

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Gissur Ó Erlingsson

Försvaret av lagen

av Göran Sundström

Jag vill med denna text uppmärksamma en angelägen – rentav brännande – fråga: lagstiftningens kvalitet. I tider av demokratisk tillbakagång är lagstiftningsprocessen central för demokratins motståndskraft. Ändå är de statsvetenskapliga analyserna få, kanske för att frågan betraktas som juridikens domän (se dock Holmström 1998). Men för att förstå lagstiftningens helhet behövs även statsvetenskapliga teorier och begrepp. Med grund i resonemangen nedan vill jag slå ett slag för forskningsprogram om lagstiftningens kvalitet. Och då gärna tillsammans med jurister; alliansen mellan statsvetenskap och statsrätt har under en längre tid varit alltför frånvarande inom svensk forskning (se Nergelius 2010).¹

* * *

I en tid då demokratier världen över håller på att erodera har frågan om demokratisk motståndskraft gått från slumrande, mestadels akademiskt, finlir till akut beredskapsläge i många etablerade demokratier. Forskning visar att demokratisk tillbakagång sällan

kommer som en blixtnedslag från klar himmel (Gambino 2022; Haggard & Kaufman 2021). Den kryper fram steg för steg, ofta insvept i en retorik av rädsla (*politics of fear*), där samhället beskrivs som sönderfallande, hotfullt och nära kollaps (Wodak 2015).

Under sådana förhållanden säljs hastighet som säkerhet. Lagstiftning ska fram, snabbt och hårt, med minskad respekt för lagstiftningsprocessen och de demokratiska och rättsstatliga principer som normalt ska fungera som kvalitetssäkring och skyddande spärrballonger mot maktmissbruk (Mészáros 2024; Sebók m.fl. 2023; Lührmann & Rooney 2020). Resultatet blir inte sällan en "tsunami av lagförslag" – svagt underbyggda, svåra att överblicka och ännu svårare att relatera till varandra (Knutsson & Öster 2025; Lock 2025).

Det är denna ordning den norske konstitutionella forskaren och vice ordföranden i Venedigkommissionen,² Eirik Holmøyvik (2026), kallar "autokratisk legalism",³ där lagar används av demokratiskt valda majoriteter för att steg för steg montera ned just de institutioner som är satta att skydda demokratin (jfr Lotta m.fl. 2023; Bauer m.fl. 2021; Levitsky & Ziblatt 2018). Detta i skarp

1 Jag vill tacka följande personer för givande synpunkter på tidigare versioner av texten: Sten Heckscher, Johan Hirschfeldt, Magnus Jerneck, Torbjörn Larsson, Pernilla Levinder, Joakim Nergelius, Jon Nyhlén, Jon Pierre, Jan Teorell och Åsa Örnberg.

2 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 sitt informella namn. Den har totalt 58 medlemsstater, inklusive de 47 medlemsstaterna i Europarådet (https://archive.is/20120805193209/http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp)

3 Jfr Landaus (2013) begrepp "Abusive Constitutionalism".

kontrast till den tidigare ordningen, där lagstiftning var det främsta verktyget genom vilket demokratier byggdes upp, förankrades och stärktes. Därmed blir själva formen för lagstiftningsprocessen central för demokratisk motståndskraft – hur lagar bereds, diskuteras, antas och kontrolleras avgör om demokratin är robust eller skör.

Holmøyvik (2026) påminner om vilka krav som måste ställas på lagstiftningsarbetet i en modern demokrati (jfr 2023/24KU10 s. 45 ff.). Processen måste vara inkluderande och omfatta inte bara regeringspartierna utan också opposition, externa experter och berörda aktörer i civilsamhället. Den måste vara tydlig och förutsägbar; viktiga reformer ska inte kastas fram från ingenstans och sedan forceras genom systemet innan någon hunnit förstå reformernas innebörd. Regeringens möjligheter att styra genom sin förordningsmakt bör samtidigt vara begränsade och underställda parlamentarisk och rättslig kontroll. Och majoritet och opposition måste, enligt Holmøyvik, hålla sig till en princip om politisk solidaritet: majoriteten ska använda sin makt återhållsamt, och oppositionen ska inte i onödan sabotera systemet med procedurvapen (jfr Lindvall 2024). En hållbar demokrati bygger alltså inte bara på regler, utan även på självbehärskning och måttfullhet.

Det är mot den bakgrunden jag vill tala om lagstiftningen som ett system av försvarslinjer. Bilden är ämnad att synliggöra att skyddet är uppbyggt i etapper, där varje linje är tänkt att stoppa, fördröja eller åtminstone försvåra bristfällig lagstiftning (Cingolani & Spanheto-Lotta 2026; Yesilkagit m.fl. 2024; Goodsell 2022). Från första skiss till ny lag, till den lagtillämpande ämbetsmannen löper en kedja av institutioner som tillsammans ska hålla gränsen. Frågan är vilka dessa linjer är i Sverige – och hur de mår i dag.

Frågan är högst aktuell. Inte minst som partiledaren för landets näst största parti, Sverigedemokraterna, har uttryckt att partiet saknar lojalitet med den svenska

förvaltningstraditionen när det gäller lagstiftningsprocessen, som han anser är för seg och domineras av aktörer som han menar aktivt motarbetar politiken (Jönsson m.fl. 2026), dvs. ämbetsmän ibland framställda som ”den djupa staten” (Fukuyama 2023). Därför vill han driva igenom reformer som ska kapa tiden för lagstiftningen rejält, enligt uppgift med målet att efter valet 2026 halvera tiden (Olsson 2026a; Jakobsson 2025; SVT 2025). Det är en uppenbar offensiv mot den ordning som länge har gällt.

* * *

Jag ser fem huvudsakliga försvarslinjer i det svenska lagstiftningsarbetet.

Den första är *utrednings- och remissväsendena*. Det är här det mesta av striden traditionellt har stått, långt innan ett förslag når riksdagen för beslut. Den rättsliga grunden finns i regeringens beredningstväng i regeringsformen 7 kap. 2 §. 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, såtillvida att utredningarna relativt fritt har kunnat utreda såväl problem som lämpliga och rimliga lösningar. Betänkandena har sedan skickats ut på remiss till myndigheter, kommuner och organisationer för ytterligare belysning.

Den andra försvarslinjen är *regeringens kollektiva beslutsfattande*. Bestämmelsen i regeringsformen 7 kap. 3 § innebär att samordningskraven inom det svenska Regeringskansliet är bland de starkaste i den demokratiska världen (Larsson & Bäck 2008). Lagförslag måste beredas gemensamt av berörda departement. Alla måste vara med, alla ska kunna säga sitt, och ingen ska kunna smuggla igenom en reform som en isolerad

specialoperation. Denna ofta förbisedda ordning gör att lagförslag måste tåla många granskande ögon. 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 maskineriet⁴ – egenskaper som i lagstiftning ofta ses som en styrka (Meert m.fl. 2024; Larsson & Sundström 2026).

Den tredje försvarslinjen är *Lagrådet*. Enligt regeringsformen 8 kap., 20–22 §§ har rådet att granska hur lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagna föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslagen förhåller sig till rättssäkerhetens krav samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Dessutom ska rådet granska om förslagen är så utformade att lagen kan antas tillgodose angivna syften. Rådet bemannas av landets främsta jurister – nämligen justitieråd från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen – och stärktes genom grundlagsreformen 2010 då det fastslogs att lagförslag som huvudregel inte bara bör utan ska granskas av rådet (Nergelius 2026). Samtidigt som Lagrådet inte sällan framställs som en tung kontrollinstans pekar nyligen framtagen statistik på att Lagrådets kritik inte föranleder några större förändringar i de propositioner som regeringen skickar till riksdagen. Texterna i lagrådsremisserna överensstämmer till cirka 90 procent med texterna i de propositioner som regeringen överlämnar till riksdagen, även i de fall då Lagrådet har riktat allvarlig kritik mot förslagen. Och så har det sett ut under de senaste 20 åren, under både höger- och vänsterorienterade regeringar (Teorell m.fl. 2026: 110). Dock framgår det inte av denna

statistik vad de tio procent av texterna som har förändrats består i.

Den fjärde försvarslinjen är *riksdagens utskott*. Här ska regeringens förslag, enligt regeringsformen 5 kap. 4 §, beredas och granskas innan de kommer upp i kammaren. Denna linje har traditionellt varit tämligen svag i Sverige. I praktiken fungerar inte riksdagen som en sammanhållen extern kontrollmakt i relation till regeringen, utan som en politisk arena där regeringsvänliga och regeringskritiska partier möts i ständiga skärmytslingar. Och eftersom regeringsvänliga partier har majoritet i utskotten och besluten fattas med enkel majoritet går regeringens förslag ofta igenom relativt enkelt – även sådana förslag som Lagrådet riktat kritik mot (Teorell m.fl. 2026: 111ff.). Traditionen av stark partidisciplin – numera hårt uppskruvad genom en allt starkare kontraktsparlamentarism, dvs. att minoritetsregeringar upprättar bindande och detaljerade uppgörelser med stödpartier i riksdagen – stärker den bilden. Mer förvånande är att även oppositionspartierna i hög grad röstar för lagförslag där regeringen inte har hört sammat kritik från Lagrådet (ibid. s. 113). Det förklarar att riksdagen ibland beskrivs som ett transportkompani: en passagerer, inte en försvarsanläggning. Att utskottens egna utredningsresurser dessutom länge varit begränsade har ytterligare förstärkt bilden av en linje med tunn bemanning och svag eldkraft, även om vissa förstärkningar har skett sedan 1990, åtminstone formellt (Premfors 2015).

Den femte och sista försvarslinjen är myndigheternas *lagprövningsskyldighet*. Detta är en konstruktion som innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter inte får tillämpa föreskrifter som strider mot annan överordnad författning eller som

4 När Neil Elder (1970: 186–197) sammanfattade sin studie av den svenska exekutiven, inklusive förvaltningen, i arbete år 1970, framhöll han två kännetecken för det svenska beslutsfattandet. Det första var "andan av saklighet", som innebar ett "svalt, objektiva och lidelsefritt förhållningssätt till frågor om offentlig politik". Det andra var "andan av radikal rationalism", präglad av en "känslomässigt obunden, resonerande argumentation för att sälla fram den bästa möjliga lösningen på varje givet problem".

tillkommit på fel sätt. Här fungerar alltså svenska myndigheter, i teorin, som små författningsdomstolar utspridda över hela slagfältet. Stödet finns i grundlagen, RF 11:14 och RF 12:10, men i praktiken har denna linje varit svagt utvecklad och sällan använts (Nergelius 2022). Frågan om lagprövningen tycks dock ha börjat diskuteras mer bland domstolarna. Medvetenheten om att det är ett vapen som faktiskt kan laddas har höjts (se Eka m.fl. 2018: 583). Det sammanhänger inte minst med Sveriges medlemskap i EU och inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt. Regeringsformsändringen 2010 och avskaffande av det strikta uppenbarhetskravet i samband därmed, samt införandet av skadeståndsskydd för rättighetsöverträdelse (2018–2022), har också stärkt principen om lagbundenheten (Nergelius 2022).

Sammanfattningsvis är lagstiftningskontrollen i Sverige fördelad på flera instanser med skilda uppgifter i olika skeden av processen: från förhandsgranskning av hela lagförslaget till efterhandsprövning vid lagtillämpning i enskilda fall. De tre första linjerna har alltid varit starkast, och det har i regel räckt för att hålla uppe kvaliteten på lagstiftningen. Just därför har de två senare linjerna hamnat i skymundan.

* * *

Mycket tyder nu på att försvaret av lagen snabbt håller på att försvagas. Kritiker menar att lagförslag läggs fram i ett allt högre tempo och allt oftare parallellt med andra, ofta närliggande, lagförslag, vilket försvårar överblick och helhetssyn (Olsson & Tanaka 2024; Butler 2026).⁵ Dessutom anses förslagen i högre grad bygga på bristfälliga utredningar och inte sällan på utredningar med direkta order att "oavsett ställningstagande i sak" lägga fram vissa, på förhand bestämda, förslag (Lind 2025; Janson 2026; Lund 2024; Arrhenius & Malmberg 2025). Det sistnämnda är värt att notera, då regeringsformens bestämmelse om att myndigheter ska agera sakligt och

opartiskt (RF 1:9) har tolkats som att regeringen inte får föreskriva vad en myndighet ska tycka eller uttala i ett yttrande (prop. 1973:90:393).

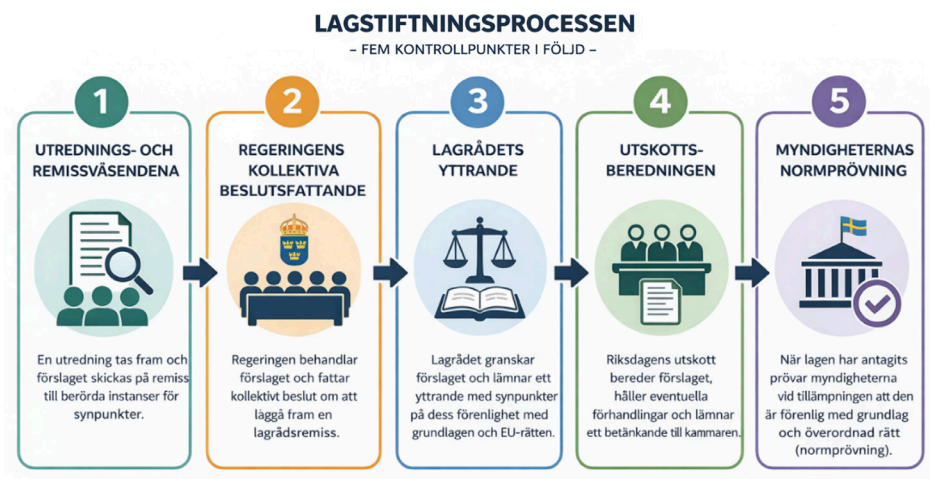
Samma oro gäller remisshanteringen. Sedan en längre tid tillbaka beklagar sig många över att regeringen dels genom korta remisstider äventyrar remissinstansernas möjligheter att avge yttranden som är kvalitetssäkrade, dels ignorerar remissvar på ett sätt och i en utsträckning som riskerar att påtagligt försämra lagarnas kvalitet (se t.ex. Green 2026; Rubin 2025; Heckscher 2025; Ingemansson 2025). Att nuvarande regering i högre grad än tidigare ignorerar invändningar från myndigheterna är en stark uppfattning i debatten, och detta förklaras ofta med att regeringen måste fullfölja Tidöavtalet – invändningar från myndigheterna mot olika förslag i Tidöavtalet blir här ett besvärande element för regeringen.

Men det finns även en annan förklaring – misstro. Särskilt stödpartiet, med Jimmie Åkesson i spetsen, har uttryckt att det inte litar på förvaltningen, som utmålas som aktivistisk och motsträvig (Jönsson 2026). Även ledande moderater har uttryckt stark misstro mot förvaltningen. I ett förhör med Konstitutionsutskottet i april 2026 framhöll 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 mer invänder man också i processfrågorna som leder fram till lagstiftningen" (Olsson 2026b). 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

5 Kritiken har klara likheter med det så kallade Lidbommeriet på 1970-talet (Algotsson 2009: 167–168).

Figur 1. Lagstiftningskontrollen i Sverige



största hotet mot svensk demokrati kommer från myndighets- och domstolsaktivism.⁶

Oviljan att ta till sig andras uppfattningar märks också i relation till Lagrådet. Visserligen riktar Lagrådet sällan allvarlig kritik mot regeringsförslag. Av alla de Lagrådsremisser som skrevs åren 2006 till 2022 innehöll enbart 3,5 procent allvarlig kritik. Men under regeringen Kristersson har den siffran mer än fördubblats, till 7,6 procent (Teorell m.fl. 2026: 109, 115). Och många menar att kritiken dessutom formuleras hårdare nu, särskilt avseende straffrätt och migration. I vissa fall har det talats om rena hastverk som inte alls lever upp till grundlagens krav på beredning (Edwall Insulander & Eriksson 2026; Ekbom, m.fl. 2026). Regeringen har ofta avfärdat kritiken. Justitieministern säger sig inte hålla med om beskrivningen av ett hastverk och försäkrar att han kan gå i god för produkten (Heckscher 2026; Nergelius 2026).

Även samordningen i Regeringskansliet verkar ha förändrats. Forskningen är begränsad, inte minst eftersom tillgången dit för forskare och journalister har blivit mer restriktiv (Jacobsson & Svallfors 2025; Wolodarski 2025). Men mycket pekar mot

att samordningen i minskad utsträckning följer etablerade samordningsrutiner och i ökad utsträckning hanteras av politiska tillsatta tjänstemän på betydande avstånd från de opolitiska tjänstemännen. Utvecklingen har pågått under en längre tid, men den har accelererat under nuvarande regering. Larsson & Sundström (2026) pekar här särskilt på de samordningskanslier som regeringen och dess stödparti har inrättat i Statsrådsberedningen. Även den organisation som statsministern har byggt upp kring den nationella säkerhetsrådgivaren i Statsrådsberedningen har bidragit till centraliseringen (Sundström 2025). Samtidigt har departementstjänstemän beskrivit en hårdare politisk styrning, ökad misstänksamhet och en tydlig förskjutning från korrekthet mot snabbhet (Thurfjell 2024; Norman 2026). Regeringens försök att införa så kallade Tidö-löner i Regeringskansliet 2023 pekar i samma riktning (Ahlbäck Öberg, Hall & Sundström 2023).

Statsminister Kristersson (2026) 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"

6 2025/26:KU29 (https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hdo1ku29/).

i de reformer som Tidölaget har enats om inrättade han därför enheten ”SB inrikes” i Statsrådsberedningen – en blåslampa att rikta mot senfärdiga och trilslande departement (se även Bengtsson 2026).

Det är svårt att värja sig från slutsatsen att de traditionellt starka försvarslinjerna i början av lagstiftningskedjan nu utsätts för hårt tryck och delvis har forcerats.⁷ Då blir de senare linjerna desto viktigare. När de tidigare försvarsvallarna ger vika får utskotten och lagtillämpande myndigheter bära en större del av bördan för att skydda medborgarna mot bristfälligt beredda lagar (Butler 2026).

Men kommer dessa sista linjer verkligen att hålla om en tsunami av bristfälligt beredda lagar rullar in? Utskotten lär sannolikt inte bli den avgörande bastionen. Inte bara för att den stora mängden lagförslag försvårar noggrann beredning. Så länge den parlamentariska ordningen ser ut som den gör – med en regeringsvänlig majoritet i utskotten, stark partidisciplin och tämligen svag opposition (Pelling 2026) – kommer nog utskotten fortsatt att likna transportkompanier mer än befästningar. Siffror visar också att riksdagen under innevarande mandatperiod inte har blivit mer benägen att stoppa propositioner som Lagrådet har kritiserat (Teorell m.fl. 2026: 112).

Kvar står den sista försvarslinjen: myndigheternas lagprövningsskyldighet. Den är oprövad i större skala. Visst har domstolar och – betydligt mer sällan – förvaltningsmyndigheter ibland åberopat normkonflikter eller formfel, men fallen är få (Johansen 2026). Det är sannolikt inte bara ett uttryck för

försiktighet, utan också för att lagstiftningen i stort har varit av god kvalitet. Det tycks också råda viss osäkerhet om förvaltningsmyndigheterna verkligen ska ha möjlighet att rättspröva (Wenander 2015).

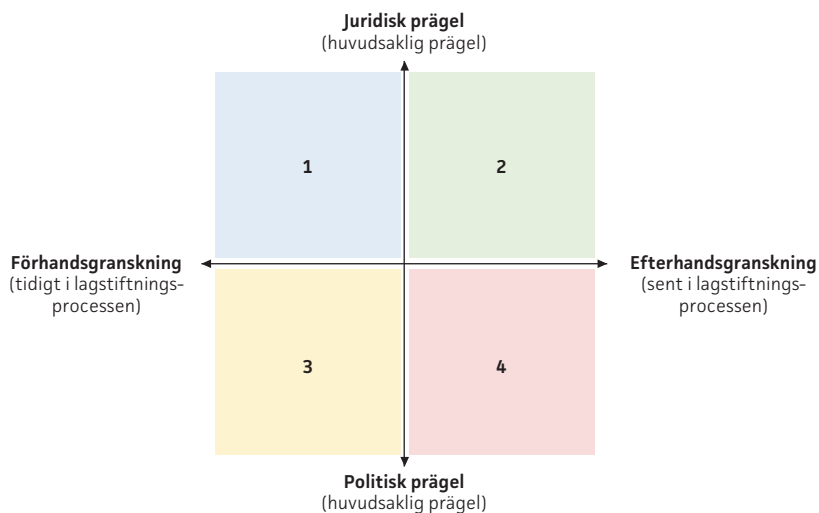
Men frågan är vad som händer när kvalitetsnivån sjunker och landets ledande jurister inom olika sakområden slår fast att en viss lag står i konflikt med internationella åtaganden, rättsliga grundprinciper och högre normer, som i fallet med återkallandet av permanenta uppehållstillstånd (Aasheim m.fl. 2026; Edwardsson 2026) och angiveri av papperslösa barn (Leviner 2024).⁸ Och vad ska en myndighet göra när Lagrådet, som i fallen med höjda straffsatser och sänkt straffvärder, konstaterar att beredningen har varit så undermålig att förslagen inte kan läggas till grund för lagstiftning?

Det kan tyckas vara ”öppet mål” för myndigheterna att i sådana fall vägra tillämpning (Nergelius 2026). Men svensk rättstradition är stark, och den talar inte för att lagar kommer att sättas åt sidan. När riksdagen väl har fattat ett beslut står detta beslut traditionellt mycket starkt. Detta har nog inte bara att göra med att den svenska rättstillämparen generellt är lojal med lagstiftarens vilja, utan också med att tillämparen har kunnat lita på att lagstiftningsprocessen garanterar att författningar är ändamålsenliga och av god kvalitet. I regeringsformen finns det också en tydlig påminnelse om att rättstillämparen ska uppvisa stark lojalitet mot lagstiftaren: vid lagprövning ska myndigheterna särskilt beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. I förarbetena

7 Civilsamhällsorganisationen Civil Liberties Union for Europe (Liberties), som bedömer tillståndet på rättsstatliga principer i olika länder, pekar i sin senast rapport ut Sverige som en av sex ”sliders”, tillsammans med Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland och Malta. Liberties framhåller detta som särskilt anmärkningsvärda med tanke på dessa länders historiskt starka demokratiska rykte, ”vilket bekräftar att urholkning av rättsstatsprincipen inte är begränsad till ett litet antal avvikande fall” (Liberties 2026: 7).

8 Noterbart är dåvarande justitieminister Morgan Johanssons uttalande 2019 i samband med att Lagrådet sågade regeringens förslag om att förbjuda deltagande i terroristorganisationer med motiveringen att det stred mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Johansson förklarade då att förslaget skulle dras tillbaka med orden: ”Man kan inte gå fram med lagstiftning som bedöms strida mot regeringsformen. Då kommer domstolar inte döma efter de lagarna” (Advokaten 2019).

Figur 2. Försvarslinjer i lagstiftningsarbetet – två dimensioner



till bestämmelserna om lagprövning uppmannas dessutom myndigheterna att inta den försiktiga hållning som de av tradition haft i rättsprövningsärenden (prop. 1978/79:195: 42; prop. 2009/10:80: 148).

Det är således inte alls givet att den sista linjen kommer att fungera som skyddsvärn. Särskilt svårt tycks det vara för myndigheter att inte tillämpa en lag med hänvisning till att den har tillkommit på fel sätt. Migrationsdomstolens avgörande i ett gymnasielagsmål 2018 visar detta. Domstolen fann att bristerna i beredningen var så allvarliga att stadgad ordning fick anses vara åsidosatt och att bestämmelsen därför inte fick tillämpas (MIG 2018:18). Men Migrationsöverdomstolen underkände beslutet med hänvisning till att ytterligare beredning hade skett i utskottet. Utgången av ärendet berodde även på att Migrationsöverdomstolen gjorde en särskild tolkning av EU-rätten, en tolkning som har uppfattats som både överraskande och ovanlig (se Nergelius 2019).

Samma år kom Högsta domstolen till en liknande slutsats i ett mål om vapenlagen (NJA 2018 s. 743). Lagrådet hade avstyrkt ett förslag om ändringar i vapenlagen med hänvisning till att beredningen av förslaget inte var godtagbar. Justitiekottet hade instämt,

men ansåg likväl att förslaget kunde godtas då majoriteten av remissinstanserna, trots kort svarstid, hade inkommit med remissvar. Domstolen kom till slutsatsen att beredningsordningen inte hade följts fullt ut, men att det saknades stöd för slutsatsen att konsekvenserna för den enskilde hade "blivit helt outredda eller överblickbara". Inte heller kunde bristerna "bedömas som väsentliga". Domstolen slog också fast att riksdagen, genom att besluta om lagen, får sägas ha godkänt beredningen och att det då krävs starka skäl, "närmast av allmänt rättsstatlig karaktär", för att åsidosätta lagen. Vilket utrymme finns då egentligen kvar för en myndighet att *i praktiken* inte tillämpa en lag?

* * *

Genomgången visar att det finns en rad försvarslinjer ämnade att säkerställa lagstiftningens kvalitet i Sverige, men att vissa tycks vara försvagade medan andra är näst intill oprövade. Det väcker frågor och även oro. Fungerar de olika försvarslinjerna som avsett? Hur styrs och arbetar de utredningar som ligger till grund för lagstiftningen? Har remissinstanserna nedgraderats genom kortare svarstider och en minskad lyhördhet hos regeringen för instansernas synpunkter? I vilken utsträckning har makten centraliserats

inom Regeringskansliet? Åsidosätts Lagrådets yttranden mer än tidigare? Hur ser domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas beredskap och beredvillighet ut att i skarpt läge tillämpa lagprövning? Och om det har skett förändringar i dessa olika avseenden, när inträffade de i så fall dessa, och varför?

En annan mer konstruktiv fråga gäller hur en eventuell nedåtgående utveckling kan hejdas och respekten för god lagberedning säkras. Är de olika instanserna ändamålsenligt byggda, reglerade och organiserade – dels var och en för sig, men också i relation till varandra? Det sistnämnda bör kanske särskilt uppmärksammas med tanke på att de olika försvarslinjerna har sina ankarfästen olika långt bak i tiden. De har alla uppstått under olika epoker och med skilda syften, där några har en mer politisk prägel ämnade för konfliktlösning, pragmatism och samförstånd (kommittéerna, samordningen i Regeringskansliet och utskottsberedningarna) medan andra har en tydligare juridisk prägel (Lagrådet och normprövningen). De kan knappast anses ha byggts upp som ett sammanhållet och genomtänkt befästningsverk. Och helt

i linje med den i Sverige, historiskt sett, så starka idén om politikens och folkstyrets primat har de mer politiskt präglade institutionerna vägt tyngre än de juridiskt präglade.⁹

I ett schema som speglar dels var försvarslinjerna finns i lagstiftningsprocessen (förhandsgranskning respektive efterhandsgranskning) och dessa linjers huvudsakliga prägel (politisk respektive juridisk) hittar vi Sverige någonstans i ruta 3 (politisk och förhandsgranskande).

Frågan är om inte tiden är mogen att ompröva denna placering, med ett öppnare och mer kreativt förhållningssätt avseende balansen mellan folksuveränitet och legalism – utan förutfattad skepsis mot ”judikaliseringsring”. Och, som sagt, gärna i en diskussion med landets jurister.

Diskussionen är angelägen. För när regeringar – från både vänster och höger – pressar fram lagstiftning i en allt högre hastighet, när expertkunskap avfärdas allt mer lättvindigt och när den politiska viljan allt oftare ges företräde framför den rättsliga ordningen, blir lagstiftningsens kvalitet inte en teknikalitet utan en demokratisk kärnfråga.

9 Jfr Mauro Zamboni (2025) som menar att Sverige tillämpar en ”politisk konstitutionalism” till skillnad från för en ”legal konstitutionalism” som tillämpas i många andra demokratier.

REFERENSER

- Aasheim, P. m.fl., 2026. ”Olagligt att återkalla permanenta uppehållstillstånd”, debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 23 februari.
- Advokaten, 2019. ”Förslag dras tillbaka efter Lagrådets kritik”, nyhetsartikel i *Advokaten*, nr 3, årgång 85.
- Ahlbäck Öberg, S., Hall, P. & Sundström, G., 2023. ”Tidlöönerna ett hot mot rättsstatens principer”, debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 10 december.
- Algotsson, K-G., 2009. Lagrådets politiska betydelse, *Svensk juridisk tidskrift*, s. 165–176.
- Arrhenius, L. & Malmberg F., 2025. ”Våra lagar byggs på allt svagare grunder”, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 10 december.
- Bengtsson, H. A., 2026. ”Kristerssons krav på snabbhet ökar riskerna”, artikel på *www.dagensarena.se*.
- Bauer, M. W. m.fl., (red.), 2012. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Butler, G. 2026. ”Domstolarna måste nu försvara rättsstaten”, debattartikel i *Dagens Juridik*, 5 maj.
- Cingolani, L. & Spanheto-Lotta, G., 2026. ”A model of bureaucratic capacities against democratic backsliding”, *Perspective on Public Management and Governance*, 20 januari.

- Edwall Insulander, M. & Eriksson, J., 2026. "Regeringen måste lyssna på Lagrådet", debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 12 mars.
- Edwardsson, E., 2026. "Ett grundskott mot bärande principer", debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 8 april.
- Eka, A. m.fl., 2018. *Regeringsformen. En kommentar*. Norstedts Juridik.
- Ekbohm, T. m.fl. 2026. "Rättsstaten blinkar rött och politiken tittar bort", debattartikel i *Tidskrift för kriminalvård*, 12 april.
- Elder, N., 1970. *Government in Sweden. The Executive at Work*. Pergamon Press Ltd.
- Fukuyama, F., 2023. "In Defence of the Deep State", *Asia Pacific Journal of Public Administration* 46(1), s. 1–12.
- Gamboa, I., 2022. *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.
- Goodsell, C., 2022. "Strengthening American Democracy Through Public Administration", *The American Review of Public Administration* 52, sid 403–408.
- Green, H., 2026. "Ingen remissinstans stödjer återkallade uppehållstillstånd" artikel i *Arbetsvärlden*, 23 januari.
- Haggard, S. & Kaufman, R. R., 2021. *Backsliding Democracy: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.
- Heckscher, S., 2025. "Regeringens straffreform är bakvänd och kunskapsfientlig", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 22 augusti.
- Heckscher, S., 2026. Tidigare rikspolischef: Dra tillbaka ditt undermåliga förslag, Strömmer", debattartikel i *Altinget*, 13 mars.
- Holmström, B., 1998. *Domstolar och demokrati – Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130.
- Holmøyvik, E., 2026. Inledningsanförande vid OSCE Supplementary Human Dimension Meeting. "Lawmaking for Democratic Resilience", Wien, 16–17 mars.
- Ingemansson, L., 2025. "Regeringen ignorerar remisser och utredares expertis", artikel i *ETC*, 27 december.
- Jacobsson, B. & Svallfors, S., 2025. "Vad är det egentligen Regeringskansliet vill dölja?", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 23 september.
- Jakobson, H., 2025. "Åkesson räknar med nya bråk. 'Vi är så mogna att vi klarar det'", artikel i *Dagens Nyheter*, 3 maj.
- Janson, B., 2026. "Stora risker när politiker ignorerar evidens", artikel i *Tidningen Curie*, 24 februari.
- Johansen, T., 2026. "Lagprövningen är ett verktyg för att värna rättsstaten", debattartikel i *Publikt*, 9 april.
- Jönsson, L. m.fl., 2026. "Jimmie Åkesson: Jag är hundra procent säker – myndigheterna motarbetar oss", artikel i *Dagens Nyheter*, 13 mars.
- Knutson, Y. & Öster, U., 2025. "En tsunami av lagförslag att hantera", artikel i *Advokaten*, nr 8, årgång 91.
- Kristersson, U., 2026. "En statsministers kanske viktigaste roll", understreckare i *Svenska Dagbladet*, 20 mars. (Se även www.regeringen.se.)
- Landau, D., 2013. "Abusive Constitutionalism", *UC Davis Law Review* 47(1), s. 189–260.
- Larsson, T. & Bäck, H., 2008. *Governing and Governance in Sweden*. Studentlitteratur.
- Larsson, T. & Sundström, G., 2026. "From Administrative to Politicized Governance? Institutional Change in the Swedish Cores Executive", papper presenterat vid European Network for Public Administration (ENPA) invigningskonferens "Shaping the future of public administration in Europe together", Bukarest 22–25 april.
- Leviner, P., 2024. "Angiveri av papperslösa: Rättsvetenskapliga reflektioner om gränser för olikbehandling och exkludering av barn i den svenska välfärdsstaten" i Hedlund, D. m.fl. (red.), *Sammanhållning eller splittring? Olikgörande av barn och unga i samtidens Sverige*. Jure Förlag.
- Levitsky, S. & Zibblatt, D., 2018. *How Democracies Die*. Broadway Boks.
- Liberties, 2026. *Liberties Rule of Law Report 2026*. Tillgänglig på <https://www.liberties.eu/f/wtaoq>.
- Lindvall, J., 2024. "Att ha riksdagens förtroende. Bruket av misstroendeförklaringar", i Möller, T. (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Medströms Bokförlag.
- Lock, D., 2025. "Backdoor Executive Empowerment", *Legal Studies* 45(4), s. 577–596.

- Lotta, G. m.fl., 2023. "Political Attacks and the Undermining of the Bureaucracy: The Impact on Civil Servants' Well-Being", *Governance* 37, s. 619–641.
- Lund, S., 2024. "Fler statliga utredningar styrs mot önskad resultat", artikel i *Arbetsvärlden*, 8 april.
- Lührmann, A. & Rooney, B., 2020. *Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline*, Varieties of Democracy's Working Paper Series, 2020:85.
- Mészáros, G., 2024. "How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary", *Israel Law Review* 57(2), s. 288–307
- Meert, A., m.fl., 2024. "Executive advisory and support offices: comparing the institutional architecture of 'political' offices", papper presenterat på European Group of Public Administration (EGPA).
- Nergelius, J., 2010. "Juridik och statsvetenskap. Hur ser en jurist på statsvetarens sätt att studera politik (samt juridik)?", i Jerneck, M. & Badersten, B. (red.), *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Statsvetenskaplig tidskrift.
- Nergelius, J., 2019. "Är bristande beredning av ett lagförslag grund för åsidosättande av en lag enligt 11 kap. 14 § Regeringsformen? Några reflektioner kring domstolars behandling av gymnasie- och vapenlagarna under 2018", Arvidsson, R., Leviner, P., Reichel, J., Zamboni, M. & Åhman, K. (red.), *Festskrift till Wiweka Warning Conradson Jure*, s. 271–284.
- Nergelius, J., 2022. *Svensk statsrätt* (5 upplagan). Studentlitteratur.
- Nergelius, J., 2026. "Stressa inte fram bristfälliga lagar", debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 9 april.
- Norman, A., 2026. "Varför spelar ministerstyre och maktmissbruk inte längre någon roll?", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 27 april.
- Olsson, M., 2026a. "Jimmie Åkesson: Fördel att SD inte suttit i regering", artikel i *Altinget*, 1 april.
- Olsson, M., 2026b. "Kristersson försvarar kritiserad lagprocess: Verkligheten får visa om det funkar", artikel i *Altinget*, 27 april.
- Olsson, H. & Tanaka, S., 2024. "Varningen: Regeringens brädska kan ge sämre lagar", artikel i *Dagens Nyheter*, 12 mars
- Pelling, L., 2026. "Vad hvilja socialdemokraterna i migrationspolitiken?", artikel på *dagensarena.se*, 10 april.
- Premfors, R., 2015. *Riksdagen utvärderar*. Rapport från Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.
- Rubin, B., 2025. "Det regeringen vill driva igenom är skandalöst svagt underbyggt", artikel i *Dagens Nyheter*, 22 maj.
- SVT, 2025. "Jimmie Åkesson öppnar för ministerstyre", artikel på *svt.se/nyheter*, 10 maj.
- Seböck, M. m.fl., 2023. "The Concept and Measurement of Legislative Backsliding", *Parliamentary Affairs* 76(4), s. 741–772.
- Sundström, G., 2025. "Nato och makten inom regeringen", i Mattson, I. (red.), *Sverige i Nato*. Dialogos.
- Teorell, J. m.fl., 2026. *Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin*. Demokratirådets rapport 2026, SNS.
- Thurfjell, K., 2024. "Nej för fan, kom inte hit och jobba", artikel i *Svenska Dagbladet*, 26 april.
- Wenander, H., 2015. "Förvaltningens lagprövning", i *Förvaltningsrättslig tidskrift* (3), s. 421–458.
- Wodak, R., 2015. *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. SAGE Publications Ltd.
- Wolodarski, P., 2025. "Så motarbetade regeringen DN:s granskning – tills Simon började ställa frågor", artikel i *Dagens Nyheter*, 9 november.
- Yesilkagit, K. m.fl., 2024. "The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding", *Public Administration Review* 84(3), s. 414–425.
- Zamboni, M., 2025. "The Role of Constitution in Sweden. Addressing its Patchy Legal Legitimacy and the (Half-Way) Transition from Political to Legal Constitutionalism", *Vienna Journal on International Constitutional Law* 19(1), s. 47–85.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org