

Johan Hirschfeldt

Statsskickets grunder – om utformning och innehåll

1. Upptakt

Statsskickets grunder är de två ord som utgör rubriken till 1 kap. regeringsformen (RF) med dess tio paragrafer. Syftet med det inledande kapitlet i RF är enligt förarbetena att ”ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar”.¹ Det handlar om dels vissa grundläggande principer, dels de centrala statsfunktionerna.

Upptakten till en författning kan givetvis utformas på många sätt och ha olika syften. Hur inledningen ser ut kan bero på hur och när författningen kom till. Var det i ett revolutionärt ögonblick på grund av en inre frigörande omvälvning där en äldre ordning i landet kastades över ända? Var det slut på ett kolonialt välde och en befriad nation som föddes? Det kan då finnas ett starkt behov av att spegla historien och tillblivelsen genom allvarliga och samlande formuleringar om dåtid, nutid och framtid i den inledande texten. Tänk på Sydafrika. Annorlunda blir det om författningen tillkommit efter ett långvarigt utredningsarbete och i kompromissens tecken i en fredstida fas av ett lands utveckling och i mycket bekräftar tidigare konstitutionell praxis med en moderniserad text. Anslaget kan då bli mindre symbolmättat. Tänk på 1974 års RF som ju, när den tillkom, framstod som mera deskriptiv än normativ. Det gällde då att beskriva hur styrelseskicket hade utvecklats och faktiskt fungerade snarare än att formulera ett konstitutionellt rättsligt regelverk. Sedan har utvecklingen gått i en riktning där författningen med dess principer fått ökad betydelse som rättsligt instrument.

¹ Prop. 1973:90 s. 227.

Men oavsett tillkomstsituationen så är det i moderna demokratiska stater tänkt att det är folket som ytterst är avsändare men också som mottagare ska kunna ta del av och förstå innehållet. Budskapet speglar kontinuitet och förnyelse.

Sådana här inledningar används också för internationella konventioner och EUs rättsakter. Efter Berlinmurens fall har det tillkommit många nya nationella författningar där ambitionen att samla befolkningen kring ett nytt konstitutionellt budskap är mycket starkt. Vi kan idag ha anledning att först stanna upp inför frågan om form och innehåll för de inledande texterna. Så sker här i nästa avsnitt. Därefter ska en svensk historik redovisas och utformningen av inledningen till 1974 års regeringsform behandlas. Slutligen är frågan: finns det anledning att nu på den här punkten hos oss överväga några förändringar?

Området för denna artikel är sparsamt behandlat i Sverige men har börjat uppmärksammas mer både här och i andra länder. Jag kan endast bidra med några anteckningar och tankar i ämnet.²

2. Hur inleds en författning?

I sin bok *Komparativ konstitutionell rätt* skriver Anna Jonsson Cornell att olika former av historiska och politiska särdrag kan återspeglas i en konstitution och därmed ge den dess speciella karaktär. Detta kan ha betydelse för respekten för författningen och förklara dess identitetsskapande betydelse. Det är, menar hon, ”också viktigt att undersöka inte enbart konstitutionens rättsliga ställning, t.ex. huruvida den är bindande och i förhållande till vem, utan också huruvida den primärt är ett värdegrundande dokument alternativt ett styrinstrument, eller båda delarna?”³

För den inledande presentationen av en författning används ofta tekniken med en s.k. preambel (eng. preamble och fr. préambule) eller m.a.o. en ingress till själva grundlagstexten. Det är naturligt för mig att i en svensk text använda uttrycket ingress. Skälet till det är att det ordet föredras av språkexperter som t.ex. när EU-fördraget med dess företal av EU officiellt översätts till svenska.

I demokratiska länder är användningen av en ingress vanligare än att ge först det inledande kapitlet i författningen liknande funktioner. Den

² Jag tackar Olof Petersson för värdefulla synpunkter.

³ Anna Jonsson Cornell (red.), *Komparativ konstitutionell rätt*, 3 uppl. (Uppsala: Iustus, 2020), s. 65.

senare metoden valdes dock när Österrike 1920 fick sin av den statsrättslärde rättsfilosofen Hans Kelsen inspirerade författning, som på denna punkt står sig än idag. Intressant är vidare att bl.a. Italiens och inte minst alla de nordiska ländernas författningar också sticker ut här. De saknar alla ingresser men lägger stor vikt vid författningens inledande delar.⁴

3. Form och syfte med upptakten till en författning

3.1 Ingresser

En ingress kan täcka olika ämnen i rubrikform, ha olika funktion och ibland också ha rättslig effekt. Variationerna är stora. Användningen av ingresser ska här kort belysas med främst tre exempel: USA, Frankrike samt en av de stater i Europa som på nytt blev självständiga kring 1990. Jag väljer här Estland som representant för en grupp länder som har liknande men i andra fall mer mångordiga upplägg.

USA

Den berömda ingressen till den amerikanska författningen lyder:

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

Texten svarar på frågorna om vilka som står bakom den: folket, varför den antagits: för att utforma en bättre ordning och vilka värden den ska skydda: rättvisa, samhällsordningen, försvaret och välfärden samt skyddet för folkets frihet i samtid och framtid.

⁴ Allmänt, se Wim Voermans, Maarten Stremmer och Paul Cliteur, *Constitutional preambles, A Comparative Analysis* (2017), elektronisk resurs på Elgaronline samt Liav Orgad, "The preamble in constitutional interpretation", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, nr 4, 2010, s. 716. Om de nordiska författningarna jämförda, se Fredrik Sejersted, "Grunnlovens funktion i de nordiske land", *Tidskrift för Rettsvitenskap*, vol. 127, nr 5, 2017, s. 535 ff.

Ingressen har i domstolarnas praxis inte bedömts ha bindande rättslig kraft. Den anses inte konstituera några rättigheter. I några rättsfall har det dock förekommit referenser till ingressens innehåll. Men dess betydelse i konstitutionell rätt är begränsad. Dess funktion ligger främst på utbildningsområdet och för allmänhetens upplysning.⁵

Frankrike

Den franska författningen, den femte republikens från 1958, saknar ett eget kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna. Vissa allmänna programförklaringar står – inte i en ingress – utan i de inledande artiklarna till själva författningen. Det är som rättighetsstadga som ingressen har sin funktion.

I ingressen till författningen i nu gällande lydelse proklamerar det franska folket sin bundenhet till 1789 års förklaring om människans och medborgarens rättigheter med dess 17 artiklar och till ingressen till 1946 års författning med dess 18 stycken, där inte minst sociala rättigheter proklameras. Numera innefattar ingressen också 2004 års miljöstadga med dess artiklar om rättigheter och skyldigheter på miljöområdet.

Ursprungligen ansågs ingressen inte konstituera några i domstol verkställbara rättigheter för medborgarna. Men genom ett avgörande rättsfall i Conseil constitutionnel 1971 om föreningsfrihet uppställde domstolen med referenser till ingressernas principer hur rättighetsskyddet skulle realiseras i rättsordningen.⁶ Man kan därmed säga att ingressen i efterhand i Frankrike givits en materiellrättslig funktion av konstitutionell natur.⁷

Estland

Estlands författning från 1992 innehåller en ingress som i mycket kortfattad och tydlig form anger bakgrund och syften. Här finns en författningshistorisk referens, en erinran om kontinuiteten bakom och beslutsprocessen för folkets beslut om den nya författningen. Den klassiska hänvisningen till frihet, rättvisa och social välfärd är förenad med en uttrycklig hänvisning till rättsstatsprincipen och det nationella försvaret

⁵ Se Orgad, "The preamble in constitutional interpretation", s. 718 ff.

⁶ Beslut den 16 juli 1971, Cour Constitutionnel No. 44–71 (1971).

⁷ Se Anna-Sara Lind, "Frankrike", i: *Komparativ konstitutionell rätt*, s. 149 ff. och Orgad, "The preamble in constitutional interpretation", s. 726 f.

till folkets skydd. Slutligen finns en erinran om det nationella språket och kulturen. Författningen ska stärka och utveckla staten i dessa syften och riktar sitt budskap också till framtida generationer. Också den estniska ingressen har i frågor om nationellt språk och identitet tillämpats i Högsta domstolens praxis i konstitutionell rätt.⁸ I svensk översättning lyder ingressen:

Med orubblig tro och en orubblig vilja att stärka och utveckla staten som förkroppsligar Estlands folks outsläckliga rätt till nationellt självbestämmande och som utropades den 24 februari 1918, som bygger på frihet, rättvisa och rättsstatsprincipen, som skapats för att skydda freden och försvara folket mot aggression utifrån, som utgör ett löfte till nuvarande och framtida generationer för deras sociala framsteg och välfärd, som måste garantera bevarandet av det estniska folket, det estniska språket och den estniska kulturen genom tiderna, har folket i Estland på grundval av § 1 i konstitutionen som trädde i kraft 1938 och i folkomröstningen den 28 juni 1992 antagit följande konstitution.

Ytterligare om ingresser

De här exemplen belyser hur en ingress kan täcka grunddrag som avser sådant som suveränitet, historisk bakgrund, övergripande principer om demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter och välfärd samt nationell identitet. Dess funktioner kan vara att utbilda och informera om författningsbyggandet, att förklara författningens principer och att på ett högtidligt sätt uttrycka nationell identitet och enighet. Ingressen kan, som vi sett, vidare ges betydelse för den rättsliga tolkningen av den egentliga författningen. Så anges i Tunisiens fall t.o.m. uttryckligen i själva författningen att ingressen, som är mycket omfattande, utgör en integrerad del av författningen.⁹

Ingressen kan skrivas i ett högtidligt språk och vara ceremoniell och symbolbärande. En aspekt att tänka på är uttrycksätten när det gäller vilka som avses med det ”vi” som ofta används i texten. Vilka omfattas? På vilket sätt uttrycks det nationella arvet och den nationella identiteten?

⁸ Allmänt, se Caroline Taube, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania* (Uppsala: Iustus, 2001), Raul Nartiss, ”About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia from the Perspective of Independent Statehood in Estonia”, *Juridica International*, nr XVI, 2009, s. 60 ff. och Orgad, ”The preamble in constitutional interpretation”, s. 724 f. om domstolens praxis.

⁹ Se art. 145 och Venedigkommissionens yttrande, CDL-AD (2013)032, s. 6–13.

Detta kan vara ytterst känsliga frågor. Valda formuleringar kan antingen ena eller splittra. De kan för framtiden inkludera eller exkludera t.ex. olika folkgrupper eller andra grupperingar.¹⁰ Problemet belyses väl av ett inte genomfört förslag från 2013 till tillägg till Rumäniens författning. Till den finns inte någon ingress men samma funktion som en ingress fullgörs i den inledande artikeln. Venedigkommissionen tog upp förslaget i ett yttrande och anförde i denna del:¹¹

34. There is a proposal to add to Article 1 new point 1(1) which reads as follows: "Romania acknowledges the historic role in establishing and modernizing the Romanian State of the Orthodox Church and of the other religious denominations recognized by law, of the Royal House and of the national minorities".

35. This formulation is typical for the wording usually used in a Preamble to the Constitution, especially in constitutions adopted as a consequence of big transformation from authoritarian to democratic system. Such constitutions usually make references to the history of the country, to the state's tradition, and express recognition of important events from the past and institutions (like a church) which have had an important influence on the establishment of contemporary, democratic state. However, since there are no common European standards in this area, it belongs to the Constitution making authority to decide on the kind and scope of regulations to be included in the country's fundamental law.

36. Yet, the reference to the Royal House seems to be a most unusual provision to find in a republican constitution, particularly a Constitution which expressly prohibits any amendment which would alter the republican character of the state. In addition, it is difficult to see the proposed new clause having any practical effect, although it is not unknown for similar declarations to have unintended consequences. In particular, listing a number of disparate institutions and groups in society entails the risk that groups which are not included are likely to feel slighted.

Slutligen kan här nämnas två fall där man till och med övervägt att först i efterhand lägga till en ingress till en äldre författning. I Australien, med en författning från 1901, föreslogs att tillföra en ingress "honouring Aborigines and Torres Strait Islanders, the nation's first people, for their deep kinship with their lands and for their ancient and continuing cultures which enrich the life of our country". Förslaget avvisades vid en folkom-

¹⁰ Orgad, "The preamble in constitutional interpretation", s. 732.

¹¹ CDL-AD(2014)010.

röstning 1999. Nederländernas författning är från 1815 och har sedan ändrats ett flertal gånger. En projektgrupp fick regeringsuppdraget att utarbeta ett förslag till ingress till denna författning, ett förslag lades fram 2008 men har inte fullföljts.¹²

3.2 Det inledande kapitlets innehåll och funktioner

Det finns förstås ingen mall för hur ett inledande kapitel till en författning ska se ut. Språkligt måste inledningskapitlet – till skillnad från vad som kan vara möjligt med en ingress – lämpligen följa samma stil som texten i övrigt. Generellt kan man nog utan närmare studier dock konstatera att det inledande kapitlet i en författning vanligen tar upp sådana centrala saker som statsskick, styrelseformer och styrelsens institutioner, maktens fördelning, grundsatsen om folkstyre och demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter samt rättvisa och social välfärd.

Men det är också vanligt att det i ett inledande kapitel presenteras ett antal konstitutiva fakta om skilda förhållanden. Det kan gälla religion eller som i Frankrikes och Turkiets fall att staten är sekulär. Vidare sådant som nationens namn, språk, huvudstad, flagga och nationellt vapen, nationalsång, nationella helgdagar, valuta och nationellt motto (frihet, jämlikhet och broderskap i Frankrike).

Förekomsten och dispositionen av det här materialet varierar förstås i hög grad. Frankrike har med många konstitutiva fakta medan de är högst fåtaliga i Tyskland. Där handlar det inledande kapitlet om människovärdet och de mänskliga rättigheterna. Först i det andra kapitlet följer grundläggande bestämmelser om den federala statens institutioner och funktioner m.m.

Två ytterligare exempel ska nämnas innan denna artikel övergår till att behandla svenska förhållanden.

Intressant är att här uppmärksamma Italien. Efter en promulgations-text inleds författningen med "Principi fondamentali" eller grundläggande principer (art. 1–12). I artiklarna stipuleras republikens demokratiska natur grundad på arbete och folkstyre, människans värdighet både som enskild och som tillhörig sociala grupper. Solidaritet och jämlikhet proklameras, liksom rätten till arbete med en skyldighet för var och en att bidra till samhällets utveckling. Därefter följer bestämmelser om lokalt självstyre, skydd för språkliga minoriteter, om katolska kyrkan

¹² Voermans m.fl., *Constitutional preambles, A Comparative Analysis*, s. 1.

och religionsfriheten och om vetenskaplig, teknisk och kulturell utveckling. Natur-, historiskt och konstnärligt arv ska skyddas. Därefter följer bestämmelser om de internationella förhållandena med asylrätten och ett avståndstagande från aggressionskrig och slutligen om landets flagga. Särskilt intressant är det tillägg som sedan gjordes 2022 i art. 9 (här i engelsk översättning): "It shall safeguard the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations. State law shall regulate the methods and means of safeguarding animals."

Därefter följer "Parte prima Diritti e doveri dei cittadini", ett kapitel i fyra delar om medborgarnas rättigheter och skyldigheter avseende civila, etiska och sociala, ekonomiska och politiska relationer (art. 13–54).

Här kan tilläggas att dessa programmatiska artiklar används som tolkningsdata av den italienska författningsdomstolen, Corte costituzionale, vid bedömningen av om en lag är förenlig med konstitutionen.¹³

Slutligen ska dispositionen av det första kapitlet i Finlands grundlag från 2000 redovisas. Det har huvudrubriken "Statsskickets grunder" och består av endast fem paragrafer med underrubrikerna: "Statsskick", "Demokrati samt rättsstatsprincipen", "Parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter", "Finlands territorium" och "Finskt medborgarskap". De grundläggande fri- och rättigheterna följer därefter i 2 kap. Det finska exemplet kan tjäna som en god jämförelse när förhållandena i Sverige i det följande ska behandlas.

4. De dubbla ingresserna i svensk författningshistoria

Användning av en ingress till en författning är inte främmande heller i svensk författningshistoria. I Sverige har från 1634 till 1809 använts ett system med dubbla ingresser, dvs. kungen har stått för sin del och riksdagen för sin. Tekniken med dessa dubbla ingresser belyses här genom att något av innehållet i dessa texter återges och det med modernisering av språket.¹⁴

Läget när 1634 års regeringsform tillkom var komplicerat. Gustav II Adolf hade ju avlidit 1632. Han skulle ges rollen som upphovsman

¹³ Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale*, 5 uppl., (Padua: Cedam, 2006), s. 168 med hänvisningar.

¹⁴ *Sveriges konstitutionella urkunder* (Stockholm: SNS, 1999).

till regeringsformen som dock i praktiken var Axel Oxenstiernas verk. Ingresserna är omfattande. De redovisar en historik, reformbehoven och situationen med och efter kungens frånfälle. Den första ingressen stod riksdagen och dess fyra stånd för och den andra gavs i förmyndarregeringens namn. Regeringsformen antogs endast av riksdagen men inte av regeringen. Formellt sågs den inte som en grundlag utan som ett tillägg till kungabalken i den medeltida landslagen.¹⁵

Efter Karl XII:s död och enväldets slut skulle en ny författning beslutas. Läget var att riksdagen med stöd bl.a. i den medeltida landslagens kungabalk tog initiativet enligt en princip som kan uttryckas med slagordet ”författning först, regent sedan”. Först sedan Ulrika Eleonora, vars arvsrätt till kronan inte erkändes, accepterat den nya författningen blev hon vald till regent under ett nytt av riksdagen bestämt statsskick. De två ingresserna till 1719 års regeringsform ger tydligt uttryck för det här beslutsläget utan att chikanera drottningen. Först kommer hennes text där hon betecknas som utkorad drottning och där hon förklarar sig samtycka till att riksdagen författar regeringsformen som hon lovar efterleva och stadfästa. Därefter följer den andra ingressen som riksdagen står för. Där tar riksdagen avstånd från enväldet och anger sig som författare till den nya regeringsformen. Riksdagen förbehåller sig också rätten att göra behövliga uttydningar, förbättringar eller ändringar av regeringsformen.¹⁶

Läget året därpå då Ulrika Eleonoras make Fredrik av Hessen blev svensk kung, Fredrik I, var om möjligt ännu mer komplicerat.¹⁷ Den nya regeringsformen, 1720, är försedd med samma sorts dubbla ingress, den första står kungen för. Där tar han avstånd från oinskränkt kungligt envælde och den s.k. ”suverainiteten”. Av den andra ingressen som är riksdagens framgång att det är ständerna som författat regeringsformen och kungen som försäkrat att anta den. Slutligen har först ständerna och sedan kungen försett regeringsformen med sina underskrifter.

¹⁵ Se allmänt Gunnar Wetterberg, *Kanslern Axel Oxenstierna i sin tid, Del 2* (Stockholm: Atlantis, 2002), s. 613 ff.

¹⁶ Se allmänt Gunnar Wetterberg, *Från tolv till ett Arvid Horn* (Stockholm: Atlantis, 2006), s. 286 ff. och Fredrik Lagerroth, ”Revolution eller rättskontinuitet? Till belysning av det juridiska utgångsläget för de stora författningsändringarna i Sveriges nyare historia”, *Scandia*, vol. 9, nr 1, 1936, s. 1 samt Lennart Thanner, *Revolutionen i Sverige efter Karl XII:s död. Den inrepolitiska maktkampen under tidigare delen av Ulrika Eleonora d.y:s regering* (Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, 1953).

¹⁷ Se Thanner, *Revolutionen i Sverige efter Karl XII:s död*, s. 194 ff.

Den formella uppläggningsen av ingressen är densamma till 1772 års regeringsform men då är rollerna i praktiken förstås de omvända.

Däremot blev 1809 års regeringsform på nytt ett resultat av principen författning först, regent sedan, även om det inte var den ursprungliga tanken. I den första delen av ingressen förklarade kung Karl XIII att, sedan han med oinskränkt förtroende ovillkorligen överlämnat till riksdagen att fastställa regeringsformen, riksdagen hade till honom frivilligt och enstämmigt överlämnat anbudet till Sveriges krona och regering och att han hade gått denna önskan tillmötes. I den andra delen av ingressen, som hade författats av en av grundlagsfäderna, Axel Gabriel Silverstolpe, uttalade riksdagen med dess ständer att de som svenska folkets fullmäktige inträtt i rättigheten att själva upprätta en förändrad statsförfattning.¹⁸ Regeringsformen stadfästes genom underskrifter. Där står ständernas bekräftelser först och därefter följer kungens. Detta skedde den 6 juni 1809.

I kungens ingress angavs att regeringsformen för alltid skulle grunda ett gemensamt fäderneslands sällhet och självständighet. Vidare förklarades att genom regeringsformen skulle konungamaktens helgd och verkningsförmåga förenas med folkets lagbundna frihet. Innehållet i ingresserna till 1809 års författning saknar i övrigt någon presentation av grundlagens innehåll. I stället förklaras ju författningsverkets närmare innebörd i konstitutionsutskottets berömda memorial nr 1. Memorialet kan ses som det egentliga förarbetet till författningen och blir därmed också en mycket utförligare utläggning av författningen än vad som kan förekomma i sådana ingresser som i andra länder ibland utformats för att ge ett tolkningsunderlag till den egentliga författningstexten.

5. Statsskickets grunder i författningen

Frågan om en ny regeringsform skulle förses med en ingress kom upp i Författningsutredningens arbete. Utredningen diskuterade frågan och ansåg att det kunde fylla en funktion:¹⁹

Gällande regeringsform inleddes med en utförlig ingress, där först Karl XIII och sedan ständerna ger sin bild av de händelser som föregick tillkomsten av 1809 års författning. Vid ett beslut om att nu antaga en ny regeringsform föreligger knappast behov av att göra något motsvarande uttalande. Med

¹⁸ Lagerroth, ”Revolution eller rättskontinuitet?”, s. 53.

¹⁹ SOU 1963:17 s. 149.

hänsyn till ett sådant besluts betydelse och speciella karaktär kan det likväl synas naturligt att i en ingress med några få ord ange motiven för och syftet med en ny författning.

Önskar riksdag och regering göra ett uttalande beträffande motiven för att antaga en ny regeringsform, torde det vara tillfyllest att erinra om att gällande grundlagsbud om de högsta statsorganen och deras befogenheter icke längre fyller de krav som bör ställas på dem och att man därför enats om att ersätta dessa bestämmelser med för vår tid lämpade föreskrifter.

Den skrivna författningens syfte är att fastlägga de väsentliga reglerna om de högsta statsorganens uppbyggnad, verksamhetsformer och befogenheter. Kännetecknande för en demokratisk författning är vidare, att dessa befogenheter är begränsade bl. a. genom de fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade i författningen eller på annat sätt. Såsom den nya regeringsformens syfte torde därför kunna anges, att den skall vara ägnad att skänka styrka och fasthet åt statsskicket och att trygga svenska folkets lagbundna frihet.

Författningsutredningen föreslog dock inte någon ingress med det skisserade innehållet. I stället förordades att regeringsformen skulle ha ett inledande kapitel med rubriken *Statsskickets grunder* och med nio paragrafer. Här skulle först ges en allmän karaktäristik av statsskicket och därefter följa åtta stadganden som syftade till att kort sammanfatta regeringsformens huvudpunkter. Stadgandena, skulle grupperas så att paragrafnummer och kapitelnummer överensstämde. De åtta stadgandena var mycket kortfattade med undantag för 2 § där den berömda 16 § i 1809 års regeringsform fördes in. Principen fullföljdes dock inte fullt ut eftersom förslaget till det avslutande 10 kap. om krig och andra utomordentliga förhållanden inte hade anknytning till någon paragraf i det inledande kapitlet.

Remissinstansernas generellt positiva svar på förslaget till 1 kap. innehöll emellertid också kritiska synpunkter både på språk och allmän uppläggning samt i fråga om enskildheter.²⁰

Med citat från några yttranden vill jag illustrera hur saken togs upp vid remissbehandlingen.

Regeringsrättens ledamöter anförde bl.a.:

De allvarligaste svårigheterna sammanhånga emellertid med kravet på överensstämmelse mellan innehållet i de allmänna deklarationerna och de konkreta stadganden, som utgöra deras motsvarighet i följande kapitel. Skall

²⁰ SOU 1965:2 s. 47 ff.

överensstämmelse åstadkommas, är det nödvändigt att på en gång utforma principerna tillräckligt allmänt och med tillräcklig stringens samt förse dem med erforderliga reservationer. Om sådana principer avses skola till någon del ha självständig rättslig betydelse, bör detta framgå klart. En särskild fara ligger i att allmänt hållna principstadganden, som i skilda avseenden gå utöver efterföljande konkreta bestämmelser, kunna åberopas till förmån för andra tolkningar än de, som äro åsyftade av lagstiftaren. Här kan erinras om de försök, som icke sällan gjorts i olika sammanhang, att gentemot av Konungen och riksdagen stiftade lagar hänvisa till § 16 i nuvarande regeringsform. Farhågorna för sådana tolkningsförsök kunna få särskild tyngd under orostider. --- Granskar man stadgandena i 1 kap., faller det i ögonen att de krav på allmängiltighet, stringens och överensstämmelse med efterföljande konkreta stadganden som här antytts icke i erforderlig grad blivit uppfyllda.---

En av ledamöterna anmärkte på att innehållsförteckningen var ofullständig. Det fanns inte någon hänvisning till 10 kap.²¹

Högsta domstolens ledamöter framhöll:

--- att man vid sidan av den i 1 kap. 1 § angivna principen om maktutövning i överensstämmelse med vad som antages motsvara uppfattningen hos befolkningens flertal kan ställa en annan grundsats, även den av synnerlig vikt. Denna grundsats hänför sig till skillnaden mellan rättsstaten av västerländsk typ och andra statsformer. Historien har, också under senare tid, uppvisat åtskilliga exempel på stater, där den eller de makthavande vägrat att erkänna något band på sin maktutövning. Inom den västerländska kulturkretsen har dock, såsom i betänkandet framhållits, rättssamhället framstått som ideal. Statsmakternas handlande bör, fritt från godtycke, äga rum inom ramen av givna regler. Även hos oss står en sådan syn på den statliga maktutövningen i överensstämmelse med gamla traditioner. Grundsatsen att maktutövningen skall vara lagbunden är av sådan vikt, att den bör uttryckligen fastslås i grundlag, där den kan få sin plats i någon av de inledande paragraferna.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anförde:

att det vid utformningen av en modern grundlag är av stor vikt att beakta den skrivna författningens betydelse såsom skydd mot inre och yttre angrepp. För 1809 års grundlagsstiftning var maktbalansen mellan de högsta statsorganen ledtemat och man hade anledning att vid avvägningen härav beakta

²¹ SOU 1965:2 s. 50.

erfarenheten av ganska närliggande händelser. För en nutida grundlagsstiftning måste skyddet för den enskilde mot maktövertrepp och möjligheterna att värna statsskicket mot omstörtningssökt vara huvudfrågorna och de erfarenheter man har att bygga på är att hämta från vår egen tid och från stater med likartade samhällsförhållanden.

Riksdagens justitieombudsman menade, att kravet på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna är av grundläggande betydelse och att principen härom därför bör fastslås i regeringsformen på ett tydligare sätt än som skett i 1 kap. 2 § i förslaget.

Grundlagberedningen följde sedan i sitt förslag samma systematik som Författningsutredningen i fråga om det inledande kapitlets funktion och innehåll.²²

I propositionen till ny regeringsform anges, som inledningsvis nämnts, att avsikten är att 1 kap. ”skall ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar”. Bestämmelserna där karaktäriseras i propositionen som principstadganden med en varierande grad av rättslig bundenhet.²³

Det första beslutet om att anta regeringsformen föregicks av två dagars riksdagsdebatt som avslutades med voteringar och beslut den 6 juni 1973 eller på den dag som numera är nationaldag.²⁴ Efter riksdagsval och det andra bekräftande beslutet i februari följande år uppläste justitieministern den 6 mars 1974 i riksdagen Kungl. Maj:ts öppna brev om att landet fått en ny regeringsform. I protokollet antecknades att ledamöterna åhörde detta anförande stående. Därefter trädde 1974 års RF i kraft vid 1975 års ingång.²⁵ – Man kan konstatera att ceremonielet nu hade förenklats.

Regeringsformens första kapitel har rubriken *Statsskickets grunder*. Kapitlet hade ursprungligen åtta paragrafer. Två har senare tillförts. Den första är 2 § med program- och målsättningsstadgandena, som tillkom 1976 i samband med att 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna reformerades. Den andra är 10 §, som tillkom vid 2010 års reform och som gäller internationellt samarbete. Yttrandefrihetsgrundlagen tillfördes 1991 i uppräkningsavsnittet i 3 §. Härutöver har, förutom vissa smärre språkliga, sakliga eller följdjusteringar i några fall, en

²² SOU 1972:15 s. 119 ff.

²³ Prop. 1973:90 s. 55, 227 och 231.

²⁴ Prot. 1973:110–112.

²⁵ Prot. 1974:34.

paragraf ändrats i sak. Det är 5 § som ändrades 1979 då kvinnlig tronföljd infördes.

Numera finns alltså tio paragrafer i kapitlet där det görs en uppräkningsav grundläggande principer och funktioner i vårt statsskick. Portalparagrafen i 1 § anger grunderna för den demokratiska rättsstaten (folksuveränitet, fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt, representativitet och parlamentarism, kommunalt självstyre och legalitetsprincipen). De bestämmelserna som sedan följer bildar dock en inte helt systematisk och heltäckande följd.

1 § är portalstadgandet med nyss nämnt innehåll.

2 § innehåller program- och målsättningsstadgandena, som ger en anknytningspunkt till 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter.

3 § innehåller en uppräkningsav de fyra grundlagarna.

4 § avser riksdagen, se särskilt 3, 4, 8, 9 och 13 kap.

5 § avser statschefen, se 5 kap.

6 § avser regeringen, se särskilt 6, 7, 8 och 9 kap.

7 § avser kommunerna, se 14 kap.

8 § avser domstolarna och förvaltningen, se 11 och 12 kap.

9 § anger några grundläggande rättsprinciper för domstolarna och förvaltningen.

10 § avser internationellt samarbete, se 10 kap.

Det finns alltså i 1 kap. RF en sorts hänvisningar med förebild av Författningsutredningen inbyggda till alla följande kapitel i regeringsformen. Ett kapitel saknas dock fortfarande här. Till 15 kap. om krig och krigsfara saknas sådan hänvisning trots att detta, som sagt, påpekades redan under remissbehandlingen av Författningsutredningens förslag. Frånvaron av en sådan hänvisning har numera också uppmärksamats av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.²⁶

²⁶ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 391.

Det kan här också nämnas att 2020 års grundlagskommitté föreslagit en ändring av 1 kap. 8 § genom att domstolarna ska betecknas som oberoende.²⁷

6. Särskilt om program- och målsättningsstadgandena

Det är värt att uppmärksamma att konstitutionsutskottet när det gäller fri- och rättighetsområdet varit mån om att markera kontinuiteten. I ett betänkande från 2000 om fri- och rättigheter inleder utskottet sin framställning under rubriken ”Framväxten av det svenska fri- och rättighetsskyddet” med en rättslig text från svenskt 1300-tal som följs av en kort historik om en svensk konstitutionell grundbult som för fram till nu gällande regeringsform! Utskottet anförde:²⁸

Redan konungabalken i Magnus Erikssons landslag från mitten av 1300-talet innehöll föreskrifter med inriktning på skydd för medborgarna. Konungen skulle styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och undertrycka all vrångvisa och osanning och all orätt samt att han skulle vara sin allmoge trogen och trofast, så att han icke skulle fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han var lagligen förvunnen, så som lagen säger och rikets rätt och att han icke heller skulle på något sätt taga något gods från någon utom enligt lag och efter laga dom. Delar av denna konungaed togs in i senare konungaförsäkringar samt i 1719, 1720 och 1772 års regeringsformer.

Även 1809 års regeringsform innehöll en bestämmelse vars syfte var att skydda den enskilde mot övergrepp av den styrande makten, 16 §. Där fastslogs vissa rättsstatliga och för individen väsentliga principer – inga ingrepp i den enskildes personliga frihet, välfärd och egendom utan laga rannsakan och dom, skydd mot husrannsakan, garanti för laga domstol samt religionsfrihet – vilka ingår som ett viktigt led i de medborgerliga fri- och rättigheterna. I bestämmelsen nämns dock över huvud taget inte vare sig yttrandefriheten, mötesfriheten eller föreningsfriheten.

Med undantag för tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar växte dock de medborgerliga fri- och rättigheterna fram i sin moderna form i den vanliga lagstiftningen. Utvecklingen i Europa under 1930-talet aktualiserade emellertid frågan om ett starkare skydd för de medborgerliga

²⁷ SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, s. 287.

²⁸ 1999/2000:KU11 s. 3 f.

fri- och rättigheterna. År 1938 tillsattes den s.k. tingstenska utredningen för att utreda frågan om ”införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället var av den fundamentala vikt att de ej måtte kunna åsidosättas utan grundlagsändring”. Utredningens förslag, som lades fram år 1941, ledde dock inte till någon lagstiftningsåtgärd. ---

Vid sekelskiftet 2000 lade konstitutionsutskottet alltså uttryckligen fram standpunkten att 16 § i 1809 års regeringsform med sin långa historiska bakgrund ska ses som en utgångspunkt när frågor om fri- och rättigheter behandlas även idag. Närmare än så här kommer vi kanske inte i fråga om hur en möjlig ingress till gällande regeringsform hade kunnat se ut.

Denna utvecklingslinje ska här följas något närmare men dock endast såvitt gäller framväxten av 1 kap. 2 § med program- och målsättningsstadgandena. I förhållande till 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna kan ju det stadgandet, placerat i kapitlet om statsskickets grunder, ses som en sorts ingress. Det bör i sammanhanget också erinras om bestämmelserna i 1 kap. om legalitetsprincipen i 1 § och objektivitetsprincipen i 9 §.

I den Tingstenska utredningen från 1941 anfördes i principmotiveringen att det med en modern rättighetsreglering gällde ”att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten; den nationella enhetens särart och styrka betingas av medborgarnas frihet och rättssäkerhet”.²⁹ Utredningen föreslog en försiktig modernisering av 16 § med bibehållande av den ålderdomliga och mörka texten kompletterad med en uppräkningslista av olika rättigheter. Intressant är att notera en ny socialrättslig komponent. Sociala rättigheter fanns nu med i stadgandet i form av en rättighet för enskilda att av det allmänna vid behov få del av socialförsäkringsrättsliga förmåner. Betänkandet remissbehandlades inte.

Efter en motion kom saken på nytt upp inför 1948 års konstitutionsutskott. Utskottet anförde som en bakgrund i högtidliga ordalag:

Det svenska rättssamhällets grundprincip består i omsorgen om människornas rätt och frihet. Denna omsorg visar sig redan i grundsatsen att ingrepp däri endast få äga rum med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gälla för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och våld. Den visar sig också däri, att sådana regler, för såvitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion. Och icke nog med detta: det står fast, att ett visst mått av frihet räknas

²⁹ SOU 1941:20 s. 14.

såsom människorna tillförsäkrat på ett sådant sätt, att icke ens Konung och riksdag kunna förgripa sig därpå. Det är i kraft av dessa grundsatser som Sverige förtjänar kallas en rättsstat.

Det är naturligt att man icke alltid varit ense om hur långt hänsynen för enskild rätt och frihet skall sträcka sig, och i vilken omfattning de nyss angivna grundsatserna sålunda skola tillämpas. Men meningsskiljaktigheterna hava i stort sett icke gällt det väsentliga. Och vad mera är: rättsstatens grundsatser, vilkas betydelse under lugnare tider icke alltid tillfullo uppmärksammats, hava under den förödelsens tid, som det europeiska statslivet genomgått, kommit att för alla demokratiskt sinnade medborgargrupper i vårt folk allt klarare framstå i hela sin omätliga betydelse. Vare sig man utgår från de rätts- och frihetstraditioner, som sedan århundraden präglat vårt folks väsen, eller från de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella strävanden, som göra sig gällande i nutidens liv, står det lika klart, att rättsstaten i vårt land är den omistliga grundvalen för allt svenskt samhälleligt arbete.

Utskottet begärde enhälligt utredning av frågan.³⁰

När Författningsutredningen 1954 fick sina direktiv tycks detta uttalande emellertid ha fallit i glömska. I uppdragstexten nämns inte saken. Men utredningen uppmärksammade dock frågan i en kommuniké. Konstitutionsutskottet förklarade sig 1958 vidhålla sin uppfattning från tio år tidigare om behovet av utredning.³¹ Två riksdagsskrivelser och den Tingstenska utredningen överlämnades därför av regeringen samma år till Författningsutredningen ”för att vara tillgängliga vid fullgörandet av utredningens uppdrag.” Det blev alltså Författningsutredningen och sedan Grundlagberedningen som fick behandla frågan om hur de medborgerliga fri- och rättigheterna skulle nyregleras i grundlag.

Författningsutredningen var tydligen inriktad på att försöka skriva en ny version av 16 § eller det som har kallats den svenska Magna Charta. Författaren och akademiledamoten Eyvind Johnson fick 1959 en underhandsförfrågan om ett uppdrag om saken. Uppdraget skulle enligt utredningens önskemål också ha varit att i texten foga in vissa sociala förmåner som i vårt moderna samhälle garanteras medborgarna. Johnson tilltalades av idén att göra ett tillägg ”i demokratisk riktning” men tackade nej till denna förfrågan vid den aktuella tidpunkten.³² Utredningen anförde sedan 1963 i sitt betänkande att 16 § hörde till de paragrafer i 1809 års

³⁰ Utlåtande KU 1948:17 s. 7.

³¹ Utlåtande KU 1958:B2 s. 6 och 8.

³² Intervju med Eyvind Johnson i Svenska Dagbladet den 1 juli 1959.

regeringsform som representerade ett särskilt stort traditionsvärde. Därför borde denna paragraf enligt utredningens mening i sin helhet överföras till och bevaras i en ny regeringsform. Utredningen förklarade sig medveten om att paragrafen stilmässigt bröt mot förslaget i övrigt och att några av dess enskilda punkter icke helt stämde med den närmare reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna som sedan föreslogs i ett andra kapitel i regeringsformen. Utredningen sade sig emellertid främst ha betraktat 16 § som ett riktpunkts- och målsättningsstadgande och ansåg att detta bör framgå genom dess placering i det första kapitlet och utgöra en inledande hänvisning till de närmare stadganden på detta område som förslaget i övrigt innehåller. Det ansågs lämpligt att paragrafen, 1 kap. 2 § i förslaget, inleddes med en erinran om att stadgandet står i överensstämmelse med vad i riket av ålder gällt. I det andra kapitlet om fri- och rättigheter föreslogs ett par paragrafer som gällde sociala rättigheter.³³

I ett särskilt yttrande till Författningsutredningens betänkande var Sten Rudholm, Nils Stjernquist och Jörgen Westerståhl kritiska till förslaget till 1 kap. 2 § och menade att det skulle komma att råda bristande överensstämmelse med vad som sedan föreslogs i rättighetskapitlet, 2 kap. Därför gjorde de ett försök att utifrån 16 § i 1809 års RF formulera ett mycket näraliggande portalstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen som löd:³⁴

Rikets alla myndigheter skola, framgent liksom hittills, styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

Deras förslag togs sedan upp av Grundlagberedningen som föreslog att 1 kap. 8 § regeringsformen skulle ges detta innehåll. Dock ströks från texten ”framgent liksom hittills”. I propositionsarbetet gav man dock upp försöken att bibehålla dessa delar av texten från § 16. JO hade i sitt remissvar anfört bl.a. att förslaget innehöll ålderdomliga ord som inte förmedlade sin mening till nutidsmänniskan och därför framstod som otjänligt för sitt viktiga ändamål.³⁵ Det första kapitlet om statsskickets grunder kom inte att innehålla något om fri- och rättigheter. Däremot tillfördes förslaget till 1 § på förslag av JO en bestämmelse om legalitetsprincipen (den offentliga makten utövas under lagarna). Vidare fanns där

³³ SOU 1963:17 s. 157 f.

³⁴ SOU 1963:17 s. 520.

³⁵ Vidare om remisskritiken, se prop. 1973:90 Bilaga 3 s. 170.

den första versionen av den nuvarande regeln i 9 § om opartiskhet och saklighet.

Fri- och rättigheter togs upp först i 2 kap. som i propositionen inleddes med ett förslag till programstadgande: "Samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna. Varje medborgare bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet." Även de två följande paragraferna i propositionen var av rekommendationskaraktär.

Förslaget till programstadgandena togs efter kritiska motioner upp i konstitutionsutskottets behandling av propositionen och ledde till att förslaget inte genomfördes utan blev föremål för ytterligare utredning.³⁶

Efter regeringsformens antagande följde ytterligare utredningar om fri- och rättighetsfrågorna. Inledningskapitlet kom 1976 att tillföras program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § och 2 kap. reformerades. Det första stycket av 1 kap. 2 § lyder: "Den offentliga makten ska utövas med respekt för allas människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet." Därefter följer i paragrafen numera fem ytterligare stycken om välfärd och andra sociala mål.³⁷

Det ska påminnas om att den här genomgången visat att frågan om sociala rättigheter aktualiserades först i den Tingstenska utredningen och att det var Författningsutredningen som väckte idén till det som sedan kom att kallas ett program- och målsättningsstadgande. Ordet välfärd används i stadgandet och är centralt. Det är ett ord med ett långt idéhistoriskt sammanhang och dubbel syftning. Det kan syfta på rikets välfärd och innevånarnas förhållanden. Ordet fanns med i 16 § i 1809 års RF men förebilden i det här sammanhanget är hundra år äldre och kan nästan ordagrant hämtas från motsvarande text i 1720 års regeringsform.³⁸ I 1974 års RF fanns det som sagt inte med men det infördes 1976 i en ny 1 kap. 2 § där det andra stycket inleds med orden: "Den enskildes per-

³⁶ KU 1973:26 s. 48 ff. och Karl-Göran Algotsson, *Medborgarrätten och regeringsformen: debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet* (Stockholm: Norstedt, 1987), s. 72 ff. och 89 f.

³⁷ Se grundlagskommentarerna. Vidare Patrik Bremdal, "År RF 1 kap. 2 § bara tomma ord?: Några tankar om målsättningsstadgandet i RF" och Johan Hirschfeldt, "Författningskärnvärden – symbolik, politik och juridik", båda i: Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974–2014* (Uppsala: Iustus, 2014) samt Carl Lebeck, "Mellan målsättningsstadgande och tolkningsprincip – några ord om RF 1:2", *SvJT* 2023, s. 165.

³⁸ Se art. 2 i 1720 års regeringsform (för Fredrik I). Anmärkningsvärt nog fanns motsvarande text inte i 1719 års regeringsform (för Ulrika Eleonora). Redan i ett förslag till kungabalk under Karl IX:s tid förekom uttrycket "allmogens välfärd".

sonliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.” Velfärdsbegreppet har alltså fortsatt betydelse i ett konstitutionellt sammanhang.

Slutligen ska erinras om att bestämmelsen i 1 kap. 2 § inte ger upphov till några rättigheter för den enskilde men att den efter vart tiden gått återopats i rättspraxis och getts en viss materiellt betydelse i rätts-tillämpningen även om paragrafen fortfarande inte kan sägas konstituera formella sociala rättigheter.³⁹ Även lagstiftaren kan hämta ledning där också i vissa rättsliga frågor. De samhälleliga målsättningar och program som där uttrycks har nämligen ansetts kunna ges betydelse när begreppet ”tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” ska förstås som förutsättning för rättighetsbegränsningar (2 kap. 21 § RF).⁴⁰ Här finns alltså likheter med den iakttagelse som gjorts i avsnitt 3 om ingressers och inledande bestämmelsers betydelse i andra länder.

7. Bör kapitlet om statsskickets grunder kompletteras med nya bestämmelser?

7.1 Flera paragrafer?

De tio paragraferna om statsskickets grunder i 1 kap. kan, som framgått, inte sägas vara fullt systematiskt ordnade och fullständiga. De underliggande hänvisningarna till de följande kapitlen är inte i ordningsföljd, ett kapitel fattas och ett principstadgande är inlagt före den sista hänvisningen kopplad till kapitlen.

Dessa brister kan dock inte anses särskilt allvarliga men är värda att diskuteras. Rubrikens fråga har ställts för att initiera en diskussion om behovet av en allmän översyn i ett framtida lämpligt sammanhang.

Vad bör då övervägas?

Inte minst i oros- och kristider är frågor om säkerhet, trygghet och rättvisa centrala: nationell säkerhet, social trygghet, välfärd samt solidaritet mellan det allmänna och de enskilda samt också de enskilda emellan

³⁹ Anders Eka m.fl. *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl. (Stockholm: Karnov Group, 2018), s. 40 ff. och digital version i Lexino, JUNO. Ett uppmärksammat exempel är det s.k. Girjasmålet, NJA 2020 s. 3.

⁴⁰ Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA* (Uppsala: Iustus, 1997), s. 442.

blir än viktigare grundläggande värden i sådana tider. I 1 kap. 2 § finns mål- och programstadganden som inledningsvis i de två första styckena markerar målet social trygghet (den enskildes personliga, ekonomiska och sociala välfärd) och underförstått även solidaritet genom markeringen av alla människors lika värde. Men regeringsformen innehåller inte någon regel som proklamerar solidaritet de enskilda emellan (jfr det franska uttrycket broderskap från 1791). Detta får i stället förutsättas som en underliggande princip när mål- och programstadgandena läses och när folkstyret inskränker sin majoritetsprincip med begränsningar till skydd för minoriteter genom fri- och rättighetsregleringen.

Klart är emellertid att kapitlet saknar en övergripande bestämmelse som särskilt och tydligt markerar den uppenbara huvuduppgiften att vår samhällsordning ytterst syftar till att värna och skydda land och folk. Detta får läsaren intolka i andra bestämmelser som i sammanhanget ger endast indirekta eller ottydliga referenser.

I den norska grunnlovens första paragraf under rubriken Statsformen karaktäriseras Norge som ”et fritt, selvstendig, udelelig og uavhendelig rike”. Formuleringen från maj 1814 ska ses i ljuset av frigörelsen från Damark och den påtvingade unionen med Sverige som följde.

Stadganden med liknande innehåll följt av bestämmelser om skydds-uppgifterna uttryckta i termer av säkerhet och trygghet finns i många länders författningar.

Tanken att i vår författning föra in en bestämmelse om skydds-uppgiften kan hämta inspiration också från FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som antogs av generalförsamlingen den 10 december 1948. I ingressen finns där formuleringen ”freedom from fear and freedom from want” intagen. Där står att den allmänna förklaringen tillkännages av generalförsamlingen bl.a. eftersom ”ringaktning och förakt för de mänskliga rättigheterna har lett till barbariska gärningar som har upprört mänsklighetens samvete, och då skapandet av en värld där människor åtnjuter yttrandefrihet, trosfrihet och frihet från fruktan och nöd har tillkännagivits som folkens högsta strävan”.

”Frihet från fruktan och nöd” – det kan ses som en proklamation för fred, trygghet och välbefinnande. Det markerar värn- och skyddsuppgiften.

Uppgiften att värna och skydda kommer också till tydligt uttryck i vissa svenska programtexter.

”Sveriges frihet, fred och säkerhet ska värnas. Det finns ingen viktigare uppgift för staten än denna.” Så står det i ett dokument 2017 publicerat

av den dåvarande regeringen.⁴¹ Det övergripande målet för totalförsvaret har därefter uttryckts så att det ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handelsfrihet.⁴² Vidare har målet för krisberedskapen nyligen angivits vara att värna människors liv och hälsa genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.⁴³

De här värn- och skyddsuppgifterna är till kärnan av konstitutionell natur. De ska utövas inom ramen för det regelverk som består av regeringsformen och andra författningar. Det är ju inte konstitutionell nödrätt som vi här förlitar oss på, ytterst ska också regeringsformen och statsskicket försvaras. Uppgifterna är så övergripande att de får sägas höra till statsskickets grunder.

Det kan finnas skäl att överväga en komplettering av 1 kap. RF för att också där markera att det allmänna har grundläggande uppgifter avseende säkerheten för landet och skyddet för befolkningen vid krig och krigsfara. Därmed skulle uppgiften tydligt hänföras till statsskickets grunder och en hänvisning i 1 kap. RF ges även för det som regleras i 15 kap.

Vidare synes det lämpligt att i 1 kap. tydligt markera att Sverige är en fri, självständig, oavhängig och odelbar nation. Var i kapitlet en sådan bestämmelse borde inplaceras är inte givet men en placering tills vidare som en avslutande samlade paragraf i kapitlet synes möjlig.

De begrepp som används i de båda bestämmelserna bör knyta an till den terminologi som redan finns i kapitlet. I 1 kap. RF används redan begreppen det allmänna (2 §), riket (bl.a. 6 §), folket (1 §) och internationellt samarbete (10 §). Som ett första förslag skulle två korta avslutande bestämmelser kunna lyda:

1 kap. 11 §

I krig och andra nödlägen ska det allmänna värna riket och skydda folket.

⁴¹ Nationell säkerhetsstrategi (Regeringskansliets dnr SB2017/00106). Dokumentet finns inte tillgängligt på Regeringskansliets websida, se texten emellertid bl.a. genom Bilkåren på bilkaren.se. Dokumentet har kritiserats och är omdiskuterat, se bl.a. en publikation från Kungl. Krigsvetenskapsakademien, *Sveriges nationella säkerhetsstrategi – varken nationell eller strategi* (2021). I regeringsförklaringen 2022 har det aviserats att en ny säkerhetsstrategi ska tas fram. Under den citerade rubriken följer den text som här citerats.

⁴² Avseende försvarsbeslutsperioden 2021–2025, se prop. 2020/21:30 s. 86.

⁴³ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 6 s. 71.

1 kap. 12 §

Bestämmelserna om de grunder för statsskicket som här angivits har det samlade syftet att markera de former och de principer enligt vilka Sverige som ett fritt och självständigt land i internationell samarbete ska styras.

Dessa två bestämmelser skulle alternativt kunna samlas till en avslutande bestämmelse som stadgar att det allmänna ska värna Sveriges självständighet och skydda folkets frihet.

7.2 Något tillägg till 1 kap. 2 §?

Som framgått i det föregående är det vanligt att det i olika länders författningars inledningar finns stadganden om principer samt program- eller målsättningsstadganden. Vi har förutom bestämmelser i 1 kap. 1 och 9 §§, just ett sådant stadgande i 1 kap. 2 §. En fråga som kan vara värd att diskutera är om några tillägg eller justeringar i den bestämmelsen kan vara motiverade.

Jag tänker närmast på likavärdesprincipen, som även är grunden för den antidiskrimineringsbestämmelse som sedan följer. Den skulle kunna konkretiseras och byggas ut med hjälp av begreppet solidaritet, som tidigare tagits upp i denna artikel. Med det begreppet kan man utveckla och stärka innebörden av sociala rättigheter och även få en koppling till medborgerliga plikter – ett perspektiv som annars inte uttryckligen finns markerat i regeringsformen.⁴⁴

Det kan erinras om att inte minst de franska och italienska författningarna här skulle kunna vara förebilder om man skulle välja att låta sig inspireras. I Frankrike proklamerar staten att hela det franska folket solidariskt och i likställdhet ska bära bördor som orsakas av nationella katastrofer (§ 12). Den franska författningen inrymmer också 2004 års miljöstadga som bl.a. lägger fast enskildas rättigheter och skyldigheter för miljön samt principen om hållbarhet, försiktighetsprincipen och förorenaren-betalar-principen. Den italienska författningens bidrag på det här området har nämnts i det föregående i avsnitt 3.2.

⁴⁴ Se Eberhard Eichenhofer, "Social Law and Social Rights", i: *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll* (Stockholm: Santérus, 2011), s. 63 ff.

8. Slutsatser och ett medskick till framtida eventuella ingressredaktörer

Det kan konstateras att 1 kap. i 1974 års RF inte skrevs i stenstil. Den ändrades första gången redan 1976 och sedan ett par gånger till. En ändring är nu under övervägande beträffande 1 kap. 8 §. Kapitlet ger en bra grund att stå och bygga vidare på. Jag kan för min del inte se tillräckliga skäl att i efterhand lägga till någon formell ingress till regeringsformen. Det substantiella, som där kunde tänkas vara önskvärt att lägga till, kan i så fall bättre integreras direkt i 1 kap. Det synsättet skulle passa väl i den nordiska traditionen och präglar för övrigt också den tyska författningen.

Det finns emellertid en lag där den första paragrafen i sina två första stycken har en utformning som är intressant att notera om man skulle tänka sig att formulera en ingress till regeringsformen. Det är 1 § första och andra styckena medborgarskapslagen (2001:82) som under rubriken ”Medborgarskapets betydelse” lyder:

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige.

Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen.

En ingress skulle vidare kunna ange den historiska bakgrunden till det rådande statsskicket eller med andra ord de konstitutionella, politiska och rättsliga rötterna som konstitutionsutskottet så väl formulerade år 2000. En ingress skulle kunna vara en plats där Sten Rudholms och Nils Stjernquists tanke att bevara 16 § i 1809 års regeringsform som ett levande arv kan tas tillvara. Till en sådan ingress skulle kunna läggas några formuleringar från dokument som 1766 års tryckfrihetsförordning och 1809 års konstitutionsutskottets memorial nr 1.

Men samma funktion kan också i dessa tider, där demokratin fyllt 100 år och där vi lever i nya kris- och beredskapstider samt möter begrepp som kanon och kulturarv, fullgöras med utbildnings- och diskussionsunderlag om vår konstitutionella historia. Med hjälp av sådant material går det att sätta in 1974 års RF i sitt utvecklingssammanhang och spegla att här också finns en lång kontinuitet som inte brutits utan står sig över tid även när det gäller en så tydligt till sin tillkomsttid bunden författning

som 1974 års regeringsform. Man kan hoppas att på sådant sätt upprätthålla och stärka en god medborgaranda.⁴⁵

Ett bidrag värt att lyfta fram i det här sammanhanget är Nils Stjernquists text om Sveriges författningshistoria som inleder volymen Sveriges konstitutionella urkunder (se not 14). Den är dock för lång för att kunna fungera som ingress. Själv skulle jag i en eventuell ingress i vart fall vilja ha med en påminnelse från landskapslagarnas tid som uttrycker samhällets och folkets behov av både lag och välfärd. Texten finns i Upplandslagen, den första landskapslagen med en kungabalk, dvs. närmast en regeringsform. Den lagen, som skulle gälla folklanden i Uppland, inspirerades av andra lagstiftningar på kontinenten och utarbetades i slutet av 1200-talet. Ingressen eller stadfästelsebrevet är daterat 1296. I lagens byggningsbalk finns en mening med en inledning som nog många känner igen men där den viktiga fortsättningen inte brukar lyftas fram (här på nusvenska):

Land ska med lag byggas och inte med våldsgärningar för då går det landen väl.

⁴⁵ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*, s. 240 ff.

