2024: Sverige negativa trend består – ny lägsta nivå även i år. https://www.transparency.se/nyheter/cpi2024:-sveriges-negativa-trend-bestar-ny-lagsta-niva-aven-i-ar

83 Regeringen. (2025, 16 oktober). Prop. 2025/26:32. *Sänkt skatt på arbetsinkomster, pension och sjuk- och aktivitetsersättning.*

84 SEB. (2024, 20 september). *Frågor och svar om regeringens höstbudget 2024.* https://sebgroup.com/sv/press/nyheter/2024/fragor-och-svar-om-regeringens-hostbudget?

85 Regeringen. (2025, 10 september). *Sänkt skatt för utlandssvenskar.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/sankt-skatt-for-utlandssvenskar/?

86 Oscarsson, H. (2016). Utlandsröstande, kapitel i M. Solevid (Red.) *Svenska utlandsröster SOM-undersökningen till utlandssvenskar 2014, SOM-rapport nr 65.* Statistiken bygger på data från Valmyndigheten och SOM-undersökningen av svenskar boende i utlandet 2014.

Selektiva utgifter. Nedskärningar av bidrag till grupper som inte kan antas stå nära de styrande partierna, exempelvis tak på försörjningsstöd och begräsningar av försörjningsstöd till större hushåll[87] (se vidare fallstudie, s. 52–53).

Selektiv näringspolitik. En lång rad skattelättnader för företag inom transport, beroende av klimatskadliga fossila bränslen (se vidare fallstudie 2).

Om vi lämnar satsningsområdena och i stället synar vilka områden som fått tydliga nedskärningar är det omöjligt att inte nämna klimatområdet. Området har som helhet fått kraftigt minskade medel under perioden, enligt vissa beräkningar hela 7 miljarder lägre.[88] Några specifika exempel ur vårändringsbudgeten 2026 är 200 miljoner mindre till investeringsstödet Klimatklivet[89] och 130 miljoner kronor i minskade anslag för Klimatpremier[90], ett statligt stöd för att locka företag eller kommuner att köpa in elfordon. Se vidare de listade fallen, s. 43.

Ett antal åtgärder har även vidtagits som är viktiga att nämna i sammanhanget då de på olika vis inneburit avsteg från tidigare praxis:

- Sverige överger målet med att biståndet ska utgöra 1 % av BNP, som funnits sedan 1968.[91]
- En rad olika tillfälliga insatser riktas till medborgarna under valåret 2026, såsom sänkt matmoms,[92] halverade priser på kollektivtrafik,[93] sänkt drivmedelsskatt[94] och ett nytt el- och gasprisstöd till hushållen[95] – allt finansierat med lånade medel.
- Permanent högre försvarsanslag finansieras med lån, tvärtemot det finanspolitiska ramverkets principer.

Finanspolitiska rådet, med dåvarande ordförande Lars Heikensten (tidigare riksbankschef) i spetsen kritiserade regeringen för tilltaget. De finanspolitiska expert-

87 Regeringen. (2026, 17 mars). *Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete.* Prop. 2025/26:201. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/reformerat-forsorjningsstod-bidragstak-och-okade_hd03201/?

88 Elander, S. (2026, 13 april). Vårbudget: Alla "klimatsatsningar" finansieras med klimatnedskärningar. *Klimatgranskaren.* https://klimatgranskaren.se/varbudget-alla-klimatsatsningar-finansieras-genom-klimatnedskarningar/

89 Regeringen. (2026, 9 april). Prop. 2025/26:99. Vårändringsbudget för 2026, s. 57; Naturvårdsverket. (u.å). *Klimatklivet.* https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/

90 Regeringen. (2026, 9 april). Prop. 2025/26:99. Vårändringsbudget för 2026, s. 6; Energimyndigheten. (2026, 11 mars). *Klimatpremie.* https://www.energimyndigheten.se/klimat/transporter/transporteffektivt-samhalle/klimatpremie/

91 Anell, L. (2017). *Enprocentmålet – En kritisk essä.* Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). Rapport 2017:04.

92 Regeringen. (2025, 20 november). Prop. 2025/26:55, Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel. https://www.regeringen.se/contentassets/2eba8f4535b84213be0c6d9e80667397/tillfalligt-sankt-mervardesskatt-pa-livsmedel-prop.-20252655.pdf

93 Regeringen. (2026, 26 maj). Regeringen halverar priset på månadskort i kollektivtrafiken. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/05/regeringen-halverar-priset-pa-manadskort-i-kollektivtrafiken/?

94 Regeringen. (2026, 13 april). Extra ändringsbudget för 2026 – Sänkt skatt på drivmedel samt el- och gasprisstöd. https://regeringen.se/contentassets/63ee8414ceb24bfe9a2f0bffd8401e6f/extra-andringsbudget-for-2026--sankt-skatt-pa-drivmedel-samt-el--och-gasprisstod-prop.-202526236.pdf

95 Regeringen. (2026, 13 april). Extra ändringsbudget för 2026 – Sänkt skatt på drivmedel samt el- och gasprisstöd. https://regeringen.se/contentassets/63ee8414ceb24bfe9a2f0bffd8401e6f/extra-andringsbudget-for-2026--sankt-skatt-pa-drivmedel-samt-el--och-gasprisstod-prop.-202526236.pdf

erna menade att förfaringssättet innebär lägre reformutrymme för kommande regeringars budgetar och att det hela kommer att drabba kommande generationer med höga räntekostnader. Att detta dessutom sker samtidigt som regeringen sänker skatterna får Finanspolitiska rådet att höja rösten i sin årsrapport:

> Det är anmärkningsvärt att hävda att det är nödvändigt att avvika från saldomålet för att på kort sikt klara de ökade försvarsutgifterna, samtidigt som det uppenbarligen är möjligt att ytterligare sänka inkomstskatten med ett liknande belopp.[96]

Även Konkurrensverket har kritiserat dessa tillfälliga interventioner på marknaden:

> Konkurrensverket vill därför påpeka att upprepade och kraftiga förändringar av energiskatterna kan påverka konkurrensförhållandena på marknaden och minska företags och konsumenters möjligheter att fatta väl underbyggda beslut när de överväger att investera i nya transportmedel.[97]

Konkurrensverket i sitt remissyttrande över promemorian *Ytterligare tillfälligt sänkt skatt på bensin och diesel*, 21 maj 2026

Finansmakten kan emellertid även utövas genom mindre märkbara metoder. Passivitet eller otillräckliga insatser vad gäller att kompensera för prisökningar, inflation eller exceptionella händelser kan innebära faktiska nedskärningar för de berörda verksamheterna.

» Ett exempel är när Försäkringskassan inte får tillräckliga pris- och löneuppräkningar av anslaget 2026 och därmed tvingas skära i kärnverksamheten, för att få ihop ekvationen.[98] Försäkringskassan varnar i sitt budgetunderlag för att det här finansieringsgapet över tid kan leda till ”märkbara ambitionssänkningar” och exemplifierar med längre handläggningstider och försvagade kontroller.

> Det är en hyvling av verksamheten varje år, samtidigt som vi också hela tiden får nya uppdrag och har kvar de gamla.[99]

Thomas Åding, avdelningsordförande för ST inom Försäkringskassan, till *Publikt*, 6 mars 2026

96 Finanspolitiska rådet. (2026, 16 februari). *Svensk finanspolitik 2026*, s. 12. https://www.fpr.se/download/18.4ccc669119c47c5351b11345/1770968668135/Svensk%20finanspolitik%202026.pdf
97 Konkurrensverket. (2026, 21 maj). *Yttrande. Promemorian Ytterligare sänkt skatt på bensin och diesel.* Fi2026/01131. https://www.konkurrensverket.se/om-oss/vara-remissvar/promemorian-ytterligare-tillfalligt-sankt-skatt-pa-bensin-och-diesel/?
98 Ignerus, E. (2026, 6 mars). Försäkringskassan varnar för att anslaget inte räcker. *Publikt.* https://www.publikt.se/nyhet/forsakringskassan-varnar-att-anslaget-inte-racker-27704
99 Ignerus, E. (2026, 6 mars). Försäkringskassan varnar för att anslaget inte räcker. *Publikt.* https://www.publikt.se/nyhet/forsakringskassan-varnar-att-anslaget-inte-racker-27704

» Ett annat exempel är när Statens museer för världskultur inte får kompensation för den hyreshöjning om 57 % för Etnografiska museet som Statens fastighetsverk aviserat.[100] Effekten kan komma att bli stängning av Medelhavsmuseet och Östasiatiska museet i Stockholm, enligt överintendent Britta Söderqvist.[101]

> Låt museerna lägga energi och resurser på att ta hand om och tillgängliggöra vårt gemensamma kulturarv. Staten måste sluta leka marknad, sänka hyrorna och ta kostnaderna för renoveringar och underhåll.[102]

Fackförbundet DIK:s ordförande Anna Troberg i ett pressmeddelande, 17 mars 2026

Regeringen har därefter beslutat om två uppdrag: Världskulturmuseerna ska tillsammans med Statens fastighetsverk analysera lokalsituationen och framtida lokalbehov och Statskontoret ska utföra en myndighetsanalys av Världskulturmuseerna.[103]

Mandatperioden har också innehållit ett antal uppseendeväckande företeelser med bäring på finansmakten som är värda att nämna i sammanhanget då de också bär likheter med vissa av de indikatorer som kännetecknar hur finansmakten används i autokratiserande skeenden:

Regeringens starka närhet till kommersiella intressen. En närhet som märks inte minst i förhållande till friskolesektorn. En SVT-granskning visade att flera tidigare moderata tjänstemän som varit med och utformat friskolereformen i Regeringskansliet i dag driver friskolekoncerner.[104] Men det är inte bara politiker som blir skolägare – rörelsen går också i andra riktningen. Skolminister Lotta Edholm (L) satt tidigare i styrelsen för Tellusgruppen ända fram till att hon utnämndes till minister[105] – en friskolekoncern som i dag driver åtta grundskolor i fem kommuner med cirka 1 100 elever[106] – och hon ägde även aktier i bolaget. Aktierna såldes dock i samband med utnämningen.[107] Även statsministern har nära kopplingar till friskolesektorn, bland annat genom att hustrun Birgitta Ed är styrelseledamot

100 Tibert, C. (2026, 2 mars). Hyreschock väntar – museer hotas av stängning. *TT/SVT.* https://www.svt.se/kultur/hyreschock-vantar-museer-hotas-av-stangning
101 Tibert, C. (2026, 2 mars). Hyreschock väntar – museer hotas av stängning. *TT/SVT.* https://www.svt.se/kultur/hyreschock-vantar-museer-hotas-av-stangning
102 DIK. (2026, 17 mars). Nya siffror: kraftigt ökade lokalkostnader för statliga kulturmyndigheter. Pressmeddelande.https://news.cision.com/se/dik/r/nya-siffror--kraftigt-okade-lokalkostnader-for-statliga-kulturmyndigheter%2Cc4322187?
103 Regeringen. (2026, 23 april). *Analys ska göras av Statens museer för världskulturs lokalsituation och verksamhet.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/04/analys-ska-goras-av-statens-museer-for-varldskulturs-lokalsituation-och-verksamhet?
104 Lagerström, K., Sima, L., Lindvall, J. & Leijman, S. (2024, 23 mars). De köpte våffelstuga i Åre och skärgårdstomter för skolpengen. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/de-kopte-stuga-och-skargardtomter-for-skolpengen
105 Toplica, L. & Ahmed, H. (2023, 20 november). Lotta Edholm satt I styrelsen för Tellusgruppen – meden barnen i skolan gick hungriga. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/lotta-edholm-satt-i-styrelsen-for-tellusgruppen
106 Tellusskolan. (u.å). *Våra skolor.* https://tellusskolan.se/vara-skolor/
107 Fahimi, B. (2022, 18 oktober). *Lotta Edholm avgår som styrelsemedlem i Tellusgruppen AB.* https://tellusgruppen.se/2022/10/18/lotta-edholm-avgar-som-styrelsemedlem-i-tellusgruppen-ab/

i Stiftelsen Europaskolans styrelse[108], som bjöds in att hålla event i statsministerns officiella bostad i Sagerska huset i Stockholm.[109] Men även genom att han och hustrun samäger herrgården Fållökna i Södermanland tillsammans med friskoleentreprenören Göran Thorstenson, som varit engagerad i styrelser till flera friskolekoncerner, grundat PR-byrån Springtime tillsammans med Ed och tidigare var talskrivare åt Carl Bildt (M).[110] Thorstenson satt tidigare i Europaskolans styrelse men avgick den 28 juli 2026 efter mediegranskningar av Fållökna-upplägget.[111]

Kostsamma inköp av lyxinredning till statsministerbostaden. Efter paret Kristerssons inflyttning har anpassningarna av Sagerska huset i Stockholm omfattat allt från inköp av konstföremål, exklusiva kuddar, dukar och mattor – allt hanterat via inredningskonsulter som debiterar för varje arbetstimme.[112] Ett exempel är en köksmatta som köptes in för 7 400 kronor, men inredningsarkitekterna fakturerade därutöver 27 400 kronor för sina tjänster. En ny statsminister har rätt att göra vissa anpassningar av tjänstebostaden i Sagerska huset, som Regeringskansliet hyr av Statens fastighetsverk. Men här har anpassningsåtgärderna pågått långt efter inflyttningen. Ett exempel är från augusti 2025 då Statens fastighetsverks arkitekt lägger en beställning till konsultföretaget att köpa in tre konstföremål på auktion – slutnotan landade på strax över 37 000 kronor. Statsministerhustrun Birgitta Ed gav positiv återkoppling: ”Så fint att det äntligen börjar hända saker!”

Dessa iögonenfallande inköp sker samtidigt som regeringen till förvaltningen kommunicerar behovet av kostnadskontroll – och till och med nyligen tillsatt en ”slöserikommission” i syfte att ”säkerställa god hushållning med statens medel”.[113] Även statssekreteraren på Finansdepartementet reagerade på uppgifterna när media publicerade dem:

> Här finns kostnader från SFV kopplade till inköp som sticker ut, och vissa framstår som orimliga. För en myndighet som SFV med en bred mängd inköp och upphandlingar är rutiner och system för kostnadskontroll centralt. Det här är frågor vi tar upp i myndighetsdialogen med SFV.[114]
>
> **Erik Eldhagen, statssekreterare, Finansdepartementet till *Expressen*, 19 april 2026**

108 Stiftelsen Europaskolan. (u.å). Stiftelsen Europaskolans styrelse. https://www.europaskolan.se/stiftelsen-europaskolan/stiftelsen-europaskolans-styrelse/
109 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/
110 Larsson, M. & Plesner, Å. (2023). *De gränslösa – en bok om politikers skolaffärer.* Bokförlaget Korpen.
111 Lindkvist, O., Karlsson, M. V. & Hedivall, T. (2026, 28 juli). Statsministerparets vän lämnar styrelseposten. *Expressen.* https://www.expressen.se/nyheter/sverige/statsministerparets-van-lamnar-styrelseposten/
112 Carlsson, M. (2026, 19 april). Här är överpriserna för statsministerparets inköp. *Expressen.* www.expressen.se/nyheter/sverige/har-ar-overpriserna-for-statsministerparets-inkop/
113 Regeringen. (2026, 14 augusti). *Regeringen tillsätter en slöserikommission.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/08/regeringen-tillsatter-en-sloserikommission/
114 Carlsson, M. (2026, 19 april). Här är överpriserna för statsministerparets inköp. *Expressen.* www.expressen.se/nyheter/sverige/har-ar-overpriserna-for-statsministerparets-inkop/

Närstående får mer pengar. Statsministern deltar aktivt i ett beslut om att höja anslaget till en stiftelse där hans svägerska Marita Bildt, som är gift med Carl Bildts (M) bror, sitter i styrelsen. Efter att hon väljs in i styrelsen ökar regeringens stöd med mer än det dubbla.[115] Det är på ett regeringssammanträde den 9 april 2026 om vårändringsbudgeten som Ulf Kristersson är med och adderar 12 miljoner kronor till svägerskans stiftelse, utöver de 15 miljoner som redan beslutats för året.[116]

> Nej, jag tror inte att jag kände till att hon satt i styrelsen. Nej, det tror jag inte.[117]
>
> **Ulf Kristersson till *Aftonbladet*, 11 maj 2026**

Oavsett om svängdörrarna mellan kommersiella skolkoncerner och maktens korridorer inte har inneburit någon otillbörlig påverkan på politiken eller – i andra riktningen – något gynnande av vissa aktörer i det privata näringslivet kan de många nära personkopplingarna väcka frågor hos allmänheten. Blotta misstanken om potentiella oegentligheter är förtroendeskadlig och riskerar att försvaga samhällskontraktet. Medborgarna ska kunna känna sig hundra procent trygga med att ingen i regeringen skor sig – och att deras skattepengar används till det allmännas bästa och bara till det allmännas bästa.

***

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

115 Röstlund, L. (2026, 7 maj). Kristerssons svägerska i styrelsen – fick dubblerat stöd. *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/GxrEQ6/kristerssons-svagerska-tog-plats-i-styrelsen-da-fick-stiftelsen-dubblerat-stod
116 TT. (2026, 9 maj). Miljoner till Kristerssons svägerskas stiftelse. Bland annat publicerad i *Göteborgs-Posten*. https://www.gp.se/nyheter/sverige/miljoner-till-kristerssons-svagerskas-stiftelse.4975faeb-0083-59db-b860-96f8bc5ee99a
117 Almqvist, A. & Röstlund, L. (2026, 11 maj). Kristersson om anslagen till svägerskan: ”Kände inte till”. *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/V6QGn3/kristersson-om-anslagen-till-svagerskan-kande-inte-till

Fallstudie 1: Somaliamiljonerna

Regeringen träffar i slutet av 2023 en informell överenskommelse med Somalia om att styra om 100 miljoner kronor av biståndet till insatser med nära koppling till den somaliske premiärministerns kansli, samtidigt som Somalia åtar sig att ta emot medborgare som Sverige vill tvångsutvisa. Detta trots att Somalias regim tillhör världens mest korrupta och trots att regeringen kraftigt understryker vikten av att biståndsmedel inte ska hamna i orätta händer.

Vad har hänt?

Sveriges Radio avslöjar att den svenska regeringen någon gång under senare delen av 2023 har träffat en överenskommelse med Somalias regering som innebär att 100 miljoner kronor ur biståndsbudgeten flyttas till projekt med nära kopplingar till landets premiärminister Hamza Abdi Barres administration.[118] I utbyte ska Somalia ha lovat att ta emot somaliska medborgare som ska tvångsutvisas från Sverige. Medborgare de enligt folkrätten är skyldiga att ta emot.[119] Exakt hur överenskommelsen ser ut har i stora delar sekretessbelagts. Inför Utrikesutskottet, Konstitutionsutskottet och som svar på en fråga i riksdagen har ansvariga ministrar inte givit några klara besked – i alla fall inte i de delar som inte belagts med sekretess.[120]

Klart är att pengarna ska kanaliseras dels via FN:s utvecklingsprogram UNDP, dels via en fond kopplad till Världsbanken.[121] Inte ens Sidas Afrika-chef har sett någon skriftlig uppgörelse; överenskommelsen ska ha slutits mellan det svenska Utrikesdepartementet och Somalia. Biståndsminister Benjamin Dousa (M) har i såväl SVT[122] som en interpellationsdebatt i riksdagen[123] meddelat att det inte finns något formellt avtal – men väl en ”överenskommelse”.

Enligt SVT har 32 miljoner ur biståndsbudgeten finansierat ett samarbetsprojekt mellan premiärminister Hamza Abdi Barres kansli och FN:s utvecklingsprogram UNDP.[124]

118 Roxvall, A. & Persson, J. (2025, 1 oktober). Sverige i hemlig överenskommelse med Somalia. *Ekot, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/sverige-i-hemlig-overenskommelse-med-somalia

119 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), artikel 12(4) samt Universal Declaration of Human Rights (UDHR), artikel 13.

120 Riksdagen. Svar på skriftlig fråga 2025/26:72, Formerna för överenskommelse om 100 miljoner kronor i bistånd till Somalia, besvarad av bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa (M); Riksdagen. (2026, 26 mars). Offentlig utfrågning med Johan Forssell. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kus-sarskilda-protokoll/sarskilt-protokoll-utskottssammantrade-20252637_hda1ku37s/

121 Ekot. (2025, 12 november). Sverige i konflikt med Världsbanken efter hemlig uppgörelse. *Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/sverige-i-konflikt-med-varldsbanken-efter-hemlig-uppgorelse

122 SVT. (2025, 3 oktober). Dousa: Vi har framfört våra intressen och Somalia har framfört sina. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/dousa-vi-har-framfort-vara-intressen-och-somalia-har-framfort-sina

123 Riksdagen. (2025, 5 december). Anf. 52 Bistånds- och utrikeshandelsminister Benjamin Dousa (M) som svar på interpellation 2025/26:181 av Olle Thorell (S). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/interpellation/overenskommelsen-med-somalia_hd10181/?

124 Törnmalm, K. & Sima, L. (2025, 2 oktober). Premiärministern hyllade Hamas – tar emot Sveriges biståndsmiljoner. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/premiarministern-hyllade-hamas-tar-emot-sveriges-bistandsmiljoner?

Dagens Nyheter beskriver den 27 oktober 2025 att upplägget med Somalia – som 2025 rankades som världens näst mest korrupta land[125] – även omfattar en betalning på fem miljoner kronor från Justitiedepartementet, som kanaliserats via FN:s Internationella organisation för migration, IOM.[126] Pengarna ska, enligt DN, ha gått till att anställa släktingar till personer i den somaliska premiärministerns närmaste krets. Dessa ska dessutom ha fått löner på uppemot 100 000 kronor i månaden, en ersättningsnivå som ligger långt över vad som är brukligt för högre tjänstemän i Somalia.[127]

Ansvarig för den här delen av uppgörelsen är migrationsminister Johan Forssell (M). Han har inte ställt upp på intervjuer men lämnade en viss bekräftelse i en skriftlig kommentar till DN:

> För den moderatledda regeringen är det prioriterat att öka återvändandet, och vi använder alla relevanta verktyg för att åstadkomma det.
>
> **Johan Forssell till *Dagens Nyheter*, 27 oktober 2025**

Även biståndsminister Benjamin Dousa (M) har i en interpellationsdebatt i riksdagen tillstått att det är "… regeringens ambition att stärka synergierna mellan bistånds- och migrationspolitiken".[128]

Anställda inom Sida har under processens gång reagerat mot det planerade upplägget: risken för att miljonerna försvinner i korruption har ansetts alltför hög och som statliga tjänstemän har de känt ett ansvar att agera.[129]

I normalfallet råder det total politisk enighet om vikten av att biståndsmedlen används lagenligt och att pengarna gör så stor nytta som möjligt. Regeringen har själv i närtid lyft vikten av detta och ger den 4 juli 2025 Sida ett nytt uppdrag att motverka jäv och korruption inom biståndet.[130] Där sägs att regeringsbeslutet bland annat innebär att "Sida på ett systematiskt sätt ska skärpa rutiner och stärka kapaciteten hos myndighetens medarbetare för att kunna identifiera, hantera och minska risk för jäv och korruption."

Trots detta har regeringen i det aktuella fallet inte lyssnat på varningarna om korruptionsrisken med upplägget, tvärtom. Enligt Sveriges Radios Ekot eskalerar det hela till en konflikt, såväl mellan Sida och Utrikesdepartementet som mellan Sverige och Somalia.[131] Händelseförloppet kulminerar i att Somalia förklarar

125 Transparency International's Corruption Perception Index 2025.
126 Lindberg, S. & Sköld, J. (2025, 27 oktober). Hemligt upplägg: Svenska pengar till regeringen i Somalia. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/hemligt-upplagg-svenska-pengar-till-regeringen-i-somalia/
127 Lindberg, S. & Sköld, J. (2025, 27 oktober). Hemligt upplägg: Svenska pengar till regeringen i Somalia. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/hemligt-upplagg-svenska-pengar-till-regeringen-i-somalia/
128 Interpellationsdebatt i riksdagen, 17 november 2025.
129 Roxvall, A. & Persson, J. (2025, 3 oktober). Biståndschef utvisades – efter bråket om hemliga uppgörelsen. *Ekot, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/bistandschef-utvisades-efter-braket-om-hemliga-uppgorelsen
130 Regeringen. (2025, 4 juli). Nytt uppdrag till Sida ska motverka jäv och korruption i biståndet. https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/07/nytt-uppdrag-till-sida-ska-motverka-jav-och-korruption-inom-bistandet/?
131 Roxvall, A. & Persson, J. (2025, 3 oktober). Biståndschef utvisades – efter bråket om hemliga uppgörelsen. *Ekot, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/bistandschef-utvisades-efter-braket-om-hemliga-uppgorelsen

Sidas biståndschef i Somalia, som tidigt och både muntligt och skriftligt påtalat att upplägget var svårt att förena med Sidas regelverk, för *persona non grata* och utvisar henne ur landet.[132]

Parallellt med detta ändrar regeringen i Sidas regleringsbrev, den formella styrningen för året som ursprungligen beslutades i december 2024,[133] inte mindre än tio gånger för budgetåret 2025.[134] I ett av de många ändringsbesluten, det som fattas på regeringssammanträdet den 8 maj 2025, genomförs en mycket specifik ändring: Volymen för Somaliasamarbetet dras ner från 380 miljoner till 300 miljoner, och det sägs nu att ”inga förlängningar av avtal eller nya avtal ska ingås, med undantag för stöd till UNDP med högst 60 miljoner kronor”.[135]

Enligt flera mediers anonyma källor kände sig tjänstemännen under processens gång pressade av regeringen att verkställa uppgörelsen.[136] Att det fanns ett politiskt tryck går att utläsa i flera intervjuer med biståndsministern. Där understryker Dousa regeringens förväntan på Sida: att de ska leverera det politiken beslutar:

> Sida fattar självständiga myndighetsbeslut och beslut om exakt med vilka vi ska samarbeta och till vilka belopp, men regeringen och riksdagen är valda av folket och vi har fått ett mandat att driva igenom en hållbar migrationspolitik och då bygger det på att ha ett fungerande återvändande på plats.[137]
>
> **Benjamin Dousa till *SVT*, 1 oktober 2025**

Och migrationsminister Johan Forssell lyfter gång på gång fram resultatet – att tvångsutvisningarna till Somalia har ökat de två senaste åren, från 6 stycken år 2023 till 29 år 2025 – och menar att det inte finns några belägg för korruption i detta fall.[138]

Det tycks alltså som att utbetalningar av svenska biståndsmedel bara i vissa fall ska styras av föregripande riskanalyser, medan det i andra fall krävs belägg för att korruption faktiskt har ägt rum för att stoppa utbetalningar.

132 Roxvall, A. & Persson, J. (2025, 3 oktober). Biståndschef utvisades – efter bråket om hemliga uppgörelsen. *Ekot, Sveriges Radio*. https://www.sverigesradio.se/artikel/bistandschef-utvisades-efter-braket-om-hemliga-uppgorelsen

133 Regeringen. (2024, 19 december). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. UD2023/09127, UD2024/02880, UD2024/16901.

134 Statskontoret. Statsliggaren. Regleringsbrev. 2025. Myndighet: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. https://www.statskontoret.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbid=25309

135 Regeringen. (2025, 8 maj). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). UD2025/06720.

136 Törnmalm, K. & Ripås, J. (2025, 1 oktober). Uppgifter: Sida kände press av regeringen att genomföra Somalia-upplägg. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/uppgifter-sida-kande-press-av-regeringen-att-genomfora-somalia-upplagg?

137 Törnmalm, K. & Ripås, J. (2025, 1 oktober). Uppgifter: Sida kände press av regeringen att genomföra Somalia-upplägg. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/uppgifter-sida-kande-press-av-regeringen-att-genomfora-somalia-upplagg?

138 Grönvik, J. (2025, 13 december). Forssell om Somaliapengarna: Ger goda resultat. TT-artikel publicerad i *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/5pV4BO/forssell-om-somaliapengarna-ger-goda-resultat

Statsminister Ulf Kristersson (M) försvarar hanteringen som enligt honom inte innehåller något nytt. Det enda nya är, enligt Kristersson, att ”biståndet inte längre är villkorslöst”.[139]

Den 8 oktober 2025 anmäler Miljöpartiet biståndsminister Benjamin Dousa (M) och tidigare biståndsminister Johan Forssell (M) till Konstitutionsutskottet. I anmälan lyfts misstankar om ”otillbörlig styrning av myndighet” och ”vilseledande information”.[140]

Den 21 november 2025 anmäler Morgan Johansson (S) biståndsminister Benjamin Dousa (M), migrationsminister Johan Forssell (M) och statsminister Ulf Kristersson (M) till Konstitutionsutskottet och yrkar på att affären ska granskas i sin helhet.[141]

KU:s granskning av överenskommelsen sker inte utan problem. Centrala mejl lämnas inte ut.[142] Granskningen visar emellertid att den överenskommelse som träffats ”inte innefattar några rättsligt bindande förpliktelser för Sverige som stat”, utan det rör sig om en ”informell överenskommelse utan rättsligt bindande åtaganden.”[143] KU lyfter flera problematiska aspekter i ärendet:

- bristande samordning av förvaltningen, vilket skapat svårigheter för genomförandet,
- styrningen av Sida som medfört svårigheter för genomförandet och
- bristande information till Utrikesnämnden.

Utskottet understryker även vikten av att säkerställa att inga biståndsmedel används felaktigt:

> Härutöver är det naturligtvis angeläget att svenska myndigheter följer och tar del av rapporter om biståndets användning, så att de vid behov kan vidta åtgärder för att förhindra att biståndsmedel betalas ut i strid med gällande regelverk.
>
> **Konstitutionsutskottets betänkande, KU2025/26: KU20, 9 juni 2026**

Konstitutionsutskottet väljer emellertid att inte kritisera något av de inblandade statsråden.

139 Tano, F. (2025, 3 oktober). Kristersson: “Det enda nya är att biståndet inte längre är villkorslöst”. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kristersson-det-enda-nya-ar-att-bistandet-inte-langre-ar-villkorslost?
140 KU-anmälan 2025/26:25 (288-2025/26), Janine Alm Ericson (MP).
141 KU-anmälan 2025/26:32 (638-2025/26), Morgan Johansson (S).
142 Ekot. (2026, 3 juni). Mejl om Somaliauppgörelsen lämnades inte till KU. *Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/mejl-om-somaliauppgorelsen-lamnades-inte-till-ku?
143 Riksdagen. (2026, 9 juni). Konstitutionsutskottets betänkande 2025/26:KU20.

Vad betyder det?

Händelserna kring Somalia-miljonerna aktualiserar flera grundlagsfästa principer: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och offentlighetsprincipen.

Legalitetsprincipen aktualiseras genom att regeringen styrt om biståndsmedel till Somalia trots att Sida har identifierat betydande risker för korruption. Detta väcker frågor om hur långt den politiska styrningen kan sträcka sig när den kommer i konflikt med de regler och bedömningar som ska säkerställa en lagenlig och ansvarsfull hantering av biståndsmedel.

Dessutom har medel som riksdagen beslutat ska spenderas på internationella biståndsprojekt flyttats till migrationspolitiska åtgärder. Också detta är svårförenligt med svenska regelverk.

Objektivitetsprincipen aktualiseras när regeringens politiska styrning kommer i konflikt med den sakliga och professionella beredning som genomförs av den ansvariga myndigheten. I det aktuella fallet väcks frågan om regeringen, för att uppnå sitt politiska mål, har styrt Sida på ett sådant sätt att myndighetens möjligheter att självständigt göra sakliga och opartiska bedömningar av hur biståndsmedlen bör användas har begränsats.

Genom att biståndsmedel, vars syfte är positiv utveckling i Somalia, har styrts om för att uppfylla migrationspolitiska mål (återvändande av ett visst antal tvångsutvisade somalier) kan beslutet svårligen sägas ha fattats på sakliga grunder.

Likabehandlingsprincipen aktualiseras om det visar sig att Somalia har fått tillgång till biståndsmedel på andra grunder än jämförbara biståndsländer. Regeringen har naturligtvis rätt att prioritera mellan länder och insatser utifrån politiskt beslutade mål. Men om en avgörande förutsättning för att Somalia tilldelats 100 miljoner kronor är landets möjlighet att ta emot somaliska medborgare som Sverige vill tvångsutvisa, uppkommer frågan om biståndsmedel i praktiken fördelas utifrån migrationspolitiska motprestationer snarare än utifrån de kriterier som normalt ska styra biståndets fördelning. Skulle regeringen exempelvis ha varit beredd att göra motsvarande satsning på 100 miljoner kronor i ett annat land med liknande korruptionsrisk, men utan möjlighet att erbjuda Sverige en sådan migrationspolitisk motprestation?

Offentlighetsprincipen och kravet på transparens aktualiseras av att uppgörelsen inte har offentliggjorts och då många av dess detaljer är höljda i dunkel. Det är till och med oklart vilken form uppgörelsen har och om det överhuvudtaget finns ett skriftligt avtal. Detta försvårar allmänhetens insyn och oppositionens och mediernas möjligheter att kritiskt granska regeringens agerande. Samtidigt har bristande samordning inom den svenska förvaltningen försvårat genomförandet av överenskommelsen. KU konstaterar att Sida inte förefaller ha varit fullt ut integrerad i processen och att myndigheten upplevde begränsningar i sina möjligheter att bereda och besluta om biståndsinsatser för att genomföra överenskommelsen.

Sammantaget illustrerar fallet en förskjutning från politisk styrning av mål och inriktning till mer direkt styrning av genomförandet. Regeringen hade kopplat biståndet till ett migrationspolitiskt mål, men när genomförandet mötte problem i den ordinarie förvaltningen skärptes styrningen av Sida och regleringsbrevet ändrades på ett sätt som möjliggjorde den fortsatta hanteringen. Det väcker frågan var gränsen går mellan regeringens legitima rätt att styra myndigheten och en styrning som begränsar myndighetens utrymme att självständigt bereda och genomföra politiska beslut.

Dessa avsteg från grundläggande konstitutionella principer kan i förlängningen få en lång rad negativa konsekvenser – såväl internationellt som på hemmaplan. Om Sverige gör upp om bistånd med en stat med omfattande korruptionsproblem för att uppnå migrationspolitiska mål riskerar det att påverka bilden av Sverige internationellt som en förutsägbar och rättsstatlig samverkanspart. På hemmaplan kan det undergräva medborgarnas förtroende för att staten själv följer de regler och principer som den kräver av andra – med negativa konsekvenser för allt från skattemoralen till valdeltagandet.

I förlängningen kan det även innebära att fler icke-demokratiska länder börjar vägra ta emot utvisade medborgare – då de också vill få del av lukrativa uppgörelser. Ett Sverige som redan visat sig redo att betala blir då gisslan i ett cyniskt spel där människoliv blir brickor som byts mot pengar och där Sverige ständigt kan pressas på mer.

Fallstudie 2. Priset vid pumpen

Regeringen Kristersson reducerar genom en rad åtgärder priset för fossila bränslen. 2026 har Sverige näst lägst bensin- och dieselpriser i EU.[144] Åtgärderna bereds skyndsamt och går på tvärs mot Sveriges internationella klimatåtaganden.

Vad har hänt?

Under valrörelsen 2022 lyfter flera av Tidöpartierna priset vid pumpen och ger olika löften till väljarna:

Moderaterna: 5 kronor billigare diesel per liter (genom att sänka reduktionsplikten till EU:s miniminivå, 6 %, från 2024).[145]

Kristdemokraterna: 9 kronor billigare diesel per liter och 5 kronor billigare bensin (genom slopad energiskatt för drivmedel).[146]

Liberalerna: Sänkt skatt på drivmedel (genom tillfällig sänkning av energiskatten på bensin).[147]

Sverigedemokraterna: 10 kronor billigare diesel per liter och 6,50 kronor billigare bensin per liter (genom permanent sänkning av bränsleskatten med 2 kronor för både diesel och bensin, sänkning av moms på drivmedel till 6 % och kraftigt sänkt reduktionsplikt).[148] I valmanifestet talades det om att skatten på drivmedel sänks permanent och att reduktionsplikten ”minskas till ett minimum”.[149]

Lägre drivmedelspriser finns även omnämnda i Tidöavtalet,[150] dock lite vagare: som en önskad inriktning för åtgärder riktade till hushållen.

Efter regeringens tillträde valde regeringen att gå vidare med en kraftig sänkning av de redan beslutade reduktionsnivåerna. Förslaget presenterades i en departementspromemoria i juli 2023 och innebar sänkt reduktionsplikt för bensin och diesel, från tidigare fastställda 12,5 % för bensin och 40 % för diesel för år

144 Söderholm, E. (2026, 20 juli). Sverige har näst billigaste bensinen i hela EU. *Vi Bilägare.* https://www.vibilagare.se/%7C%7Csverige-har-nast-billigaste-bensinen-i-hela-eu
145 Jeppsson, J. (2022, 27 juni). Moderaternas vallöfte: Sänk dieselpriset med fem kronor vid pump. *Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/moderaternas-vallofte-sank-dieselpriset-med-fem-kronor-vid-pump?
146 Kristdemokraterna. (2022, 14 mars). *9 kr billigare diesel och 5 kr billigare bensin.* https://kristdemokraterna.se/arkiv/nyheter/2022/2022-03-14-9-kr-billigare-diesel-och-5-kr-billigare-bensin?
147 Liberalerna. (2022, 8 mars). *L vill kompensera för höga bränslepriser.* https://www.liberalerna.se/nyheter/l-vill-kompensera-for-hoga-branslepriser?
148 Åkesson, J. & Sjöstedt, O. (2022, 15 mars). Sänk priset på diesel med 10 kronor litern. Debattartikel i *Aftonbladet*. https://www.aftonbladet.se/debatt/a/G3b61J/sd-sank-dieselpriset-med-10-kronor-per-liter
149 Sverigedemokraterna. (2022). *Valmanifest.* https://www.sd.se/wp-content/uploads/2022/08/valmanifest.pdf
150 Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, s. 58. https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf

2024 till 6 % för drivmedlen från och med år 2024 och 0 % från år 2027.[151] Förslaget togs fram inom Klimat- och näringslivsdepartementet och byggde delvis på tidigare underlag från Energimyndigheten, men den kraftiga sänkningen av reduktionsplikten hade inte föregåtts av någon ny oberoende utredning.

Sverige ska enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning,[152] som tillkommit för att EU:s medlemsstater ska fullgöra sina åtaganden enligt Parisavtalet, minska utsläppen i sektorer som bland annat omfattar inrikes vägtrafik med minst 50 procent till 2030 jämfört med 2005. Även riksdagen har beslutat om ett särskilt etappmål för transportsektorn: att minska växthusgasutsläppen för inrikes transporter med minst 70 procent år 2030 jämfört med 2010.[153] Exakt hur regeringens initiativ om sänkt reduktionsplikt påverkar Sveriges åtaganden i EU framgår inte av förslaget. Den frågan skjuter regeringen på framtiden. Krav på drivmedelsleverantörerna i syfte att minska utsläppen av växthusgaser för 2027–2030 ”bör analyseras vidare”.[154]

Även klimatlagen (2017:721) ställer krav på regeringens klimatpolitiska arbete. Enligt lagen ska arbetet vila på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden (2 §). Arbetet ska dessutom utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt (3 §). Det innebär inte att lagen föreskriver vilka konkreta styrmedel regeringen ska använda, men regeringen kan inte bortse från relevant kunskap om olika åtgärders klimatmässiga, ekonomiska och andra konsekvenser. I förarbetena till lagen preciseras regeringens ansvar ytterligare: regeringen ansvarar för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att bedriva klimatpolitiken i enlighet med lagen.[155] Klimatlagen är därmed inte bara en politisk viljeförklaring utan en rättsligt bindande reglering av ramarna för regeringens klimatpolitiska arbete.

151 För år 2025 var tidigare beslutade siffror satta till 15,5 % för bensin och 40 % för diesel, och för år 2026 till 19 % för bensin och 50 % för diesel; Regeringen. (2023, 3 juli). Promemoria KN2023/03617. Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/07/sankning-av-reduktionsplikten-for-bensin-och-diesel/

152 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/857, 19 april 2023.

153 Riksdagen. (2017, 15 juni). Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Betänkande 2016/17: MJU24. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/ett-klimatpolitiskt-ramverk-for-sverige_h401mju24/?

154 Regeringen. (2023, 12 oktober). Prop. 2023/24:28. Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel, s. 10.

155 Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, s. 45 och 52.

Den 3 juli remitteras promemorian till 75 remissinstanser[156] som får ett par sommarmånader på sig att svara. 64 svar inkommer, många osar av kritik. Sveriges lantbruksuniversitet beklagar att förutsättningarna förhindrat dem att lämna synpunkter:

> Ett viktigt skäl till detta är remisstiden olyckligtvis har förlagts till semesterperioden vilket omöjliggjort att engagera den ämnesmässiga expertis som finns inom universitetet.[157]
>
> **Sveriges lantbruksuniversitet, 25 augusti 2023**

Men det är inte bara remisstiden som utgör ett problem. Det gör även underlagen. Regelrådet slår fast att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[158] En stor andel av remissinstanserna kritiserar regeringen för bristfälliga analysunderlag: Förslagen är kortsiktiga och saknar resonemang om vad som ska ske efter 2026.

Myndigheten Trafikanalys är en av många instanser som lyfter att förslaget kan påverka Sveriges förutsättningar att uppnå det nationella 2030-målet negativt och stryker under att det saknas en analys av frågeställningen.[159] Även Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, pekar på kopplingen till 2030-målen och slår fast att förslaget gör det ”i princip omöjligt att nå det svenska transportsektorsmålet till 2030”.[160] Brister i underlagen lyfts även av nätverket för klimatomställning, 2030-sekretariatet:

> Förslaget från regeringen saknar konsekvensanalyser, ger inga konkreta förslag på hur de mycket omfattande utsläppsökningarna på sammanlagt långt över tio miljoner ton koldioxid ska kompenseras och resonerar inte kring de betydande riskerna att Sverige genom sänkningen inte klarar EU:s precisa klimatmål och därmed tvingas betala mångmiljardbelopp i böter.
>
> **2030-sekretariatet, 18 augusti 2023**

156 Regeringen. (2023, 3 juli). Remiss av promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel. https://www.regeringen.se/remisser/2023/07/remiss-av-promemorian-sankning-av-reduktionsplikten-for-bensin-och-diesel/?

157 Sveriges lantbruksuniversitet. (2023, 25 augusti). *Yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet gällande Promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel (KN2023/03617).* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/sveriges-lantbruksuniveristet.pdf

158 Regelrådet. (2023, 16 augusti). *Yttrande över Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* Diarienummer: RR 2023-174. https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/regelradet.pdf

159 Trafikanalys. (2023, 22 augusti). *Yttrande över promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/trafikanalys.pdf

160 Statens väg- och transportforskningsinstitutet, VTI. (2023, 25 augusti). *Yttrande över remiss av promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/statens-vag-och-transportforskningsinstitut-vti.pdf

Remissinstanserna pekar samstämmigt mot att förslaget inte är önskvärt: Tågföretagen kallar den minskade reduktionsplikten för ”en olycklig riktning” för Sverige och menar att förslaget kräver djupare analys[161] och Världsnaturfonden kallar initiativet ”djupt oroande”.[162]

Transportföretagen är emellertid positiva. Inte helt oväntat, då det bland organisationens medlemmar är många som skulle gynnas av lägre dieselpriser. Detta svar är emellertid ett undantag. Flera andra tunga aktörer från fordons- och bränslesektorerna avstyrker med hänvisning till fortsatta behov av klimatomställning och förutsägbarhet för branscherna. Det gäller såväl Sveriges åkeriföretag[163] som Volvo,[164] Scania,[165] Preem[166] och St1.[167] 35 av de totalt 49 remissinstanserna som lämnar synpunkter i sak avstyrker förslaget.

Flera remissinstanser nämner risken att Sverige får betala dryga böter om vi inte uppfyller våra åtaganden. En rapport från konsultföretaget Sweco pekar på att den sänkta reduktionsplikten innebär att vi riskerar att missa utsläppsmålen med mellan 25,6 och 36,8 miljoner ton koldioxid fram till 2030.[168] Utsläpp som behöver kompenseras genom köp av utsläppsrätter. Beräknad prislapp: 39,4 miljarder kronor.

Men regeringen är inte klar på området bränslepriser. Kort efter att remissvaren på denna promemoria kommer in läggs budgetpropositionen för 2024, som innehåller konkreta förslag om att tillfälligt sänka energiskatten på bensin och diesel.[169] Från tabellerna i budgeten framgår att den tillfälliga skattesänkningen är tänkt att gälla åtminstone fram till 2025. Kostnad över perioden: 20,45 miljarder kronor i reda pengar. Till denna tillkommer klimatkostnaden som är svår att överblicka men, enligt forskning, avsevärd, för såväl det globala klimatet som för människors liv och hälsa.[170]

161 Tågföretagen. (2023, 25 augusti). *Remiss av promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/tagforetagen-tagoperatorerna.pdf

162 Världsnaturfonden. (2023, 22 augusti). *Remissvar. Diarienummer: KN2023/0317.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/varldsnaturfonden-wwf.pdf

163 Sveriges åkeriföretag. (2023, 25 augusti). *Sveriges åkeriföretags yttrande över remiss av promemorian sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/sveriges-akeriforetag.pdf

164 AB Volvo. (2023, 25 augusti). *AB Volvas remissyttrande på Regeringens promemoria ”Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel” (KN2023/03617).* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/ab-volvo.pdf

165 Scania. (2023, 22 augusti). *Remissvar gällande promemorian Sänkning av reduktionsplikt för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/scania-ab.pdf

166 Preem. (2023, 25 augusti). *Remiss av promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/preem-ab.pdf

167 St1 Sverige AB. (2023, 24 augusti). *Remissvar gällande promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.* https://www.regeringen.se/contentassets/de853e9b01aa453399187bfa5d6be326/st1-sverige-ab.pdf

168 Sweco. (2023). *Hur påverkar nivån på reduktionsplikt Sveriges möjligheter att uppnå EU:s klimatmål.* PM. https://www.neste.com/sv-se/nyheter-och-insikter/transportation/miljardkostnad-sankt-reduktionsplikt-ny-rapport-fran-sweco

169 Regeringen. (2022, 3 november). Prop. 2022/23:1. Budgetproposition för 2023. https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/budgetpropositionen-for-2023-hela-dokumentet-prop.2022231-.pdf

170 Huang, Y., Unger, N., Harper, K. & Heyes, C. (2020). Global Climate and Human Health Effects of the Gasoline and Diesel Vehicle Fleets. *Geohealth*, 11, 4(3); Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *IPCC Sixth Assessment Report Working Group III: Mitigating Climate Change*, kap. 2: Transport Sector. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/chapter/chapter-2/?

Men satsningarna ska komma att fortsätta genom hela mandatperioden. Några exempel:

Proposition, hösten 2023: Sänkt skatt på bensin och diesel och sänkt skatt på jordbruksdiesel.[171]

Promemoria, 13 maj 2026: Ytterligare tillfällig sänkt skatt på bensin och diesel – till EU:s minimiskattenivå.[172]

Budgetpropositionen, hösten 2023, för 2024: Sänkt skatt på bensin med 75 öre litern och till EU:s minimiskattenivå för diesel.[173]

Budgetpropositionen, hösten 2024, för 2025: Skatten på bensin och diesel ska sänkas den 1 januari 2025 och skatterna på bensin och diesel ska inte indexeras inför 2026.[174]

Budgetpropositionen, hösten 2025, för 2026: Utvidgad rätt till avdrag för drivmedelsutgifter.[175]

Vad betyder det?

Fallet illustrerar en spänning mellan regeringens politiska handlingsutrymme och de rättsliga ramar som omger den klimatpolitiska styrningen. Riksdagen har fastställt långsiktiga klimatmål och ett särskilt mål om att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 procent till 2030. Regeringen är dessutom enligt klimatlagen skyldig att bedriva klimatpolitiken på ett sätt som vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

Samtidigt är Sverige bundet av internationella och unionsrättsliga åtaganden på klimatområdet, däribland Parisavtalet[176] och Europaparlamentets och rådets förordning 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (”EU:s klimatlag”).[177] Enligt flera av regeringens egna expertmyndigheter på

171 Regeringen. (2023, 19 oktober). Prop. 2023/24:24. Sänkt skatt på bensin och diesel och sänkt skatt på jordbruksdiesel. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/10/prop.-20232424?
172 Regeringen. (2026, 13 maj). Ytterligare tillfälligt sänkt skatt på bensin och diesel. Promemoria FI2026/01131.
173 Regeringen. (2023, 15 september). Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024, s. 23. https://www.regeringen.se/contentassets/e1afccd2ec7e42f6af3b651091df139c/budgetpropositionen-for-2024-hela-dokumentet-prop.2023241.pdf
174 Regeringen. (2024, 13 september). Prop. 2024/25:1. Budgetproposition för 2025, s. 16. https://www.regeringen.se/contentassets/bfe4593f9b0d462f834bc8bbd052a921/budgetpropositionen-for-2025-hela-dokumentet-prop.2024251.pdf
175 Regeringen. (2025, 18 september). Prop. 2025/26:1. Budgetproposition för 2026, s. 83. https://www.regeringen.se/contentassets/3416d1df56ae4fcaacf03ecd8ed81ab1/budgetpropositionen-for-2026-prop.-2025261-hela-dokumentet_.pdf
176 United Nations. (2016). *Paris Agreement*.
177 Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2021/1119 från den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG), nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119

området, såsom Energimyndigheten och Trafikverket, har reduktionsplikten varit ett centralt styrmedel för att minska transportsektorns utsläpp.

Mot denna bakgrund aktualiserar fallet legalitetsprincipen och det särskilda beredningskravet i regeringsformen. Regeringsformen föreskriver att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas vid beredningen av regeringsärenden. Kravet på saklighet är en hörnsten i svensk offentlig förvaltning, normalt uttolkat som att beslut ska fattas utifrån relevanta och välgrundade argument. Klimatlagen ställer därutöver uttryckliga krav på att regeringens klimatpolitiska arbete ska vila på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden. Till detta kommer de krav på konsekvensutredning som gällde för det underlag som togs fram inför regelgivningen.

I fallet med den kraftigt sänkta reduktionsplikten är det högst tveksamt om regeringen har uppfyllt dessa beredningskrav. Trots den vidtagna åtgärdens betydande konsekvenser för Sveriges möjligheter att nå fastställda klimatmål byggde förslaget på ett underlag som flera remissinstanser bedömde som bristfälligt, bland annat vad gäller konsekvensanalys och de långsiktiga klimatpolitiska konsekvenserna. Det kan därför ifrågasättas om regeringen, när den fattade sitt beslut om sänkt reduktionsplikt, hade inhämtat, sammanställt och analyserat det underlag som behövdes för att bedriva klimatpolitiken i enlighet med klimatlagen.

Objektivitetsprincipen aktualiseras samtidigt genom kravet på att relevanta omständigheter ska beaktas sakligt och på ett allsidigt sätt. Det innebär inte att regeringen är skyldig att välja det styrmedel som bäst främjar klimatmålen eller att väga klimatintresset tyngre än andra politiska hänsyn. Däremot förväntas de omständigheter som är relevanta för beslutet identifieras och ges en saklig och rimlig betydelse.

I detta fall väcks därför frågor om regeringen vid utformningen och beredningen av förslaget gav tillräcklig vikt åt den samlade kunskapen om reduktionspliktens betydelse för utsläppen och möjligheterna att nå såväl de nationella som de europeiska klimatmålen, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna av en hög reduktionsplikt analyserades. Objektivitetsprincipen aktualiseras således inte genom regeringens politiska ställningstagande som sådant, utan genom frågan om de relevanta omständigheterna behandlades sakligt och allsidigt när ställningstagandet bereddes – eller om frågan i praktiken redan var avgjord innan den utreddes.

Men framförallt blottlägger fallet en diskrepans mellan de mål för den offentliga verksamheten som kommer till uttryck i grundlagen – ”goda förutsättningar för hälsa” och att ”främja en hållbar utveckling som leder till god miljö för nuvarande och kommande generationer” – och den riktning som politiken i praktiken har fått. Genom sänkt reduktionsplikt och sänkta drivmedelsskatter har regeringen Kristersson bidragit till att Sverige har ett av Europas lägsta bensin- och dieselpriser – och därmed stärkt incitamenten för befolkningen att använda fossildrivna fordon. När klimatnödläget kräver det motsatta.

Fallstudie 3: Kraftigt minskade anslag till folkbildningen

Studieförbunden får omfattande nedskärningar under mandatperioden. Samtidigt flyttas en del av makten över pengarna från Folkbildningsrådet till staten. Därmed bryts den tradition om oberoende och armlängds avstånd som funnits sedan 1990-talet.

Vad har hänt?

Folkbildningen har länge setts som en viktig grund för den svenska demokratin – inte minst då det stärker det demokratiska deltagandet när människor utvecklar ett kritiskt tänkande och förbättrar sina kunskaper i viktiga samhällsfrågor. Detta är fastslaget av regeringen[178] i förordningen (2015:2018) om statsbidrag till folkbildningen.

Syftena är, enligt förordningen (1 §), fyra:

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället och
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Till folkbildningsaktörer räknas folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.[179]

Folkbildningen har länge varit föremål för kritik, inte minst för bristande styrning, uppföljning och kontroll.[180] Några uppmärksammade fall gäller felaktigt rapporterade timmar i studieförbundet Studiefrämjandet[181], fusk med deltagarnamn i ABF[182] och studieförbundet Ibn Rushds inbjudningar av föreläsare med demokratifientliga åsikter.[183]

Regeringen Andersson tillsatte den 7 juni 2022 en utredning som skulle föreslå ändringar för effektivare styrning.[184] Till särskild utredare utsågs tidigare ordförande i Kulturutskottet Christer Nylander, då (L).

178 Regeringen. (2014, 7 mars). Allas kunskap – allas bildning. Prop. 2013/14:172; Bet. 2013/14:KrU8, rskr. 2013/14:379.
179 Regeringen. (u. å.). *Svensk folkbildning – hur och varför.* https://regeringen.se/artiklar/2019/09/svensk-folkbildning--hur-och-varfor/?
180 Riksrevisionen. (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning.* RiR 2022:20. https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2022/statsbidraget-till-studieforbunden---kontroll-och-uppfoljning.html?
181 Netskar, S. (2021, 14 januari). Halv miljon felaktiga studietimmar hos Studiefrämjandet. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/halv-miljon-felaktiga-studietimmar-hos-studieframjandet
182 Persson, K. & Winiger, S. (2004, 26 november). ABF fuskade till sig miljonbelopp I bidrag. *Ekot, Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/511263
183 Amnå, E. (2019). *När tilliten prövas. En studie av studieförbundet Ibn Rushds samhällsbidrag.* Folkbildningsrådet. https://folkbildningsradet.se/media/ecxbc5k1/folkbildningsradet_rapport_ibnrushd_2019-2.pdf
184 Regeringen. (2022, 7 juni). Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden. Dir. 2022:75.

Under regeringen Kristersson sker emellertid en riktningsändring. Den 26 april 2023 meddelar regeringen att Utbildningsdepartementet internt redan genomfört en parallell översyn av systemet för statens bidrag till folkbildningen – och presenterar en promemoria[185] som föreslår en regeländring: Makten att besluta om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor respektive studieförbund flyttas från Folkbildningsrådet[186] till staten. Sedan 1991 hade Folkbildningsrådet genom en särskild lag (1976:1046) haft uppgiften att fördela statsbidraget mellan folkhögskolor och studieförbund. Men nu skulle rådet enbart fatta beslut om fördelningen inom respektive kategori, alltså mellan de olika folkhögskolorna och mellan studieförbunden.

Förslaget grundar sig på tankegods från Tidöavtalet. Som sista punkt i det 62-sidiga avtalet står ”Översyn av folkbildningsrådet”:

> (…) I avvaktan på förslagen från den pågående utredningen om uppföljning och kontroll av statsbidraget behövs ytterligare åtgärder för att reformera stödet till folkbildningen. I det sammanhanget ska övervägas om medelstilldelningen ska hanteras av en myndighet istället för av Folkbildningsrådet.[187]

Förslaget går ut på remiss till 61 remissinstanser den 26 april 2023, nästan tio månader innan den pågående utredningen som föregående regering tillsatt skulle vara klar. Svar väntas senast 26 juni. Av de 26 som yttrar sig i sak avstyrker 21. Alltså över 80 %. Många hänvisar till behovet av att invänta den pågående utredningens förslag och till att det korta underlaget är bristfälligt.[188] Några exempel:

> Den föreslagna lagändringen är framtagen i en ytterst oklar process, under alltför kort tid och på ofullständiga, och delvis helt felaktiga, faktaunderlag.[189]
>
> **Studieförbundet Medborgarskolan, 21 juni 2023**

Flera problematiserar även den ökade statliga styrningen:

> Studieförbunden säger nej till förslaget i remissen eftersom vi är emot ökad statlig politisk styrning av folkbildningen, värnar sammanhållningen mellan studieförbund och folkhögskolor samt värnar självförvaltningen genom Folkbildningsrådet.
>
> **Studieförbunden i samverkan, 26 juni 2023**

185 Regeringen (2023, 26 april). Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund. Promemoria (U2023/01468).
186 Folkbildningsrådet är en ideell förening som fått förvaltningsuppgifter – något som normalt endast myndigheter har – överlämnade till sig genom lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.
187 Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige. https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf
188 Promemorian är 14 sidor varav enbart drygt fyra sidor utgörs av analys.
189 Studieförbundet Medborgarskolan. (2023, 21 juni). Remissyttrande över ökad statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund. https://www.regeringen.se/contentassets/53baf060f840487f9ad9a1f161910512/studieforbundet-medborgarskolan.pdf

> Med sitt engagemang, sin uppfinningsrikedom och en bred lokal närvaro är den samlade folkbildningen en ovärderlig resurs, som riskerar att försvagas av en uppdelning eller av en starkare politisk styrning.
>
> **Folkuniversitetet, 22 juni 2023**

Trots de tydliga invändningarna – och sakexpertisens önskan om att invänta den oberoende utredningens förslag – meddelar regeringen den 15 september 2023 med hänvisning till promemorian att den pågående oberoende utredningen får en helt ny inriktning. Nu behövs inte längre en översyn av om regeringen i större utsträckning bör kunna styra statsbidraget – eftersom regeringen redan, inne på departementet, har tagit fram ett förslag i den riktningen. Alltså samma förslag som regeringen nu vet avvisas av en stor majoritet av remissinstanserna, men som riksdagen kom att godkänna i december 2023 genom att anta 2024 års budgetproposition.

I stället ska utredningen fokusera på hur nuvarande modell för styrning och fördelning kan bli mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar, samt minska risken för ”fusk och felaktigheter”.[190] Dessutom ska utredningen överväga om styrningen och tilldelningen av medel kan tas över av en eller flera myndigheter. Även detta är en viljeinriktning från regeringens sida att avlöva Folkbildningsrådets inflytande.

Tanken om armlängds avstånd mellan staten och medie-, kultur- och utbildningsinstitutioner har länge varit en grundläggande princip. I regeringens proposition som presenterar de kulturpolitiska målen 2009 understryks tydligt betydelsen av att värna frihet och oberoende – men även vikten av närhet till medborgarna.[191] Även i de två senaste folkbildningspropositionerna märks den viljeinriktningen. Ett par exempel:

> Riksdagen föreslås ange syftet med statens bidragsgivning, medan folkbildningen själv lägger fast målen för verksamheten.
>
> **Prop. 2005/06:192, 16 mars 2006**

> [Genom bildandet av Folkbildningsrådet] gavs folkbildningen en friare roll gentemot staten än vad den tidigare haft. Genom att staten inte detaljstyr stödet till folkbildningen, utan överlämnar åt Folkbildningsrådet att fördela statsbidraget till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan utifrån de

190 Regeringen. (2023, 15 september). *Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U2022:01).* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/09/dir.-2023130?

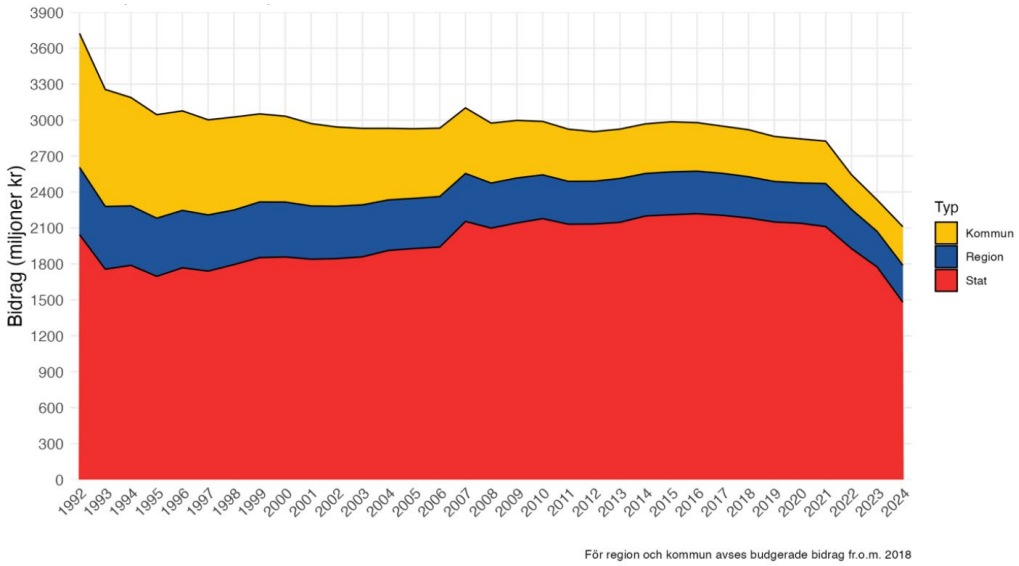
191 Regeringen. (2009, 21 september). Tid för kultur. Prop. 2009/10: 3. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2009/09/prop.-2009103?

> övergripande syften som riksdagen beslutat om, upprätthålls också en formell och principiell gräns mellan staten och folkbildningen.
>
> **Prop. 2013/14:172, 6 mars 2014**

Men det är inte bara regelverket som styr pengarna till folkbildningen som förändrats under mandatperioden. Budgetarna har även inneburit kraftiga nedskärningar för studieförbunden:

Studieförbunden. I statsbudgeten för 2024 presenterade regeringen Kristersson en nedskärning av anslaget till studieförbunden på 250 miljoner kronor. År 2025 var det dags igen: en minskning med 100 miljoner kronor. Och 2026: ytterligare 150 miljoner kronor. Över hela mandatperioden alltså en nedskärning av anslagsnivån med en halv miljard, eller drygt en fjärdedel av anslaget.[192]

Totala bidrag från stat, region och kommun för samtliga studieförbund enligt 2024 års priser.



Figur 1. Bidragen dyker. De totala bidragen från staten (röda kurvan) – i miljoner kronor – har tydligt minskat under mandatperioden 2022–2026. Grafen bygger på data insamlat av Folkbildningsrådet. Data över statsbidrag bygger på Folkbildningsrådets årsredovisningar. Graf från *Vid vägs ände*, rapport från Folkbildningsrådet, Studieförbunden och Svensk biblioteksförening.

Och effekterna är redan tydliga. Här följer ett axplock:

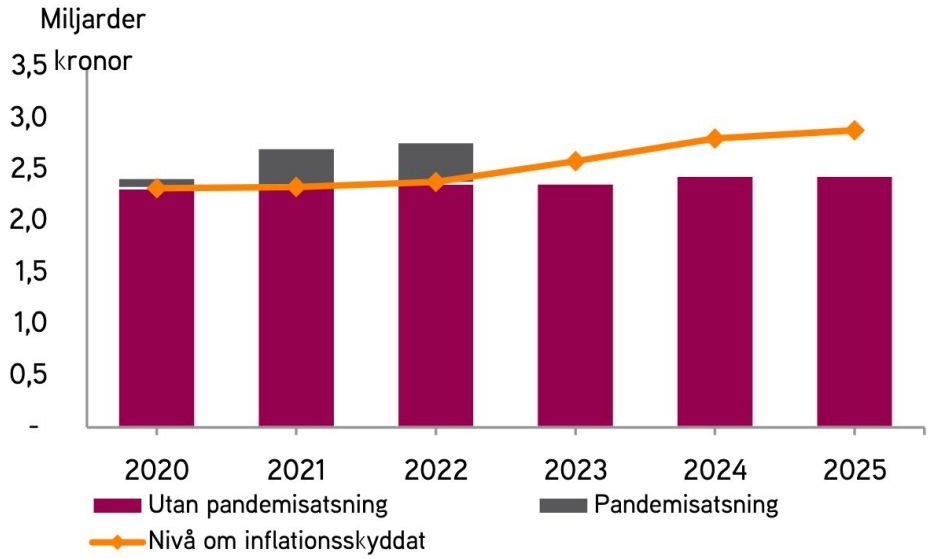
- En femtedel av studieförbundens folkbildning har försvunnit sedan 2023.
- 55 000 folkbildningsarrangemang har försvunnit bara under 2024 och 2025.
- I landsbygdskommunerna har en fjärdedel av arrangemangen försvunnit.

192 Regeringen, prop. 2023/24:1, 2024/25:1, 2025/25:1.

- En miljon timmar ideellt arbete har förlorats, motsvarande ett värde på 390 miljoner kronor.
- 1 000 anställda folkbildare har fått sluta, cirka var tredje.
- Två av tio studieförbund har lagt ned helt. [193]

Folkhögskolorna. Trots att anslagen legat fast sedan 2020 (pandemiåren undantagna), och trots ett höjt anslag om 100 miljoner kronor 2024, har folkhögskolornas ekonomi försämrats.[194] Finansmakten utövas inte bara genom aktiv handling, såsom tydliga nedskärningar, utan ibland innebär även att bibehålla status quo ett finanspolitiskt initiativ. Detta blir tydligt i fallet med folkhögskolorna då regeringen valt att inte räkna upp anslagen för att inflationssäkra dem. Något som görs varje år på en mängd andra utgiftsområden.[195]

Statsanslagsutvecklingen för folkhögskolan 2020–2025



Figur 2. Inflationen äter upp delar av statsanslagen. Genom att inte kompensera för inflation uppstår ett finansieringsglapp, med nedskärningar som effekt. Graf ur rapporten Nedskärningarnas konsekvenser, Folkbildningsrådet.

193 Studieförbunden. (2026, juni). *Studieförbundskrisen Fyra år av nedskärningar.* https://studieforbunden.se/dokument/studieforbundskrisen-fyra-ar-av-nedskarningar/; Folkbildningsrådet. (2025, februari). Nedskärningarnas konsekvenser. https://folkbildningsradet.se/media/yjndu1u5/nedskarningarnas-konsekvenser.pdf
194 Folkbildningsrådet. (2025, februari). *Nedskärningarnas konsekvenser.* https://folkbildningsradet.se/media/yjndu1u5/nedskarningarnas-konsekvenser.pdf
195 Regeringen. (2025, 18 september). Prop. 2025/26:1. Budgetproposition för 2026, s. 134–135. https://www.regeringen.se/contentassets/3416d1df56ae4fcaacf03ecd8ed81ab1/budgetpropositionen-for-2026-prop.-2025261-hela-dokumentet_.pdf

Effekterna har inte heller här låtit vänta på sig:

- 90 % av folkhögskolorna har dragit ner på verksamheten.
- 67 % har reducerat antalet lärare.
- Över hälften har lagt ner kurser.
- Varannan folkhögskola har tagit in färre deltagare.[196]

Vad betyder det?

Fallet väcker framför allt frågor om hur regeringen tillämpat beredningskravet i regeringsformens 7 kap. 2 §, som föreskriver att regeringsbeslut ska vila på ett tillräckligt och allsidigt beslutsunderlag. I detta fall fanns det en pågående utredning med uppdrag att analysera folkbildningens styrning och framtida organisering. Trots detta valde regeringen att parallellt ta fram en departementspromemoria som föreslog ökat statligt inflytande över bidragsgivningen. När remissinstanserna i stor utsträckning avstyrkte förslaget och efterfrågade den pågående utredningens slutsatser valde regeringen inte att invänta dess analys, utan att i stället ändra utredningens direktiv och ge den en ny inriktning. Därmed begränsades möjligheten till en självständig och bredare prövning av den centrala fråga som redan hade avgjorts politiskt.

Regeringen har visserligen ett betydande handlingsutrymme när den organiserar sitt utredningsarbete och beslutar om politiska reformer. Men förfarandet väcker frågor om huruvida beredningskravets syfte har tillgodosetts. När en redan tillsatt utredning föregrips av interna departementspromemorior och därefter får ändrade direktiv riskerar värdet av den oberoende kunskapsproduktion som utredningsväsendet är tänkt att bidra med att minska.

Fallet aktualiserar därmed också en bredare diskussion om de värden som objektivitetsprincipen ytterst syftar till att värna. Även om regeringens normgivning inte omfattas av objektivitetsprincipen på samma sätt som myndigheternas rättstillämpning, bygger den svenska förvaltningsmodellen på att offentliga beslut ska fattas på sakliga och väl underbyggda grunder. Beredningskravet är ett viktigt instrument för att säkerställa just detta. När alternativa kunskapsunderlag eller kritiska synpunkter får begränsat genomslag i beslutsprocessen kan förtroendet för att reformer vilar på en allsidig och saklig analys påverkas.

Fallet väcker också frågor om institutionell autonomi och värdet av armlängds avstånd mellan staten och folkbildningen. Reformen innebär en förskjutning av makten från folkbildningens egna institutioner till den politiska nivån. Regeringen har självfallet rätt att genomföra en sådan förändring, men den innebär samtidigt att framtida regeringar får större möjligheter att påverka verksamhetens

196 Folkbildningsrådet. (2025, februari). *Nedskärningarnas konsekvenser.* https://folkbildningsradet.se/media/yjndu1u5/nedskarningarnas-konsekvenser.pdf

ekonomiska förutsättningar. Erfarenheter från andra länder visar att kontroll över finansiering ofta är ett effektivt sätt för politiska makthavare att påverka utbildnings- och bildningsinstitutioners verksamhet. Noterbart är att Folkbildningsutredningen 2024 bedömde att fortsatt självförvaltning sammantaget vägde tyngre än en myndighetsmodell, bland annat eftersom myndighetsmodellen skulle kunna öppna för politiska hänsyn i fördelningen.[197]

Utbildningsinstitutioner förmedlar värden. I demokratiska länder handlar det om demokratiska värden. I en autokratiseringsfas finns det krafter som önskar ta kontroll över aktörer inom det breda bildningsområdet – i syfte att påverka inriktningen. Utbildningsinstitutioner kan således ses som politiska institutioner.[198]

Autokratiska krafter har i en mängd internationella exempel gjort exakt detta: dragit bort finansiering för bildningsaktörer. I ett scenario där autokratiska krafter tagit över finns verktyget på plats för att göra exakt det som forskningen visar då brukar ske: statsbidragen används som maktmedel i syfte att förändra inriktningen på verksamheten.[199] Ofta genom kritiska narrativ, baserade på föreställningen om att bildningen styrs av en elit.[200] Vissa forskare menar att kritiken bottnar i att aktörer som erbjuder bildningsresor underminerar populisternas vi-mot-dom-narrativ, där ju folket behöver hållas kvar i rollen som permanenta förlorare.[201]

Vi har sett det hända gång på gång:

- I Ungern under Viktor Orbán tvingades universitet att lämna landet, men regimen flyttade även in över 30 utbildningsinstitutioner under stiftelser som befolkades av personer lojala med regimen.[202]
- I USA har Trump-administrationen attackerat från flera håll med hjälp av finansmakten: Det har bland annat handlat om massnedskärningar av statsbidrag inom utbildningsväsendet. Insatserna har ofta varit ideologiskt motiverade då bidrag särskilt dragits tillbaka från forskning och utbildning inom fält som mångfald, jämlikhet och inkludering.[203]

197 SOU 2024:42, s. 28–29, 338 ff.
198 Paglayan, A. S. (2026). Education as a Political Institution. *Annual Review of Poltical Science*, 29, 525–546.
199 Se till exempel Ginsburg, T. (2025). *The American Attack on Academic Freedom in Comparative Perspective.* University of Chicago Law School, Public Law and Legal Theory, Research Paper, 23–53. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2425&context=public_law_and_legal_theory
200 Sant, E. & Brown, T. (2020). The Fantasy of the Populist Disease and the Educational Cure. *British Educational Research Journal*, 47, 409–426.
201 Grigoriades, I. N. & Canpolat, E. I. (2023). Elite Universities as Populist Scapegoats: Evidence from Hungary and Turkey. *East European Politics and Societies*, 38(2), 432–454.
202 Khalesi, C. (2024). Decline of Academic Freedom in Hungary: Rational Choice Analysis of the European Response. *European Political Science*, 25, 91–102.
203 Se till exempel Chemerinsky, E. (2026). The Trump Administration's Assault on Academic Freedom: Controlling Funds as a Way to Intermissibly Control Universities, i L. C. Bollinger och G. R. Stones (Red.) *Academic Freedom in the Era of Trump*, online-upplagan. Oxford Academic.

Finansieringen aktualiserar även frågor om likabehandling och förutsebarhet. Under mandatperioden har studieförbunden fått bära betydande ekonomiska neddragningar. Folkhögskolorna har också drabbats, i hög grad genom en slags passiv maktutövning där regering och riksdag låter nominellt oförändrade anslag urholkas av inflationen.

Regeringen kan självfallet göra sådana budgetpolitiska prioriteringar utan att bryta mot någon lagbestämmelse i formell mening. Men när skillnaderna blir stora uppkommer frågor om vilka principer som ligger bakom avvägningarna och hur dessa förhåller sig till de mål för folkbildningen som riksdagen tidigare har beslutat om – och till målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen, där det anges att det allmänna ska trygga rätten till utbildning och främja den enskildes kulturella välfärd. För verksamheter som planerar långsiktigt kan kraftiga och svårförutsägbara förändringar av de ekonomiska villkoren skapa osäkerhet och försvåra verksamhetens utveckling.

Sammantaget illustrerar fallet hur regeringens finansmakt kan utövas inom de formella ramarna och ändå ge upphov till konstitutionellt betydelsefulla frågor. Det handlar inte främst om laglighet i snäv mening, utan om hur beredningskravets, objektivitetsprincipens och armlängdsprincipens bakomliggande värden – saklighet, självständighet, kunskapsbaserad styrning och förtroende – upprätthålls i praktiken.

Fler fall där finansmakten utövats så att grundlagsprinciperna utmanats

2 november 2022: 45 % neddragning av åtgärder för värdefull natur. Knappt har regeringen Kristersson tillträtt innan den gör kraftiga nedskärningar av anslaget som går till att sköta värdefull natur i bland annat naturreservat och nationalparker. Från 2,06 miljarder kronor året innan till 1,13 miljarder för 2023.[204] Visserligen finns det ingen formell skyldighet att diskutera budgetprioriteringar med berörda, men länsstyrelserna lyfter exempel på en rad negativa konsekvenser av den plötsliga budgetnedskärningen:[205]

- Löpande skötsel minskar, soptunnor tas bort, toaletter stängs.
- Bete upphör, marker växer igen, den biologiska mångfalden utarmas.
- Sämre service och information, vilket ökar riskerna för skador på naturen.
- Reparationer få stå tillbaka, risker för olyckor ökar.

> Färre naturvårdsåtgärder kommer att leda till att den biologiska mångfalden minskar på både kort och lång sikt och det kan få irreversibla effekter. Dessutom innebär en sliten infrastruktur både minskad tillgänglighet och en påtaglig olycksrisk.
>
> **Jonas Ekstrand, chef för Tyresta nationalpark utanför Stockholm, till *Dagens Nyheter*, 4 april 2024**

» *Att trots återkommande varningar från ansvariga myndigheter om risken för långsiktiga och i vissa fall irreversibla skador kraftigt skära ner på naturvård aktualiserar bestämmelserna i RF 1:2 om det allmännas skyldighet att ”främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”.*

9 juni 2023: Tak för försörjningsstödet. Regeringen ger den pågående utredningen om drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet[206] tilläggsdirektiv. Med hänvisning till Tidöavtalets skrivningar om att det ska införas ett bidragstak ”som gör att den som kan arbeta aldrig sammantaget kan få högre inkomster från bidrag än från eget arbete” ska utredaren nu föreslå en modell för bidragstak som begränsar den sammantagna nivå på bidrag och ersättningar

204 Regeringen. (2022, 3 november). Prop. 2022/23:1 Budgetproposition för 2023, Utgiftsområde 20, avsnitt 3.26.3, s. 82. https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/budgetpropositionen-for-2023-hela-dokumentet-prop.2022231-.pdf
205 Urisman Otto, A., Hallgren, M. & Alvén, J. (2024, 4 april). Så slår budgetnedskärningarna mot naturen. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/sa-slar-budgetnedskarningarna-mot-naturen/
206 Regeringen. (2022, 19 juli). Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande. Dir. 2022:124. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/07/dir.-2022124?

som ett hushåll kan ha.[207] Den 25 februari 2025 föreslår utredningen att försörjningsstödet begränsas om det är högre än 80 % av inkomsten för ett hushåll med löneinkomster på 22 000 kronor i månaden.[208]

I remissrundan avstyrker Diskrimineringsombudsmannen och hänvisar till att utredningen styrts att lägga förslag, oavsett ställningstagande i sak, och att förslagen därför i vissa fall inte följer utredningens egen analys.[209] Föreningen Sveriges socialchefer avstyrker också. Modellen med bidragstak bedöms inte vara förenlig med ”principen om skälig levnadsnivå, barnkonventionen eller Sveriges internationella åtaganden”.[210] Även förvaltningsrätten i Malmö avstyrker då förslagen inte bedöms vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.[211] Kammarrätten i Jönköping är inne på samma linje: de föreslagna förändringarna riskerar att strida mot barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden om mänsklig rättigheter.[212] Den 16 december 2025 presenterar regeringen en lagrådsremiss som innehåller ett bidragstak i höjd med riksnormen och begränsningar av försörjningsstöd till stora hushåll.[213] Lagrådet lyfter att Barnkonventionen behöver belysas och analyseras ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.[214] Den 17 mars 2026 lägger regeringen fram sin proposition.[215] Ett bidragstak föreslås – bland annat begränsas möjligheten att lämna försörjningsstöd utöver riksnormen och för hushåll med fler än tre barn. Det ställs också krav på den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom – utan läkarintyg, inget försörjningsstöd.

20 september 2023: Drygt 36 % minskning av anslaget för klimatanpassning.[216] I budgetpropositionen för 2024 gör regeringen en kraftig nedskärning av anslaget för klimatanpassning, från 140 miljoner kronor till 89,5 miljoner. Nedskärningen innebär att medlen för klimatanpassningsarbete till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och till länsstyrelserna avvecklas. Effekterna låter

207 Regeringen. (2023, 9 juni). Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet. Dir. 2023:70. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/06/dir.-202370?

208 SOU 2025:15. *Stärkta drivkrafter och möjligheter för bidragsmottagare.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/02/sou-202515/?

209 Diskrimineringsombudsmannen. (2025, 9 juni). *DO:s yttrande över Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15).* https://www.regeringen.se/contentassets/6dcb45bb934d49f7a25c4219e53f37ad/diskrimineringsombudsmannen.pdf

210 Föreningen Sveriges socialchefer. (2025). *Remiss av betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15).* https://www.regeringen.se/contentassets/6dcb45bb934d49f7a25c4219e53f37ad/foreningen-sveriges-socialchefer.pdf

211 Förvaltningsrätten i Malmö. (2025, 5 juni). *Remissyttrande över SOU 2025:15, Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare.* https://www.regeringen.se/contentassets/6dcb45bb934d49f7a25c4219e53f37ad/forvaltningsratten-i-malmo.pdf

212 Kammarrätten i Jönköping. (2025, 28 maj). *Remissyttrande över betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15).*

213 Regeringen. (2025, 16 december). Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2025/12/reformerat-forsorjningsstod--bidragstak-och-okade-mojligheter-till-arbete/?

214 Lagrådet. (2026, 6 februari). *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-06.* https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2026/02/Reformerat-forsorjningsstod-bidragstak-och-okade-mojligheter-till-arbete.pdf

215 Regeringen. (2026, 17 mars). Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete. Prop. 2025/26:201. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2026/03/prop.-202526201?

216 Regeringen. (2023, 20 september). Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024, tabell 3.31, s. 106.

inte vänta på sig. Bland annat slutar två tredjedelar av personalen vid länsstyrelserna som arbetar med klimatanpassning.[217]

> De mest extrema händelserna är svåra att skydda sig mot, men vi har förlorat väldigt mycket kompetens. Länsstyrelserna har varit oerhört viktiga för att ge råd och stöd i arbetet att skydda Sverige mot översvämningar, som att diskutera hur vattendrag kan svämma över eller hur infrastruktur kan skadas. Det kan vi inte göra längre.
>
> **Viveka Sjödin, enhetschef för samhällsbyggnad på Länsstyrelsen i Västernorrland, till *Dagens Nyheter*, 30 oktober 2025**

Det politiska initiativet går dessutom på tvärs mot regeringens eget expertråd för klimatanpassning som anser att anslagen bör utökas ”kraftfullt”[218], och FN:s miljöprograms beräkningar som visar på ett gap mellan behoven av klimatanpassningsåtgärder och nivån på de investeringar som länder gör i dag.[219]

» *Att kraftigt minska resurserna för klimatanpassning trots återkommande varningar från expertmyndigheter och regeringens eget expertråd väcker frågor om hur riskerna för framtida klimatrelaterade skador har vägts in i beslutsunderlaget. Regeringen är inte skyldig att följa expertmyndigheternas rekommendationer, men den svenska förvaltningsmodellen bygger på att politiska beslut fattas efter en saklig och väl underbyggd beredning. I den meningen aktualiserar fallet de värden som objektivitetsprincipen ytterst är avsedd att skydda. Om neddragningarna leder till att samhällets förmåga att skydda liv,*[220] *hälsa och egendom försämras aktualiseras även proportionalitetsprincipen.*

19 september 2024: 9 miljarder lägre bistånd över tre år. FN:s mål är att utvecklade länder ska ge minst 0,7 % av bruttonationalinkomst (BNI) till utvecklingsländer.[221] I budgetpropositionen för 2025 dras biståndet ner med tre miljarder kronor per år – vilket över den treåriga ramperioden blir totalt 9 miljarder.[222] Fortfarande ligger Sverige över åtagandet, 0,85 %, i OECD:s senaste bedömning,[223] men kritik

217 Alestig, P. (2025, 30 oktober). Kartläggning av klimatrisker skrotades – sedan kom skyfallet. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/kartlaggning-av-klimatrisker-skrotades-sedan-kom-skyfallet/
218 Kihlberg, J. & Lenas, S. (2023, 21 september). MSB om nedskärningarna: ”En total överraskning”. *Dagens Nyheter.* https://www.dn.se/sverige/msb-om-budgetnedskarningen-en-total-overraskning/
219 UN environment programme. (2022, 1 november). *Adaptation Gap Report 2022.* https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022
220 World Meterological Organizatoin. (2023, 22 maj). *Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water-related Hazards (1970-2021).* https://wmo.int/publication-series/atlas-of-mortality-and-economic-losses-from-weather-climate-and-water-related-hazards-1970-2021
221 Förenta Nationerna. (u.å). *Globala målen. 17 Genomförande och globalt partnerskap. 17.2 Implementera alla åtaganden för utvecklingsbistånd.* https://globalamalen.se/om-globala-malen/mal-17-genomforande-och-globalt-partnerskap/?
222 Regeringen. (2024, 17 september). *Regeringen justerar biståndsramen för 2026.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/regeringen-justerar-bistandsramen-fran-2026/
223 OECD. (2026, 9 april). *International Aid Fell Sharply in 2025, says OECD*. https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2026/04/international-aid-fell-sharply-in-2025-says-oecd.html?

har framförts mot att delar av det klassiska biståndet nu styrts om till att stötta migrationspolitiska mål eller exportfrämjande insatser. Därmed kan gränsen redan ha underskridits, beroende på vad som räknas in. Kritiken har också gällt att så drastiska förändringar – som kan påverka Sveriges internationella anseende – sker utan tillräckligt djupa föregående riskanalyser.[224] Reformagendan innehåller heller ingen konkret förändring vad gäller uppföljningen, något som Riksrevisionen tidigare efterlyst.[225] Inte minst anmärkningsvärt då regeringen gång på gång understrukit vikten av kontroll och uppföljning av hur biståndet används.[226]

» *Fallet väcker frågor om hur väl beslutet förankrats i analyser av vilka konsekvenser omläggningen kan få för biståndets effektivitet, Sveriges internationella åtaganden och situationen för människor som är beroende av biståndsinsatser. När regeringen samtidigt framhåller kontroll, uppföljning och resultatuppföljning som centrala principer för biståndspolitiken framstår avsaknaden av nya uppföljningsmekanismer som anmärkningsvärd. Därmed aktualiseras de värden om saklighet och väl underbyggda beslut som objektivitetsprincipen ytterst är avsedd att värna. Om betydande risker för människor i utsatta situationer inte har vägts in på ett tillräckligt sätt väcks dessutom frågor om proportionaliteten i de avvägningar som gjorts. Om omprioriteringarna samtidigt innebär att Sverige får svårare att leva upp till internationella åtaganden eller långsiktiga biståndspolitiska mål aktualiseras även frågan om hur sådana åtaganden har beaktats i regeringens beslutsunderlag och budgetprioriteringar. Därmed berörs indirekt också de värden som legalitetsprincipen ytterst syftar till att skydda: att den offentliga makten utövas med respekt för de normer och åtaganden som staten själv har ställt upp.*

20 december 2024: Indraget stöd till UNRWA. Sverige har åtminstone sedan 1990-talet varit en viktig biståndsgivare till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar, UNRWA. UNRWA uppger att Sverige mellan 1993 och 2016 bidrog med mer än 692 miljoner amerikanska dollar i kärnstöd.[227]

Några dagar före julafton 2023 meddelar regeringen i ett pressmeddelande[228] att nivån justeras till 400 miljoner kronor, utan information om från vilken nivå.

224 Concord Sverige. (2023, 28 mars). *Sex medskick när OECD följer upp det svenska biståndet.* https://concord.se/sex-medskick-nar-oecd-foljer-upp-det-svenska-bistandet?

225 Riksrevisionen. (2024, mars). *Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering.* RiR 2024:4. https://www.riksrevisionen.se/download/18.e6f1d6318fa4a7c94dc896/1716888320989/RiR_2024_4_rapport.pdf

226 Regeringen. (2023, 14 december). *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt.* https://www.regeringen.se/rapporter/2023/12/bistand-for-en-ny-era---frihet-egenmakt-och-hallbar-tillvaxt/; *SVT*. (2024, 17 september). Regeringen kapar biståndet. *SVT Nyheter.* https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-kapar-bistandet?

227 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (2016, 23 februari). *Sweden Increases Support to Palestine Refugees to US $ 40.6 million.* https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/sweden-increases-support-palestine-refugees-us-406-million?

228 Regeringen. (2023, 21 december). *Sverige justerar biståndet till UNRWA.* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/sverige-justerar-bistandet-till-unrwa/?

Enligt UNRWA var summan 2022 emellertid 56,75 miljoner amerikanska dollar, motsvarande cirka 538 miljoner svenska kronor, alltså mer än 130 miljoner kronor mindre.

Trots att regeringen själv skriver att organisationen är en av få med tillträde till områden under oerhört stort lidande, dras nu viktigt bistånd tillbaka. Men den 30 januari 2024 går regeringen ett steg längre och fryser alla stödutbetalningar.[229] Regeringens beslut har motiverats med hänvisning till påståenden om kopplingar till den av EU terrorstämplade organisationen Hamas.[230]

Under våren 2025 har Sida – en organisation som har stor vana vid att löpande göra bedömningar av samarbetspartners – bedömt att det är möjligt att betala ut 30 miljoner kronor i humanitärt bistånd till UNRWA.[231] I ett internt möte med generaldirektören beslutas att skicka in myndighetens analys och förslag till Utrikesdepartementet. Men UD signalerar att de inte är intresserade: I en SMS-konversation mellan statssekreterare Diana Janse (M) och dåvarande generaldirektör för Sida, Jakob Granit, skriver Janse att ”det inte bidrar till något här; vår politik i frågan ligger, som jag också sade, fast”.[232] I SMS-tråden adderar hon orden ”utan paper-trail”.

Samma dag fattar regeringen också beslut om en ny instruktion för Sida, som låser myndigheten från att ta några ytterligare initiativ i den riktningen. En knapp vecka senare, den 21 maj 2025, skriver Sida på sin hemsida att situationen i Palestina är fortsatt ”extremt allvarlig för civilbefolkningen” men att UNRWA ändå inte kommer att få någon finansiering från Sida – och hänvisar till regeringens styrning och den nya myndighetsinstruktionen.[233] Sida har bekräftat att beslutet ligger fast i augusti 2026.[234]

» *Fallet väcker frågor om hur beslutet bereddes och dokumenterades. En grundläggande norm i svensk demokrati och förvaltning är att viktiga beslut ska kunna följas, granskas och utvärderas i efterhand. När centrala överväganden inte dokumenteras tydligt försvåras möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande. Fallet aktualiserar därmed de värden som offentlighetsprincipen syftar till att skydda: öppenhet, spårbarhet och transparens. Det väcker också frågor om relationen mellan regeringen och Sida. Syftet med att ha en särskild biståndsmyndighet är att regeringen anger övergripande politiska mål medan myndigheten utifrån fastställda kriterier gör professionella*

229 Ekot. (2024, 30 januari). Sverige pausar stödet till UNRWA – S kritiserar beslutet. *Sveriges Radio.* https://www.sverigesradio.se/artikel/sverige-pausar-stodet-till-unrwa-beslutet-kritiseras-av-s
230 Till exempel Regeringen. (2023, 21 december). Sverige justerar biståndet till UNRWA. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/sverige-justerar-bistandet-till-unrwa/?
231 Long, F. & Gertten, E. (2025, 5 juni). Sms visar: UD avfärdade Sida-förslag om stöd till UNRWA. *SVT Nyheter.*
232 Long, F. & Gertten, E. (2025, 5 juni). Sms visar: UD avfärdade Sida-förslag om stöd till UNRWA. *SVT Nyheter.*
233 Sida. (2025, 21 maj). *Sidas bedömning av humanitärt stöd i Palestina.* https://sida.se/om-sida/nyheter/sidas-bedomning-av-humanitart-stod-i-palestina; Förordning (2025:269) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2025269-med-instruktion-for_sfs-2025-269/
234 Besked via mejl från Sidas dokument-controller Patricia Brunner, den 18 augusti 2026.

bedömningar av vilka organisationer och insatser som bör få stöd. Om regeringen går förbi myndighetens egna bedömningar och själv avgör frågor som normalt ligger inom myndighetens kompetensområde riskerar den arbetsdelning mellan politik och förvaltning som kommer till uttryck i regeringsformen att försvagas – myndighetens roll reduceras till att blint verkställa redan fattade politiska beslut. Därmed aktualiseras inte bara principen om myndigheternas självständighet utan även legalitetsprincipens grundläggande idé om att offentlig makt ska utövas inom de ramar och roller som det konstitutionella systemet har etablerat.

September 2025: Sverige betalar för att dömda ska sitta i fängelse utomlands. Med bas i den pressade situationen i svensk kriminalvård (96 % beläggningsgrad, oktober 2022)[235] nämner statsministern i regeringsförklaringen 12 september 2023 att regeringen ämnar hyra fängelseplatser utomlands.[236] I december 2023 får en utredare i uppdrag att identifiera möjliga länder och beräkna kostnaderna för att hyra fängelseplatser utomlands. Utredningen är inte oberoende – det handlar inte om huruvida tanken på fängelsestraff utomlands är en god idé utan hur det ska kunna genomföras – och arbetet ska ske i samarbete med Kriminalvården. I januari 2025 var så departementspromemorian klar.[237] Kostnaderna är svåra att uppskatta, men utredaren antar mellan 5 och 8 % högre kostnader för svensk, utsänd personal samt lyfter att det bland annat kan bli merkostnader för boende, resor, transporter och anpassning av utländska anstalter till svensk standard. Men utredaren skriver även att andra kostnader kan bli lägre.

Den 18 juni 2025 tecknar svenska regeringen ett avtal med Estland om att Sverige ska få hyra fängelseplatser.[238] Enligt avtalet, såsom det återges i propositionen, ska Sverige betala en fast årsavgift på 30 600 000 euro för tillgänglig kapacitet för 300 intagna. Utöver detta en avgift om 8 500 euro per månad och intagen.[239]

Hösten 2025 lägger regeringen fram en promemoria med förslag om en ny lag som ska möjliggöra initiativet.[240] Konsekvenserna för de intagna och deras anhöriga berörs översiktligt. Remissen går ut samma dag, till 90 remissinstanser. De får en månad på sig att svara. Göta hovrätt påpekar att kombinationen av ”komplexa juridiska frågor och remisstiden” påverkar hovrättens möjlighet att

235 Regeringen. (2023, 14 december). Utredning om att hyra anstaltsplatser utomlands.
236 Regeringen. (2023, 12 september). Regeringsförklaringen 2023. https://regeringen.se/tal/2023/09/regeringsforklaringen-den-12-september-2023/?
237 Regeringen. (2025, 29 januari). Ds 2025:1. Hyra anstaltsplatser utomlands. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/01/hyra-anstaltsplatser-utomlands/
238 Regeringen. (2025, 18 juni). Sverige och Estland har undertecknat avtal om att hyra fängelseplatser. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/sverige-och-estland-har-undertecknat-avtal-om-att-hyra-fangelseplatser/?
239 Regeringen. (2026, 12 mars). Prop. 2025/26:185. Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands. Bilaga 1.
240 Regeringen. (2025, 26 september). Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands. Promemoria. Ju2025/01973. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/09/tillfallig-verkstallighet-av-svenska-fangelsestraff-utomlands/?

lämna synpunkter.[241] JK skriver: ”Promemorian ger inte det underlag som enligt Justitiekanslern krävs för att en välgrundad bedömning ska kunna göras (…).”[242]

Institutet för mänskliga rättigheter avstryker på såväl formella som materiella grunder.[243] Formella, då regeringsformens krav på beredning inte kan anses vara uppfyllt. Materiella då det innebär en risk att en frihetsberövad person som placeras utomlands inte får en likvärdig påföljd med en som placeras i Sverige – då bland annat svenska tillsynsmyndigheter inte har möjlighet att utöva tillsyn i det mottagande landet. Förslaget att det mottagande landets verkställighetslagstiftning ska gälla är inte förenligt med krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och likvärdighet, skriver institutet.

» *Fallet väcker frågor om hur väl regeringen har uppfyllt beredningskravet i RF 7:2. Förslaget rör komplicerade frågor om rättssäkerhet, tillsyn, anhörigkontakter och statens ansvar för frihetsberövade personer, men har inte föregåtts av någon oberoende offentlig utredning. Flera remissinstanser menade dessutom att underlaget var otillräckligt och att remisstiden var för kort för att möjliggöra en fullgod granskning. Därmed aktualiseras de värden som objektivitetsprincipen ytterst syftar till att skydda. Om konsekvenserna för de intagnas rättssäkerhet och rättigheter inte analyseras tillräckligt noggrant väcks dessutom frågor om proportionaliteten i de avvägningar som gjorts mellan behovet av fler fängelseplatser och de risker för enskilda som reformen kan medföra. Förslaget aktualiserar även likabehandlingsprincipen. Om personer som dömts till samma påföljd kommer att omfattas av olika verkställighetsvillkor beroende på om straffet avtjänas i Sverige eller utomlands uppstår frågor om likvärdighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. Särskilt gäller detta om svenska tillsynsmyndigheter saknar möjlighet att utöva samma kontroll över verkställigheten som inom landet.*

28 oktober 2025. Arbetsdomstolen får inte äskade medel, tvingas stoppa mål. Arbetsdomstolen (AD) hade i sitt äskande våren 2025 inför höstförändringsbudgeten signalerat till regeringen behov av extra medel för att ersätta ett föråldrat it-system.[244] Men AD fick inte full ersättning för den exceptionella kostnaden. Dessutom fick domstolen inte det begärda anslaget om 40,8 miljoner kronor inför

241 Göta hovrätt. (2025, 24 oktober). *Yttrande över promemorian Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands.* https://www.regeringen.se/contentassets/034473adec574e62afc562721230d930/gota-hovratt.pdf

242 Justitiekanslern. (2025, 27 oktober). *Remissyttrande. Promemorian Tillfälllig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands.* Diarienummer 2025/7026. https://www.regeringen.se/contentassets/034473adec574e62afc562721230d930/justitiekanslern.pdf

243 Institutet för mänskliga rättigheter. (2025, 24 oktober). *Remissvar över promemorian Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands.* Diarienummer 3.2.1-635/2025. https://www.regeringen.se/contentassets/034473adec574e62afc562721230d930/institutet-for-manskliga-rattigheter.pdf

244 Holmkvist, L. (2025, 27 oktober). AD tvingas ställa in höstens mål – regeringen minskar anslagen. *Lag & Avtal.* https://www.lag-avtal.se/nyheter/ad-tvingas-stalla-in-hostens-mal-regeringen-minskar-anslagen/4405484

2026 – utan bara 38,6, utan närmare förklaring varför.[245] Detta trots att regeringen i budgetpropositionen för 2026 konstaterar att antalet mål ökar.[246] Här uppstår ett glapp, som förstärks av löneökningar på 1,9 miljoner kronor och det faktum att Statens fastighetsverk höjt domstolens hyra med 700 000 kronor om året. Det tuffa ekonomiska läget tvingade domstolen att ställa in alla mål som inte var tvungna att avgöras skyndsamt. Fackförbundet Unionens chefsjurist oroades över att bevisningen i mål som skjuts upp kan påverkas: ju längre tid som gått desto mer osäkra och svårbedömda kan vittnesuppgifter bli. Efter protester kom extra finansiering under 2026.[247]

» *När Arbetsdomstolen till följd av ekonomiska begränsningar tvingas ställa in mål väcks frågor om grundläggande rättssäkerhetsvärden. Försenade rättsprocesser kan försvåra bevisprövningen och förlänga tiden innan enskilda får sina rättigheter och skyldigheter slutligt prövade. Fallet väcker därför frågor om hur rättskipningens behov har vägts mot statsfinansiella hänsyn, dvs. proportionalitetsprincipen samt de rättsstatliga värden som ligger bakom domstolarnas särskilda ställning i regeringsformen. Fallet berör också de värden som legalitetsprincipen ytterst syftar till att skydda. Om domstolar saknar tillräckliga resurser för att avgöra mål inom rimlig tid riskerar statens förmåga att upprätthålla och tillämpa lagen att försvagas i praktiken. Att Arbetsdomstolen senare tillfördes ytterligare medel förändrar inte att fallet illustrerar hur finansmakten kan påverka rättsväsendets praktiska funktionsförmåga.*

Nedskärningar presenteras som satsningar. Vid upprepade tillfällen under mandatperioden presenterade regeringen neddragningar som satsningar. Ett exempel var den 20 december 2024, då hela kärnstödet till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA) avslutades. Rubriken på pressmeddelandet: ”Regeringen ökar det humanitära stödet till Gaza”.[248] Ett annat exempel är när regeringen sade att 719 miljoner ”tillförs” utbildning för vuxna varav 70 miljoner till yrkeshögskolan,[249] men regeringen dessförinnan hade dragit ner budgeten med över 1 miljard kronor.[250]

245 Regeringen. (2025, 22 september). Prop. 2025/26:1 Budgetproposition för 2026, tabell 4.6, s. 75. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2025/09/2025261/?
246 Regeringen. (2025, 22 september). Prop. 2025/26:1 Budgetproposition för 2026, s. 67. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2025/09/2025261/?
247 Rodriguez. A. (2026, 22 april). Arbetsdomstol får miljoner – slipper skära ned. *Arbetet*. https://arbetet.se/2026/04/22/arbetsdomstolen-far-miljoner-slipper-skara-ned/
248 Regeringen. (2024, 20 december). Regeringen ökar det humanitära stödet till Gaza och regionen. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/12/regeringen-okar-det-humanitara-stodet-till-gaza-och-regionen/?
249 Regeringen. (2023, 30 mars). 719 miljoner kronor till utbildning för vuxna. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/719-miljoner-kronor-till-utbildning-for-vuxna/
250 Regeringen. (2022, 8 november). Prop. 2022/23:1 Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 16, s. 105–106. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/11/prop.-2022231

Förfaringssättet har fått kritik, bland annat av de fem välfärdsfacken Akademikerförbundet SSR, Vision, Sveriges lärare, Kommunal och Vårdförbundet, som vill se ett stopp för vad de kallar ”pressmeddelandepengarna”:

> (…) nedskärningar får inte maskeras som satsningar. Alla ökningar måste relateras till faktiska kostnadsökningar.[251]

» *Regeringen har självfallet rätt att kommunicera sin politik och framhålla de delar av budgeten som den själv bedömer som särskilt viktiga. Men när neddragningar kommuniceras som satsningar riskerar den samlade effekten av besluten att bli svår att överblicka för medborgare, medier och berörda verksamheter. Fallet väcker därför frågor om öppenhet, insyn och möjligheten till ansvarsutkrävande – värden som offentlighetsprincipen ytterst syftar till att skydda. Förfarandet ligger också långt från de ideal om saklighet som kommer till uttryck i den statliga värdegrunden och objektivitetsprincipen, eftersom det försvårar en korrekt förståelse av regeringens faktiska prioriteringar.*

Budgetpropositionen för 2026. Anslaget till offentliga biträden i utlänningsärenden minskas med 157 miljoner. Enligt EU-rätten är medlemsstaterna tvungna att tillhandahålla ”kostnadsfritt rättsligt bistånd”, men det ska vara effektivt och ändamålsenligt enligt §§ 15–19 i förordning (EU) 2024/1348.[252] I budgetpropositionen för 2026 drar regeringen ner på anslaget till offentliga biträden i utlänningsärenden med 157 miljoner. Minskningen härrör från en kommande lagändring som begränsar antalet timmar som asylsökande kan få kostnadsfritt rättsligt stöd för till två timmars arbete, högst tre – i vissa fall en timme.[253] Asylärenden är ofta komplexa och tidskrävande. Den asylsökande kan till exempel behöva hjälp med att förstå reglerna. Advokater uppger att offentliga biträden i genomsnitt lägger 10–13 timmar på att biträda en asylsökande.[254]

Tidsbegränsningen försämrar alltså de asylsökandes möjligheter att tillvarata sina rättigheter, ett förhållande som flera människorättsrepresentanter kritiserat skarpt. Advokatsamfundet har meddelat regeringen att den nya regleringen gör

251 Facken i välfärden. (2025). *Från urholkning till utveckling Förbättrad styrning och finansiering av välfärden.* https://akademssr.se/sites/default/files/FIV%20Fra%CC%8An%20urholkning%20till%20utveckling%20250827.pdf

252 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348, av den 14 maj 2024, om upprättandet av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, artiklarna 15–19. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401348

253 Regeringen. (2026, 6 maj). Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Prop. 2025/26:262. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2026/05/prop.-202526262; lagändringarna trädde i huvudsak i kraft den 12 juli 2026.

254 Conrad. L. (2026, 11 juli). Minskat juridiskt stöd – asylsökande kan få betala. *TT/Aftonbladet.* https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/8pOjjW/minskat-juridiskt-stod-asylsokande-kan-fa-betala

det omöjligt för advokater att ta sig an dessa uppdrag, något som också förts fram i den offentliga debatten:[255]

> Vi har ett advokatetiskt ansvar att ge individuella, korrekta och välgrundade råd. Vi måste förstå klientens situation innan vi uttalar oss juridiskt. Vi måste kunna följa ärendet när förutsättningarna förändras. Och vi måste kunna agera när ett negativt beslut kommer.
>
> Men enligt den föreslagna ordningen kommer biträdet inte ens få tillgång till hela avslagsbeslutet digitalt, utan endast beslutets första sida skickad per post, samtidigt som tidsfristen för överklagande i vissa fall kan vara så kort som sju dagar.
>
> Det är inte en fungerande rättssäker process.
>
> **Advokatsamfundets arbetsgrupp för migrationsfrågor, i *Dagens Nyheter*, 5 juni 2026.**

» *Asylsökande befinner sig i en särskilt utsatt situation där möjligheten att förstå regelverket och tillvarata sina rättigheter ofta är beroende av kvalificerat juridiskt stöd. Om begränsningen av det offentliga biträdets arbetstid innebär att stödet i praktiken inte längre blir effektivt och ändamålsenligt väcks frågor om hur väl den nya ordningen är förenlig med de krav som följer av EU-rätten. Därmed aktualiseras legalitetsprincipen, eftersom Sverige är skyldigt att genomföra och tillämpa unionsrätten på ett korrekt sätt. Reformen väcker dessutom betydande rättssäkerhetsfrågor. Om den enskilde inte ges reella möjligheter att förstå sin situation, bemöta myndighetens bedömningar eller överklaga beslut riskerar rätten till en rättvis och effektiv prövning att försvagas. När staten begränsar tillgången till rättsligt stöd för en grupp som har särskilt svårt att tillvarata sina egna intressen aktualiseras även frågan om proportionaliteten i avvägningen mellan kostnadsbesparingar och rättssäkerhet.*

Riksdagen fattar beslut den 26 maj 2026.[256] Kravet på läkarintyg trädde i kraft den 1 juli 2026, övriga lagändringar börjar gälla den 1 januari 2027.

» *Att styra en utredning så hårt att regeringen på förhand bestämmer vad en utredning ska tycka och föreslå är oförenligt med objektivitetsprincipen. När en utredare åläggs att lägga fram förslag ”oavsett ställningstagande i sak” förskjuts utredningens funktion från att bidra med oberoende analys*

255 Eriksson Ahlen, J. m fl. (2026, 5 juni). ”Om asyllagen går igenom så här måste vi advokater tacka nej”. Debattartikel i *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/debatt/om-asyllagen-gar-igenom-sa-har-maste-vi-advokater-tacka-nej/

256 Riksdagen. (2026, 26 maj). Beslut: Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-reformerat-forsorjningsstod-bidragstak_hd-c320260526sou30/?

till att genomföra redan beslutad politik. Att flera remissinstanser dessutom menade att förslagen inte fullt ut följde utredningens egen analys förstärker denna bild. Även legalitetsprincipen aktualiseras. Att regeringen valde att gå vidare med reformen trots att flera remissinstanser och även Lagrådet pekade på risker kopplade till barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden innebär inte att lagstiftningen nödvändigtvis strider mot gällande rätt. Men processen väcker frågor om hur regeringen väger rättsliga invändningar mot ambitionen att snabbt genomföra politiska överenskommelser.

Hur kan vi stärka demokratin utifrån finansmakten?

Trots vackra formuleringar om betydelsen av miljö eller utbildning i nationella mål har regeringen möjlighet att kraftigt skruva ner ambitionerna på område efter område genom att dra in eller dra ner på finansieringen – så länge den får riksdagen med sig på noterna.

I del 4 av rapportserien *Skymningsläge* har vi sett vilket skarpt verktyg finansmakten kan vara – och vi vet att Sverige inte är vaccinerat mot den autokratisering som pågår över hela världen. Därför är det viktigt att syna beslut och skeenden – för att identifiera om det går att skönja mekanismer och mönster. Om några få eller många beslut och beslutsprocesser slår an en ny riktning.

En lärdom från de fall som analyserats i denna rapport är att finansmakten ofta används för att gradvis förändra förutsättningarna för hur institutioner fungerar. En myndighet som får mindre resurser kan fortfarande existera. Ett kontrollorgan kan ännu utföra sitt uppdrag. Ett rättssäkerhetsintresse kan fortsatt vara formellt skyddat. Men deras praktiska förmåga att fullgöra sina uppgifter kan successivt försvagas. Just därför är finansmakten ett av de mest kraftfulla – och samtidigt minst uppmärksammade – verktygen i den autokratiska verktygslådan.

Autokrati kommer inte i ett slag, utan sker genom många små steg bort från demokrati. Skymningen kommer först sakta – till den stund då det blir helt mörkt.

Applicerar vi de metoder som internationell forskning förknippar med autokratisering – och hur finansmakten brukar exploateras – på den svenska statsförvaltningen och dess regelverk framträder flera sårbarheter. Det är inte självklart att dagens institutionella skydd skulle vara tillräckliga om en framtida regering med mer långtgående ambitioner valde att fullt ut utnyttja finansmaktens möjligheter.

Obehagligt. Absolut. Men vår förhoppning är att rapporterna inte ska leda till handlingsförlamning – utan tvärtom till konstruktivt engagemang. För vi har ännu tid att reflektera och agera. Betrakta sprickorna i demokratibygget och börja laga dem.

Det är därför av yttersta vikt att vi snarast får igång en bred debatt med så många engagerade deltagare som möjligt. Samtidigt räcker det inte att bara prata. Vi behöver även aktiv handling; konkreta arbetsprocesser i riktning mot en ännu starkare demokrati:

» *med bättre balans mellan den exekutiva makten och kontrollinstanserna,*

» *med större begränsningar av möjligheten att avlöva hela verksamheters finansiering utan ordentliga underlag och konsekvensanalyser och*

» *med bättre möjligheter till ansvarsutkrävande när regeringens agerande upprepade gånger väcker frågor om efterlevnaden av grundlagens principer.*

Nedan följer ett antal frågor som kopplar till empirin i denna delrapport. Vår förhoppning är att de ska trigga tankar och utveckla idéarbete vidare i riktning mot en starkare och mer resilient demokrati:

Skydd för kontrollinstitutioner

» *Bör det skapas spärrar mot att regering och riksdag kraftigt reducerar finansieringen till JO, Riksrevisionen eller andra centrala kontrollorgan?*

» *Bör Riksrevisionens uppdrag och ekonomiska förutsättningar stärkas?*

Skydd för rättsstat och opposition

» *Bör möjligheterna att drastiskt minska finansieringen till politiska partier begränsas?*

» *Bör samma möjlighet begränsas vad gäller mediestöd och stöd till medborgarrättsliga civilsamhällesorganisationer?*

» *Bör principen om armlängds avstånd stärkas för verksamheter som är särskilt viktiga för demokratins funktionssätt – såsom medier, civilsamhälle, folkbildning, forskning och kultur – så att finansmakten inte kan användas för att styra innehåll, verksamhetsinriktning eller begränsa kritisk granskning?*

Skydd för förvaltningens självständighet

» *Bör regleringsbrevens utformning ses över för att minska risken att finansieringen används för otillbörlig detaljstyrning, till exempel genom att ta bort verksamhetsdelen i breven med dess detaljerade mål, uppdrag och återrapporteringskrav? Mål bör framgå av budget- och sakpropositioner, och regeringen kan fatta särskilda beslut om uppdrag.*

» *Bör vissa verksamheter ges ett starkare skydd mot snabba och omfattande budgetförändringar genom stärkta beredningskrav och krav på särskilda konsekvensanalyser?*

Vägvalen är många och skiftar i omfattning och komplexitet.

Men oavsett vilka vägar vi väljer är det viktigt att alla demokratiska krafter samlar sig, diskuterar och agerar. Varje spricka vi täpper igen innebär ett Sverige med större motståndskraft.

Demokratin är så stark som vi gör den.

I den bemärkelsen är demokrati inte ett substantiv. Det är ett verb.