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

Författare: Anette Novak och Göran Sundström
Formgivning: Arenagruppen
© Arenagruppen och författaren
Stockholm 2026

Innehåll

Skymningsläge **3**

Den liberala demokratins bärande principer **4**

Hur principerna urholkas **6**

Fyra rapporter om hur de konstitutionella principerna utmanas i Sverige **7**

Rapport 1: Normgivningsmakten 7
Rapport 2: Organisationsmakten 8
Rapport 3: Utnämningsmakten 8
Rapport 4: Finansmakten 9

En konstitutionell granskning **10**

Att läsa vidare 11

Skymningsläge

Världens mäktigaste demokrati trasas sönder inför våra ögon. Det osannolika har blivit skoningslös verklighet i USA när grundlagar och domstolar körs över, institutioner och kontrollmekanismer raseras, statsapparaten fylls med lojalister, universitet utpressas, medier stängs ute – och den folkvalda majoriteten tittar bort.

Det är farligt på riktigt. Välorkestrerat och smart paketerat för en värld som blivit beroende av underhållande fragment i sociala medier. Där flödena inte längre innebär information, sammanhang och kritisk granskning – utan dopamintriggande distraktioner i form av en aldrig sinande ström av skandaler och verklighetsfrånvända påståenden.

Om vartannat förfäras och roas vi av det absurda, av den irreella verkligheten. Det känns långt borta, tillräckligt långt borta för att vi inte ska behöva drabbas. Vi svenskar är ju mer välutbildade, mindre populärkulturskadade, förnuftigare. Det kommer aldrig att hända här. Eller?

Ett varnande tecken är att det som sker i USA är en del av en bredare, global trend. För första gången på över 20 år finns det färre demokratier än autokratier i världen. Tre av fyra lever i dag i olika typer av envälden, den högsta siffran sedan 1978. Samtidigt har liberal demokrati blivit det minst vanliga styrelseskicket i världen.[1]

Forskning om denna utveckling visar att krafter medvetet och systematiskt monterar ner demokratierna. Hur? Ja, även här finns mönster som går igen: attacker sker som regel inte i ett enda stort slag, som genom en statskupp, utan genom en serie, till synes mindre och ibland närmast osynliga, steg.

Ofta är *offentlig förvaltning* nyckeln. Gradvis omvandlas hur förvaltningar styrs – hur domstolar och förvaltningsmyndigheter får sina instruktioner, vilka chefer som tillsätts och avsätts, hur budgetar formuleras och villkoras, hur lagar tas fram och i vilken grad allmänheten, forskare och journalister tillåts få insyn i maktens beslutsprocesser.

Demokratiers fall är således sällan dramatiska. Det är utdragna processer där nya arbetssätt och undantag rättfärdigas genom en rädslans retorik (*politics of fear*). Samhället beskrivs som sönderfallande och nära kollaps – för att avvärja hotet krävs avsteg från praxis. På så vis blir det möjligt att på kort tid tänja på de principer som utgör grunden för den liberala demokratin, samtidigt som andra – illiberala – principer etableras.

1 V-Dem Institute (2025). *DEMOCRACY REPORT 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*

Den liberala demokratins bärande principer

Det finns anledning att påminna om att vi lever i en liberal demokrati. Inte sällan hörs argumentet att regeringen har blivit framröstad av en majoritet av befolkningen och att de styrande politikerna därför har rätt att fatta vilka beslut de vill. Det är folkets vilja. Domstolar och förvaltningsmyndigheter har bara att lyda.

Så enkelt är det emellertid inte. *Demokrati* är inte bara en valprocedur byggd på principen om ”en person, en röst”, utan handlar om att erbjuda verkliga möjligheter för alla att använda sin politiska makt. Den tillförsäkras bland annat genom att var och en har rätt till utbildning, yttrandefrihet, mötesfrihet och informationsfrihet.

Med ordet *liberal* följer även religionsfrihet, egendomsskydd och rätt till domstolsprövning. Dessa skydd har tillkommit för att värna individers fri- och rättigheter, så att inte statens företrädare – med sina kraftiga resurser och sitt våldsmonopol – ska agera nyckfullt och godtyckligt mot enskilda.

Den offentliga makten i en liberal demokrati är inte oinskränkt, utan omgärdad av en mängd regler och spärrar som finns där för att skydda både individer och själva demokratins funktionssätt. Mycket av detta handlar om att skydda minoriteter och människor med obekväma eller avvikande åsikter. En fungerande liberal demokrati bygger nämligen inte enbart 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; fria medier, vars granskningar av det offentliga ska värnas även när det innebär svidande kritik av sittande makthavare. Regeringen styr, men den styr inom ramarna för grundlagarna, som redan i inledningen tydliggör det offentliga uppdragets mål:

Regeringen har även att rätta sig efter ett antal *konstitutionella principer.* Till de viktigaste hör:

- *legalitetsprincipen,* att ingen i offentlig verksamhet – inte heller de folkvalda – har oinskränkt makt utan måste följa lagar och regelverk
- *objektivitetsprincipen,* att beslut inte ska fattas utifrån känsla, egenintresse eller personliga lojaliteter, utan vila på fakta, vetenskap och beprövad erfarenhet
- *likhetsprincipen,* att alla – individer eller aktörer inom en grupp – inte får utsättas för godtycklig särbehandling; för olika behandling krävs sakliga, objektiva skäl
- *proportionalitetsprincipen,* att det finns gränser för statliga ingrepp – de ska vara nödvändiga, rimliga och inte gå längre än vad som krävs för att uppnå sitt syfte
- *offentlighetsprincipen,* att insyn är en förutsättning för ansvarstagande, demokratisk kontroll och förtroende och att medborgare, forskare och journalister därför ska kunna ha största möjliga tillgång till beslutsunderlag och handlingar.

Dessa konstitutionella principer kan i praktiken vara svåra att skilja från olika grundlagsreglerade fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten eller rätten till utbildning. De är beroende av varandra. Om principerna inte följs blir fri- och rättigheterna tomma löften. Och när de konstitutionella principerna urholkas, följer rättigheterna ofta med i fallet. Det är ett mönster som återkommer gång på gång i länder där den liberala demokratin försvagas eller dör.

Hur principerna urholkas

Studier av demokratiers tillbakagång runtom i världen visar att de styrande politikerna har en hel arsenal av vassa verktyg i sin verktygslåda. En del verktyg är mer handfasta och handlar om att reglera, organisera och finansiera verksamheter; andra är av mjukare slag och handlar om vilka aktörer och institutioner som får vara med, vilka som utesluts – och hur man pratar om dem.

Dessa styrverktyg brukar sorteras in under olika ”makter”. När det gäller regeringens styrning av förvaltningen – som är i fokus här – talas det i Sverige ofta om följande fyra konstitutionella makter: *normgivningsmakten* (där regeringen föreslår riksdagen lag och själv beslutar om olika författningar), *organisationsmakten* (där regeringen bland annat kan inrätta och avveckla myndigheter), *utnämningsmakten* (där regeringen rekryterar höga chefer inom förvaltningen) och *finansmakten* (där regeringen bestämmer hur mycket pengar varje myndighet ska få och hur de ska användas).

Vart och ett av dessa maktmedel kan verka begränsat. Men tillsammans bildar de en kraftfull arsenal som, om den används mot den liberala demokratins principer och det allmännas bästa, tämligen snabbt kan få långtgående konsekvenser.[2]

2 Utöver dessa fyra räknas även ibland kontrollmakten, men då denna rapport är avgränsad till regeringen och då kontrollmakten framförallt utövas av riksdagen har vi valt bort att behandla den i särskild ordning.

Fyra rapporter om hur de konstitutionella principerna utmanas i Sverige

Denna skrift är en introduktion till en serie av fyra rapporter som syftar till att belysa att – och hur – den liberala demokratin är på tillbakagång också i Sverige. Utvecklingen har pågått sedan flera år, men sker allt hastigare sedan Tidöregeringens makttillträde hösten 2022.

Rapporterna tar det småskaliga och stegvisa på allvar och visar hur enstaka förändringar, som enskilt kan te sig små och oförargliga, sammantaget leder mot en ny ordning. Det experter på lagstiftning ibland kallar för ”skymningsläget” – den tidpunkt då staten börjar tas över av odemokratiska krafter – kan redan sägas vara här. Hur långt utvecklingen har gått är svårt att säga, men riktningen är tydlig.

Varje rapport fokuserar på en konstitutionell makt. Med hjälp av ett antal konkreta, illustrativa händelser och beslut beskrivs och analyseras hur den aktuella makten har använts av regeringen under nuvarande mandatperiod – och hur det har urholkat en eller flera av de ovan nämnda konstitutionella principerna. De många fallen är ämnade att visa på mönster. Enstaka händelser kan vara undantag, men en lång rad separata exempel gör det möjligt att skönja upprepning, systematik och en djupare förändringsinriktning.

Fallen har samlats genom en genomgång av tre typer av källor: allmänna nyhetsmedier (reportage, intervjuer och debattartiklar), offentliga styrdokument (utredningsdirektiv, betänkanden, propositioner) samt förvaltningsmaterial (myndighetsrapporter, instruktioner, årsredovisningar och protokoll).

Rapport 1: Normgivningsmakten

Regeringen kan föreslå riksdagen nya eller ändrade lagar och styr i hög grad arbetet med att ta fram sådana förslag. Regeringen utfärdar också förordningar och kan även genom uttalanden och samtal med myndighetsledningar påverka hur myndigheterna tolkar lagar. Politiker försöker ibland även styra genom att skapa berättelser om hur världen är beskaffad – om hur olika samhällsproblem ser ut, vem som är ansvarig, hur problemen bör lösas, vad som är sant och vad som är lögn – och därigenom påverka människors föreställningar om verkligheten.

I rapporten diskuteras hur regeringen i samband med lagstiftning frångår centrala principer om likabehandling, legalitet och saklighet, till exempel i frågorna om höjda straffsatser, sänkt straffålder och bristande vandel. Vandelsfallet innebär inte enbart att vi plötsligt har blivit olika inför lagen, där vissa med-

borgare kan ha dålig vandel utan konsekvenser medan andra blir fråntagna sitt medborgarskap och landsförvisas, utan också att den starka normen om att inte tillämpa retroaktiv lagstiftning i Sverige inte längre respekteras.

Rapporten visar också hur regeringen styr allt fler utredningar på ett sätt som gör att det i princip redan på förhand är klart vilka lagförslag utredningarna ska lägga, som i fallet med nationellt tiggeriförbud och en ny modell för bidragstak. Det förekommer också att regeringen fattar beslut innan utredningar tillsätts, som vid en myndighetssammanslagning. Rapporten skildrar även fall där regeringen pressar tillämpande myndigheter att omtolka lagar på ett sätt som rimmar illa med regeringsformens förbud mot ”ministerstyre”.

Rapport 2: Organisationsmakten

Regeringen kan styra förvaltningen genom att skapa eller lägga ner departement och myndigheter, slå ihop verksamheter och förändra myndigheters ledningsformer. Regeringen bestämmer också vilket uppdrag en myndighet ska ha, vilka värden den ska främja och vilken typ av kompetens som behövs. Den kan också ange vilka organisationer en myndighet ska samarbeta med och bestämma hur tät dialogen med regeringen ska vara.

I rapporten diskuteras hur ledande företrädare för Tidöpartierna misskrediterar den statliga förvaltningen genom påståenden om att den genomsyras av aktivister. Eller, som när en framträdande moderat hävdar att förvaltningen utgör ett hot mot demokratin. Tidöpartierna har inte kunnat påvisa något stöd för dessa påståenden, men lyckas de övertyga folket om att förvaltningen som regel beter sig osakligt och egennyttigt kommer det att bli lättare för regeringen att minska statens omfattning och reducera domstolarnas och myndigheternas roll i både utformningen och tillämpningen av lagar och regler – en utveckling som vi har kunnat se i USA.

Rapporten innehåller också fall som visar att en nedmontering av staten redan har inletts och där beslutsprocesserna bakom organisationsförändringarna lämnar mycket i övrigt att önska. Det gäller till exempel myndighetssammanslagningar och myndighetsnedläggningar, vilka signalerar att sakfrågorna får stå tillbaka för en allmän avvecklingspolitik.

Rapport 3: Utnämningsmakten

Regeringen rekryterar personer till nyckelposter inom förvaltningen – i departement, myndigheter, styrelser och utredningar. Detta kan få stora konsekvenser för hur till exempel frågor utreds och lagar tolkas och tillämpas. Men regeringen kan också påverka de statsanställdas integritet och mod att ”säga sanningen till makten” genom att antingen uppmuntra till sakliga diskussioner och signalera att det är högt i tak eller peka på paragrafer i regeringsformen som lyfter fram verkställighet och lydnadsplikt, vilket kan skapa sämre psykosocial trygghet för tjänstemännen med resultatet att många tystnar eller väljer att lämna.

Rapporten skildrar hur regeringens attityd gentemot departementstjänstemännen har förändrats, med påståenden om att de på olika sätt motarbetar regeringen, vilket leder till räddhågsenhet och passivitet. Resultatet är ett slags självselektering, där tjänstemännen tystnar eller slutar.

Rapporten diskuterar också beslut om tillsättningar och förflyttningar av verkschefer och myndighetsstyrelser, såsom när regeringen i förtid, och under stark kritik från universitetsvärlden, bytte ut alla ledamöter i universitetens styrelser. Eller när regeringen valde att inte skicka en tidigare partikamrat till Statens ansvarsnämnd, trots att JO hade uttalat den skarpaste kritiken någonsin mot en person i den ställning som personen i fråga hade.

Eller när regeringen 2026 flyttade på en generaldirektör, för att ge tjänsten åt en partikollega. Flera tidigare högt placerade moderater har också fått skräddarsydda positioner, ett förfarande som suddar ut gränserna mellan opolitiska tjänstemän och partipolitiken.

Rapport 4: Finansmakten

Regeringen föreslår riksdagen hur statens medel ska fördelas mellan olika politikområden och mellan myndigheter. I de årliga regleringsbreven kan regeringen också genom anvisningar, verksamhetsmål, uppdrag och återrapporteringskrav mer i detalj styra hur en myndighet får använda sina pengar.

Rapporten belyser genom den så kallade Somaliaaffären hur regeringen går emot riksdagens budgetbeslut och flyttar medel från bistånd till att stödja en korrupt regim att ta emot sina utvisade medborgare. Målen tycks här helga alla medel. Även Unrwa-affären visar hur regeringen detaljstyr de biståndspengar som Sida har att förvalta på ett sätt som reser frågor om varför Sida alls ska ansvara för dessa pengar.

Rapporten skildrar också hur en kraftigt försämrad ekonomi drabbar myndigheter och instanser som representerar områden som arbetsmiljö, bildning och kultur. Folkbildningen tvingades på grund av minskade anslag till studieförbunden och folkhögskolorna säga upp personal och lägga ner kurser – vilket har resulterat i sämre tillgång till bildning och kultur, särskilt i mindre kommuner. Samtidigt förstärks ekonomin för en styrelse där statsministerns svägerska är ledamot.

En konstitutionell granskning

Det är viktigt att säga vad denna rapportserie inte är. Den är inte en samling smädelser från en politisk opposition. Vi författare är politiskt oberoende: den ena av oss är journalist och tidigare statlig, opolitisk tjänsteman, den andre professor och prefekt inom akademin. I stället är det en konstitutionell granskning, där varje fall diskuteras mot den formella rättsordningen, hittills rådande praxis och olika grundlagsfästa värden och principer.

När vi exempelvis konstaterar att en åtgärd inskränker en frihet genom att undergräva objektivitetsprincipen gör vi det för att det strider mot grundlagens ambitioner och etablerad förvaltningspraxis, inte för att beslutet har varit impopulärt i största allmänhet.

Sverige kan sägas stå vid ett vägskäl. Och varje vägskäl är en möjlighet att välja. Vi kan fortfarande undvika farorna som en framtid i en försvagad liberal demokrati skulle innebära. Tillsammans kan vi bestämma oss för en annan framtid, där ett öppet och jämlikt Sverige har byggt nya framgångar på löftet om att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Skymningsläge väcker inga positiva känslor. Tvärtom kan mörkret som sänker sig inge hopplöshet och apati. Det är därför vi hoppas att rapporterna i stället ska tolkas som en potential till förbättring, som en möjlighet till motstånd.

För att stärka motståndskraften och försvaret av den liberala demokratins värden och principer ställer vi i slutet av varje rapport en rad frågor med utgångspunkt i de svagheter som rapporten uppmärksammat. Dessa förbättringsområden kan ses som en att-göra-lista för den som vill värna och utveckla den liberala demokratin. Målet är att erbjuda ett material som var och en – politiker, tjänstemän och enskilda – kan använda som utgångspunkt för att utveckla initiativ som bromsar och vänder utvecklingen.

Denna rapportserie är således en larmklocka och en handlingsplan i ett. Den varnar för hur snabbt konstitutionella värden och principer kan försvagas. Men den pekar också på var vi måste stärka regelverk och praxis: om vi i Sverige vill bevara vår liberala demokrati måste vi också vilja och kunna göra det i praktiken.

Den demokratiska rättsstaten är inte bara en teoretisk idé – den är en sammanflätning av institutioner, principer och rutiner, men också av kunniga och engagerade människor som är stolta över att de lever i ett av världens tryggaste och mest jämställda länder.

Skymningsläget kan sägas vara här. Men vi är övertygade om att de flesta i Sverige vill något annat. Det är vår förhoppning att de här rapporterna ska vara ett stöd för alla som vill agera till den liberala demokratins försvar. För ska vi ta oss ur skymningsläget krävs det handling. I den bemärkelsen är demokrati inte enbart ett substantiv, det är också ett verb.

Att läsa vidare

Avellan, H., Bjereld, U. & Hinnfors, J. (2026). *Tidöpakten. Så förändrades Sverige.* Atlas.

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Profile Books Ltd.

Beckman, L. (2022). *All makt åt folket. Om en bortglömd idé.* Fri tanke.

Bauer, M., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. & Becker, S. red. (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.

Ginsberg, T. & Huq, A. Z. (2020). *How to Save a Constitutional Democracy.* The University of Chicago Press.

Gustavsson, S. (2024). *Demokratins självförsvar.* Atlas.

Haggard, S. & Kaufman, R., 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.

Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2023). *Tyranny of the Minority*. Penguin Books LTD.

Lundström, M. (2021). ”Demokrati: ’liberal’ och ’illiberal’”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 123, 2021/3: 511–542.

Plattner, M. (2010). ”Populism, pluralism, and liberal democracy”, *Journal of Democracy*, 21(1): 81–92.

Wodak, R. (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. SAGE Publications Ltd.

Yesilkagit, K., m.fl., 2024. ”The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding”, *Public Administration Review*, 84(3): 414–425.